

UDK: 321.011:327

341.211

Stručni rad

POVRATAK KA IZVORNOM ZNAČENJU POJMA SUVERENITETA

Ilija Jovanov¹

Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu

Sažetak: Državna vlast je jedna od omiljenih tema pravnih pisaca. Razlog tome, između ostalog, jeste činjenica da se ona stalno menja. Od svih njenih svojstava, o suverenosti se možda i najviše pisalo. Kao što je slučaj sa većinom klasičnih teorija, i teorija o suverenitetu, čini se, pretrpela je određene izmene. Društvene okolnosti su se umnogome promenile od Bodenovog vremena do danas, pa se neminovno postavlja pitanje primenjivosti teorije o suverenitetu državne vlasti shvaćene u tradicionalnom smislu. Autor u ovom radu pokušava da rasvetli pojedine uticaje na savremenu državnu vlast i teoriju suvereniteta i da ukaže na jedno od mogućih modernih shvatanja suverenosti.

Ključne reči: suverenitet, pravna i politička suverenost, državna vlast, podela vlasti.

Uvod

Svaka istorijska epoha ima svojih obeležja. Tako i savremeno doba, koje će jednoga dana takođe biti deo istorije, ima svoje osnovne karakteristike. Jedna od najupečatljivijih jeste tzv. globalizacija. Povezivanje država, njihova regionalna, kontinentalna i interkontinentalna saradnja, odnosno međuzavisnost na globalnom nivou, čini se da je izraženije nego ikada. Takav način razvoja međunarodnih odnosa podrazumeva i zajedničko odlučivanje o mnogim stvarima, pri čemu ponekad nema ni formalne, a još manje suštinske ravnopravnosti. Jedne države su moćnije od drugih, i svakako će težiti da ostvare svoje geopolitičke, ekonomske

¹ Asistent, ijovanov@pf.uns.ac.rs

i druge interese. Njima zajedničko odlučivanje obezbeđuje legitimitet donesenih odluka, i omogućava da nacionalne interese predstave kao nadnacionalne, dok su slabije države izvesno primorane da ih poštuju jer gotovo svako suprotstavljanje predstavlja „borbu protiv vetrenjača“. Na taj način, čini se da moćniji, najčešće putem različitih međunarodnih organizacija, narušavaju suverenitet slabijih država, pa se postavlja pitanje šta je ostalo od klasičnog Bodenovog shvatanja da suverenost predstavlja nezavisnost prema spolja i suprematiju prema unutra, tj. pravnu neograničenost. Kako suverenitet ima nekoliko svojih aspekata, to nije samo pravni, već u velikoj meri i politički problem, pa i ekonomski. Zbog toga je u moderno doba potrebno razumeti suverenost kao pravni i politički pojam, i u sintezi ta dva pronaći savremeno značenje. Problem se ne pojavljuje samo na međunarodnom nivou, kao posledica globalizma. On je i unutrašnji, jer se može desiti da se svojstvo pravne neograničenosti (ako ga ima) formalno nalazi kod najviših političkih institucija izabranih od strane naroda, ali suštinski u rukama određene političke figure koja zahvaljujući političkoj nadmoći diktira celokupnu politiku jedne zemlje i pravno normiranje.

Kada se pogledaju savremene nacionalne države, postavlja se pitanje da li suverenitet može da opstane u unutrašnjim okvirima, ili pak realnost demantuje postojanje tog načela. Da li je ono na neki način prevaziđeno, pa države ulaze u neku fazu „postsuvereniteta“? Da li pravna i politička (faktička) suverenost postoje jedna nezavisno od druge i kojem pojmu bi eventualno trebalo dati prioritet? Najzad, kao veoma interesantno nameće se pitanje postojanja uslova za povratak ka izvornom značenju pojma suvereniteta i njegovom prilagođavanju savremenim tokovima u razvoju država.

1. Klasični pojam suvereniteta

Suverenost kao pojam sa onim značenjem koje je danas uobičajeno i opšteprihvaćeno, počinje da se javlja na zalasku srednjeg veka. Antičko shvatanje prava kao svesne ljudske tvorevine, u srednjem veku zamenjeno je uverenjem da je ono „samonikli izraz kolektivnog života oličen, pre svega, u starovremenskim običajima.“² S obzirom da je većina društvenih odnosa i načina postupanja državnih organa bilo regulisano upravo običajima, ne može se govoriti o suverenitetu u klasičnom smislu reči. Suparništvo između duhovne i svetovne vlasti na početku srednjovekovne epohe, pa i ceo feudalni sistem po kome se državni život izvodio iz privatnopravnih odnosa, doprineli su da karakterne crte države nisu bile izražene koliko kod starih Grka i Rimljana.³ Kako su se društveni odnosi brzo menjali, postala je vidljiva neophodnost da se stvaraju novi načini njihovog regulisanja, tj. javlja se potreba za stvaranjem pisanog prava. Država postepeno preuzima na sebe tu delatnost i na određeni način pomaže teorijskom uobličanju pojma suvereniteta državne vlasti. U tom periodu dolazi i do intenzivne recepcije rimskog prava, koje dobija svoje novo mesto u istoriji. Naročito je u svrhu određivanja sadržine pojma suvereniteta poslužila Ulpijanova izreka da ono

² K. Čavoški, *Uvod u pravo I*, Beograd 1994, 138.

³ S. Jovanović, *O suverenosti*, Niš 1996, 7.

„što se princepsu sviđa ima snagu zakona zato što je narod, zakonom o vladavini koji je donet povodom njegove vlasti, preneo njemu i u njega svu svoju najvišu vlast i ovlašćenja.“⁴ Učvršćivanje ovog kvaliteta državne vlasti, omogućavalo je postepeni nastanak nacionalnih, suverenih država.

Klasični pojam suvereniteta je kreacija Žana Bodena (*Jean Bodin*). Sam izraz ima starofrancusko poreklo, i prvobitno je označavao nekoga koji je na višem položaju, naročito feudalca. Prema ondašnjoj francuskoj terminologiji, taj viši je njegovom nižem *seigneur*, od francuskog *signor*, što ima svoj koren u vulgarizovanoj latinskoj reči *senior*. Da se može govoriti o francuskom poreklu reči, ukazuje i činjenica da Boden u svom delu *Šest knjiga o republici*, u latinskoj verziji, nije koristio termin *superanus*, koja na latinskom ima značenje nekoga ko je najviši, već reč *maiestas*, i povremeno *summa potestas*. Tek kasnije, u vreme kada je teorija o suverenitetu državne vlasti dobijala na značaju i svojoj teorijskoj zaokruženosti (XVI vek), sa jačanjem kraljevske vlasti, ta reč počinje da se koristi u superlativu, označavajući najvišu vlast koja ne mora da sluša zapovesti ni jedne druge vlasti, kako u zemlji tako i izvan njenih granica.

Boden je definisao suverenost kao stalnu, neotuđivu, nedeljivu i pravno neograničenu vlast, imajući u vidu da je suveren jedini izvor prava. Ona je apsolutna, jer ne dopušta bilo kakvo ograničavanje ili uslovljavanje. Dakle, suverenost je pravno neograničena jer suveren nije niti jednom drugom vlašću pravno ograničen prilikom stvaranja prava kojim reguliše ponašanje svojih podanika.⁵

Sa prelaskom u novi vek i razdvajanjem državne vlasti od religijskih dogmi, svako konstituisanje proste državne moći zahtevalo je neki pravni osnov nezavisan za božje pravo. Makilvejn (*Charles Howard McIlwain*) analizom reči *potestas*, u latinskoj verziji Bodenovog rada *Šest knjiga o republici* (*De Republica Libri Sex*, izdato deset godina nakon prve verzije na francuskom), dolazi do zaključka da suverenost nije samo puka sila, već zakonita vlast. Pošto se pravno utemeljenje tražilo u nekom svetovnom pravu, a ne u božjim ili prirodno-pravnim regulama, to odmah baca senku na doslednost Bodenove teorije. Ako je vlast pravno neograničena, na osnovu kog pozitivnog zakona je zakonita? Makilvejn tvrdi da nije reč o neusklađenosti, već o nedovoljnom poznavanju antičke i srednjovekovne osnove na kojoj se temelji Bodenova teorija. Za njeno ispravno razumevanje, neophodno je razlikovati osnovni zakon države, koji može biti zasnovan na prirodnom pravu, božanskom pravu, starim običajima naroda ili izrazu narodne volje (što je danas najčešće slučaj, putem ustava) i obične zakone, koje izdaje državna vlast i koji ne mogu biti u nesaglasju sa fundamentalnim aktima države.⁶

Ne ulazeći u detaljnija razmatranja o logičkoj utemeljenosti Bodenove pravne teorije suvereniteta državne vlasti, opšteprihvaćena literatura prilikom objašnjavanja tog pojma i danas polazi od klasičnih karakteristika utvrđenih od strane ovog autora: nezavisnosti prema spolja i suprematije prema unutra, odnosno pravne neograničenosti.

4 *Justinijanova Digesta*, Prva knjiga, prevod dr Antun Malenica, Beograd 1997, 113.

5 Čavoški, *Ibid.*, 141.

6 C. H. McIlwain, *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press 1939, 26–29, 54.

2. Dva aspekta pojma suvereniteta

Da se o suverenitetu može govoriti ne samo *de iure* već i *de facto*, nije potrebno posebno ukazivati. Dovoljno je sumarno pogledati funkcionisanje državnih vlasti u najvećem broju savremenih država. Političko shvatanje suvereniteta uveliko je prisutno, o čemu svedoče i rasprave koje datiraju daleko u prošlost.

Džon Ostin (*John Austin*) navodi da suverenost podrazumeva uobičajenu poslušnost najvećeg dela (mase) jednog političkog društva, koji je po navici odan određenom i opštepoznatom pretpostavljenom. Drugim rečima, suveren je onaj koji uobičajeno prima poslušnost od mase jednog društva. Ovo pozitivno određenje ima i svoju negativnu stranu, jer pomenuta ličnost ili grupa ličnosti, ne sme uobičajeno iskazivati poslušnost nekom drugom licu ili telu. Ispoljena *habitual obedience* podrazumeva i izvesnu dugotrajnost. Ako većina članova jednog društva sluša naredbe suverena, ali je ta poslušnost retka ili prolazna, ako nije uobičajena i stalna, onda nema suvereniteta.⁷

Ostinova teorija ima svojih nedostataka. Prvo, pitanje je koliki deo zajednice treba da iskazuje svoju naviknutu poslušnost jednom nadređenom. Koliko često mora da ispoljava tu poslušnost, koliko dugo, da bi ona postala uobičajena? Kako sam Ostin navodi, univerzalan odgovor na ova pitanja nije moguće dati, jer on zavisi od konkretnih okolnosti u svakoj državi. Drugo, nosioci državne vlasti su političke institucije, čiji se članovi u moderno doba brzo smenjuju. Njihov mandat traje, po pravilu, svega nekoliko godina, a sve u cilju veće demokratizacije vlasti i obezbeđenja njenog legitimiteta. Može se desiti (čak neretko) da se državna službena lica smenjuju i pre redovnih izbora, pa se postavlja pitanje da li je uopšte moguće govoriti o stvaranju neke uobičajene poslušnosti većeg dela građana prema nosiocima državne vlasti. Rasprava bi možda mogla da ide u pravcu ustanovljavanja visokog stepena poverenja u političke institucije i uobičajenom poštovanju njihovih zapovesti, bez obzira na članove.

Za razliku od Ostina, posmatrajući engleski pravno-politički sistem, Dajsi (*Albert Venn Dicey*) određuje suverenost kao pravo da engleski Parlament, pod engleskim ustavom (u materijalnom smislu, naravno), stvara ili poništava svako pravo, te da niko ne može staviti van snage one norme čiju sadržinu utvrđuje Parlament. Takva parlamentarna suverenost, u pozitivnom i negativnom smislu, u potpunosti je priznata od strane engleskog prava, o čemu svedoče istorijski primeri pravnih akata koji navode Parlament kao nespornog tvorca prava: *The Act of Settlement*, *The Act of Union*, *The Septennial Act*.⁸

Dajsi posebno ukazuje da svako razuman može zaključiti da suverenost Parlamenta nije neograničena. Ako doktrina parlamentarne suverenosti uključuje attribute neograničene moći Parlamenta, onda se radi o jednoj dogmi, pravnoj fikciji. Zbog toga, razmatrajući mogućnost ograničenja delovanja Parlamenta kada donosi norme suprotne moralu, aktima koje je doneo prethodni saziv i prerogativima Krune, ovaj autor dolazi do zaključka da nema *pravnih* (podvukao I. J.) ograničenja parlamentarnoj suverenosti, i završava konstatacijom da je suverenost Parlamenta nesumnjiva pravna činjenica.⁹

⁷ J. Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*, London 1832, Lecture VI, 197.

⁸ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution*, London 1950, 39–85.

⁹ *Ibid.*

3. Savremena suverenost

Ako se počne sa Bodenovim, klasičnim pojmom suvereniteta (koji se i danas uzima kao polazna osnova i uobičajeno navodi u svim raspravama o toj temi), onda se može polemisati o ispoljavanju navedenog svojstva državne vlasti prema spolja i prema unutra. No, pre toga, mora se učiniti kratka napomena u pogledu shvatanja o nosiocu, izvoru suvereniteta. U savremenim državama, koje su dostigle određeni stepen društveno-političkog razvitka koji se obično naziva demokratijom, vladajuće mišljenje jeste da je titular suvereniteta narod.¹⁰ Kako on ne može sam i neposredno da sprovodi vlast, taj suverenitet prenosi na državnu vlast, koja „društvenim ugovorom“ stiče svojstvo suverene vlasti. Bodin je tvrdio da je suverenitet nedeljiv, da samo jedna vlast može biti najviša. Međutim, kao izraz borbe protiv apsolutizma, iz želje naroda da na neki način ograniči svemoć državne vlasti, nastala je teorija o podeli vlasti. Ustanovljavanjem nekoliko nosilaca državne vlasti koji bi se međusobno kontrolisali, bilo bi onemogućeno „prekomerno vršenje vlasti“ prema narodu.¹¹ Brojni autori na ovom mestu navode da nije reč o podeli vlasti nego o podeli funkcija.¹² Pojedini pisci idu i korak dalje, pa prave razliku između funkcija i delatnosti države.¹³ No, i pored toga što koriste termin *podela funkcija*, oni nastavljaju da za legislaturu, egzekutivu i judikaturu koriste izraz *vlast*.¹⁴ Pritom, najveći broj autora zastupa teoriju o tripartitnoj podeli vlasti.¹⁵ Ona se najčešće sreće i u praksi država, iako danas ipak doživljava izvesnu promenu. S obzirom da nema suštinske različitosti u interesima između zakonodavne i izvršne vlasti, te da ova poslednja preuzima na sebe regulisanje glavnice društvenih odnosa, postavlja se pitanje ko bi tu izvršnu vlast trebalo da zaustavlja kako se ona ne bi odmetnula. Jedno od mogućih rešenja može biti ustavnosudska vlast, po nekim autorima ključna za ostvarivanje savremene pravne države.¹⁶

10 Teoriju narodne suverenosti naročito je razvijao Žan-Žak Ruso, ističući da je ona neograničena, sveta, nepovrediva, neotuđiva i nedeljiva. Ž. Ž. Ruso, *Društveni ugovor*, prevod sa francuskog Tihomir Marković, Beograd 2011. Videti G. Vukadinović, *Žan Žak Ruso i prirodno pravo*, doktorska disertacija, Novi Sad 1993.

11 Iako se Džon Lok smatra prvim autorom koji je na celovitiji način izložio načelo podele vlasti, kao tvorac tripartitne podele vlasti i ideje da jedna vlast treba da ograničava drugu, najčešće se navodi baron Monteskje. Čuvena je njegova misao: „Sve bi bilo izgubljeno ako bi isti čovek ili telo prvaka, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršili te tri vlasti, naime vlast donošenja zakona, vlast izvršavanja javnih odluka i vlast suđenja za zločine ili u sporovima pojedinaca.“ Š. de Monteskje, *O duhu zakona*, prevod Aljoša Mimica, Beograd 2011, 128.

12 Postoje dva osnovna pravca tumačenja Monteskjeove teorije o podeli vlasti. Jedan je imao svoje oživotvorenje u francuskom Ustavu iz 1792. godine, i podrazumeva apsolutnu funkcionalnu i organizacionu razdvojenost zakonodavstva, uprave i sudstva. Drugi, koji se smatra prihvaćenijim, podstiče ravnotežu i saradnju tri vrste državnih organa koji vrše tri državne funkcije. „Pojmom 'podela vlasti' zapravo prebrojavamo osnovne državne funkcije: zakonodavstvo, izvršavanje i upravljanje, i suđenje.“ S. P. Orlović, *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, doktorska disertacija, Beograd 2008, 16.

13 D. M. Mitrović, *Uvod u pravo*, Beograd 2010, 45–47.

14 Termin „državna vlast“ može imati različita objašnjenja. Tako R. Lukić razlikuje šire i uže značenje, kada „se njime označavaju tri osnovne vrste državnih vlasti, tj. tri osnovne vrste donošenja i izvršenja pravnih normi.“ R. Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd 1977, 183.

15 Pored Monteskjea, npr. Pol Laband, Georg Jelinek, Slobodan Jovanović, Radomir Lukić itd.

16 Videti S. P. Orlović, *Vladavina ustava ili ustavnog sudstva*, Novi Sad 2013.

Prema tome, u državama koje primenjuju načelo podele vlasti u pravom smislu te reči, nije moguće utvrditi koja to vlast (shvaćena u užem značenju) ima svojstvo najviše u odnosu na druge. Politički gledano i uzimajući u obzir Ostinova shvatanja, suveren je onaj čija se volja uobičajeno sluša. Ako se krene od teorije narodnog suvereniteta, što je opredeljenje većine ustava demokratski razvijenog sveta, onda bi nakon izbora trebalo da dođe do formiranja političke vlasti koja bi verno odslikavala način na koji je narod glasao. Da bi vlast mogla efikasno da upravlja, ona mora biti legitimna, moraju vladati oni kojima je narod ukazao najveće poverenje. Ali, to i ne mora da bude slučaj. U zemljama sa višestranačkim političkim sistemima, u kojima postoji jako veliki broj političkih partija čija ideologija nije jasno definisana, i koje su sklone da se vode nekim konkretnim, kratkoročnim i pojedinačnim interesima, dešava se da političku vlast formiraju koalicije političkih subjekata bez prisustva one političke stranke koja je dobila najviše glasova gledano ponaosob. Sve i kada se takva politička vlast formira, postavlja se pitanje ko je politički suveren, čije će se odluke uobičajeno slušati. Moguće je da se, u državama koje su u nekoj od faza velikih strukturalnih i vrednosnih promena (tzv. tranzicija), politički suverenitet nalazi u rukama neke političke ličnosti koja nema mogućnost neograničenog pravnog normiranja, ali koja će zahvaljujući najvišoj poziciji koju zauzima u „političkoj hijerarhiji“, moći da obezbedi uobičajenu pokornost prema svojim odlukama i u velikoj meri uticaj na stvaranje prava. Njenim odlukama neće se po navici i u dužem vremenskom periodu pokoravati većina naroda, ali hoće oni koji stvaraju pravo u jednoj državi, čime se pokazuje da je politička suverenost od izuzetnog značaja.¹⁷ Dakle, gledano u unutrašnjim okvirima jedne države, moguće je da politička suverenost nije svojstvo onih državnih organa koji su ustavom određeni da stvaraju pravo i donose najznačajnije pravne akte (zakone), već jedne ličnosti koja je na nekoj od „sporednih“ funkcija, ali ipak presudno utiče na celokupnu politiku države. Njene odluke se uobičajeno slušaju, pa se potom i pretvaraju u pravo, te se može steći utisak da su pravna i politička suverenost u velikoj meri povezane.

Iako se do utvrđivanja političkog suverena može doći i primenom određenih kriterijuma koje predlažu pojedini autori (poput Ostina), čije se ispunjenje po pravilu ne može sa potpunom sigurnošću utvrditi, građani ponekad mogu sasvim jasno imati osećaj postojanja političkog suverena društva u kojem žive. Ali, čak i da je tako, da li je politički suveren, u najvećem jeku globalističkih kretanja, oslobođen uobičajene poslušnosti prema nekome spolja? Sa sigurnošću se može tvrditi da države već odavno nisu autohtone organizacije. Moderni trendovi nameću saradnju država, stvaranje zajedničkog tržišta, zajedničko rešavanje problema i donošenje odluka. Postojanje različitih međunarodnih organizacija, čije su države članice, ukazuje na sve veći broj tačaka vezivanja država na međunarodnom planu. Tako, ako se u ispitivanje uzme jedna od najznačajnijih međunarodnih organizacija današnjice, Evropska unija, već na osnovu uobičajenih, svakodnevnih događaja, može se

17 Osim Ostinovog shvatanja suvereniteta kao naviknute pokornosti većine naroda odlukama suverena, postoje, naravno, i drugačija shvatanja tog pojma. Na primer, Hinsli navodi da je osnovna ideja postojanja suvereniteta jednostavno postojanje apsolutnog političkog autoriteta u političkoj zajednici. F. H. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge University Press 1986, 26.

dovesti u pitanje održivost koncepta političkog suvereniteta državne vlasti na nadnacionalnom nivou.¹⁸

Dakle, možda se može izvesti zaključak da politička vlast u državi sluša neku drugu političku vlast izvan njenih granica, što u principu ona ne mora da čini. Ali, ako želi da napreduje, da obezbedi određeni ekonomski položaj svojim građanima, stabilnost i izvestan stepen ukupnog blagostanja, onda izolacija čini se nije najbolje rešenje. Na pitanje da li je ta poslušnost *uobičajena*, odgovor je već mnogo teže dati. Što je država ekonomski snažnija, to je politički manje zavisna od drugih država i vlasti, tako da se može uvideti da one koje su u velikim ekonomski problemima, ili pak one koje smatraju da će im članstvo u nekim međunarodnim organizacijama doneti izvestan boljitak, zaista uobičajeno slušaju naddržavnu političku vlast. Zbog toga Nil Makormik (*Neil MacCormick*), makar kada je reč o EU, navodi da nema suvereniteta državnih vlasti.¹⁹ Čak i one ekonomski najmoćnije države, kako bi obezbedile da se njihove („neobavezujuće“) preporuke poštuju na nadnacionalnom nivou, moraju saradivati sa drugima u cilju plediranja za pribavljanje legitimiteta tim aktima, čime pokazuju da nisu politički imune u odnosu na druge vlasti. Naravno, odmah se nameću nova pitanja; recimo, da li je politički suverenitet prešao u ruke nadnacionalne organizacije? Ukazujući na potencijalne razorne posledice postojanja univerzalne suverenosti, Makormik se protivi takvom zaključku, ističući da nauka i filozofija treba da se bore protiv jednosmernih pogleda na savremene pojave (suverenost država ili EU), što nije kvalitet klasične teorije suvereniteta.²⁰

4. Pravno ograničenje političke suverenosti

Suverenost shvaćena samo u političkom smislu, ukoliko postoji, može imati za posledicu različite zloupotrebe. Zbog toga se kao nužno nameće postojanje

18 Primera radi, ne tako davno, štampa je navodila da bi Hrvatska mogla da ima ozbiljne probleme sa EU ukoliko raspiše referendum o ukidanju ćirilice, čime je nedvosmisleno i javno upućeno političko upozorenje vlastima u Hrvatskoj. I Srbija je imala sličnih poteškoća sa EU, iako nije članica. Odgovarajućim političkim sredstvima, ona je bila primorana da osigura uvođenje kvote za povlašćen uvoz cigareta iz EU, odnosno da se za cigarete iz Hrvatske zadrži ista poreska stopa koja je važila dok je ta zemlja bila potpisnica sporazuma CEFTA. Takvu odluku Srbije Evropska komisija je „pozdravila“ u svom izveštaju o procesu pridruživanja EU. Sličan primer može se uočiti i kada je reč o zahtevu Srbije za članstvo u Svetskoj trgovinskoj organizaciji, jer je uslov (a na njega je skrenula pažnju, uvek nezaobilazna, Evropska komisija) da se iz domaćeg zakonodavstva uklone sve restriktivne odredbe o prometu bilo kakvih proizvoda, pa i genetski modifikovane hrane. Ovakvih primera je bezbroj, i oni se mogu primetiti gotovo svakodnevno. Npr. izjava šefa britanske diplomatije Vilijama Hejga povodom krize u Ukrajini, da se od Srbije i drugih zemalja koje se približavaju članstvu u EU očekuje da sarađuju sa Briselom po pitanjima spoljne politike.

19 N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, *The Modern Law Review*, No. 1/1993, 1–18.

20 *Ibid.* U prilog tezi da tradicionalna teorija suvereniteta danas nije uvek primenjiva prilikom određivanja državne vlasti govori primer Svete Gore. „Ipak, čini se da bi se za sada moglo reći da Sveta Gora poseduje jedan vid parasuvereniteta, specifičnu formu podeljenog suvereniteta između državnih, svetogorskih i vaseljenskih vlasti u Carigradu.“ D. Avramović, Sveta Gora – između autonomnosti i državnosti, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2/2013.

pravnog okvira.²¹ Već je navedeno da je državna vlast u društveno-politički razvijenim državama u izvesnom smislu ipak podeljena, i da ni jedna nema apsolutni karakter. Dajsi je (posmatrajući engleski pravni i politički život svog vremena) tvrdio da je engleski Parlament suveren, i da niko ne može staviti van snage pravo koje on stvara. Ipak, engleski pravni sistem je i danas specifičan jer, za razliku od većine drugih zemalja Evrope, ne postoji poseban ustavni sud koji kontroliše ustavnost akata. U onim državama u kojima je takva institucija ustanovljena, ona može da poništi akte ukoliko utvrdi da su u neskladu sa ustavom. Prema tome, parlament (u zemljama sa ustavnim sudstvom) očigledno nema pravnu suverenost, sa aspekta nemogućnosti drugih državnih organa da kasiraju pravo koje on stvori.²² Drugim rečima, parlament nije pravno neograničen jer, za razliku od engleskog pravnog sistema u kojem nema razlike u pravnoj snazi između zakona koji regulišu ustavnu materiju i svih ostalih zakona, pravo koje stvara mora biti u skladu sa ustavom. Ni ustavni sud nije suveren jer ne stvara pravo, već ga poništava. Suveren organ bi jedino bio ustavotvorni organ, koji prilikom donošenja ustava nije vezan bilo kojim drugim pravom. Naravno, to kada se ustav donosi prvi put, kada se ustanovljava državnopravni sistem. Ako se ustav samo menja, onda i taj ustavotvorni organ mora poštovati pravila o ustavnoj reviziji, jer bi u suprotnom došlo do državnopravnog diskontinuiteta.

Čini se da je ustavotvorni organ, ako se izuzme forma u kojoj mora da se vrši ustavna promena, zaista pravno neograničen u pogledu sadržine revizionog akta. Već na drugi osvrt, s obzirom da danas postoji uobičajena težnja ka uvođenju demokratskog načina vršenja vlasti, savremeni ustavi, kada je reč o odlučivanju o najvažnijim državnim pitanjima, predviđaju jedan vid neposrednog ispoljavanja narodnog suvereniteta obavljanjem referendumu. U tom slučaju, odluku donose državni organ i narod. Ustavotvorni organ jeste pravno neograničen, ali njegovu odluku treba narod da potvrdi. Ako je odbije (pa čak i ako je prihvati), ne može se reći da stoji pravna neograničenost ustavotvornog organa, jer ga u stvaranju prava pravno ograničavaju građani.

Ako se kao ogledno polje uzme Evropska unija i prouči pravni uticaj organizacije na države koje nisu članice, onda se može zapaziti da njega, zapravo, nema. Države ne-članice nisu u obavezi da primenjuju pravo EU, niti postoji pravni mehanizam koji može da ih natera da postanu članice. Kada je reč o članicama, situacija je već drugačija. Osnivačkim ugovorima, predviđeni su različiti pravni instrumenti neophodni za funkcionisanje zajednice. Oni se razlikuju, između ostalog, i u pogledu toga da li proizvode neposredna pravna dejstva ili zahtevaju implementaciju u nacionalno zakonodavstvo.

21 Pravni okvir je danas veoma teško utvrditi, jer pored državnog prava postoji i veliki broj izvora autonomnog prava. Videti G. Vukadinović, Vrste autonomnog prava i shvatanja pravnog pluralizma, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 4/2012.

22 Ovo ne mora biti slučaj samo u zemljama koje imaju posebnu ustavnosudsku vlast. U državama u kojima je formalno zadržana tripartitna podela vlasti, došlo je do proširenja nadležnosti najviših sudova u materijalnom smislu. Tako je Vrhovni sud države Viskonsin (SAD) u jednoj od čuvenih presuda *State v. Yoder and Wisconsin v. Yoder* presudio da su pravna pravila te države, koja zahtevaju da sva deca obavezno idu u školu do navršenih 16 godina života, suprotna Prvom amandmanu koji garantuje religijske slobode. Presudu je kasnije potvrdio i *U. S. Supreme Court*, čime se pokazuje da pravo koje stvara jedna državna vlast može biti stavljeno van snage od strane neke druge vlasti.

EU ne raspolaže nekakvim aparatom fizičke prinude kojim bi obezbedila poštovanje svojih pravila. Zbog toga, ona moraju na neki način biti priznata od strane država članica kako bi našla svoju primenu, i državnu sankciju u slučaju neprimene. Tek kada je uneto u nacionalni pravni sistem, pravo EU može da proizvodi pravno dejstvo. To priznanje ne dolazi u odnosu na svaki akt pojedinačno, već se države članice potpisivanjem ugovora o pristupanju EU obavezuju da pojedine akte neposredno primenjuju, i bez posebnog akta o ratifikaciji. To su oni akti koji su tako formulisani da ne zahtevaju neku posebnu konkretizaciju od strane nacionalnog prava.

Na primer, uredbe predstavljaju vrstu akata koje donose određeni organi EU i po svom karakteru odgovaraju zakonima nacionalnih država. Iako postoje i uredbe koje imaju karakter izvršnog podzakonskog akta, one najčešće predstavljaju pravne akte koji imaju opštu obavezujuću snagu i neposredno se primenjuju u svim državama članicama. Čak, države članice ne samo da ne treba da preduzimaju ništa radi njihove implementacije, već bi svaki takav akt bio suprotan pravu zajednica, jer bi uredbe lišavao jednoobraznog i simultanog dejstva, što je suština ovih akata. Iako mogu postojati izuzeci, s obzirom na svoje pravno dejstvo uredbe vrše ulogu zakona u pravu EU i imaju primat nad nacionalnim pravom.²³

Stavljajući po strani različite stavove o pitanju pravne prirode prava EU, nema sumnje da osnivački ugovori po načinu nastanka i njihovom pravnom dejstvu predstavljaju međunarodne ugovore. Jednom kada ih država zaključi, prema pravilima međunarodnog prava, ima obavezu i da ih poštuje. To dalje ima za posledicu primenu pravno obavezujućih pravila koje stvaraju organi EU. U suprotnom, može se ići sve do Suda EU koji će doneti odgovarajuću presudu, ali ne i dalje. Iako odluke Suda obavezuju države članice, nema monopola sile, te se njima prepušta da svojim unutrašnjim aktima sprovedu presudu.²⁴ Zato se nezaobilazno nameće pojam političkog suvereniteta, jer će se, po pravilu političkim odlukama, vršiti različiti pritisci koji će pogoditi određenu državu. Iz tog razloga, države u najvećem broju slučajeva prihvataju izvršenje ugovorima preuzete obaveze i one obaveze koje nameće pravo EU.

Za razliku od EU koja stvara nadnacionalno pravo za države članice, određena pravila međunarodnog prava obavezuju praktično sve države poznatog sveta. Postojanje jedne države nije uslovljeno njenim priznanjem od strane drugih, ali je tokom XX veka bilo vidljivo da su sve društveno-teritorijalne zajednice koje su egzistirale kao *de facto* države, nastojale da dobiju *de iure* priznanje članstvom u Organizaciji ujedinjenih nacija.²⁵ Tim činom, države se obavezuju da poštuju pravo koje stvara pomenuta organizacija, a naročito su u tom pogledu važne odredbe iz glave VII Povelje koje, između ostalog, omogućavaju preduzimanje

23 R. Etinski, *et al.*, Osnovi prava Evropske unije, Novi Sad 2010, 28–31. Osim uredbama, i direktive i odluke su takođe obavezujuće za države članice, s tim što one mogu da biraju na koji način će ih uneti u svoje unutrašnje pravo. *Ibid.* 31–36.

24 Radovan D. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske Unije*, Kragujevac 2012, 135.

25 Teorija o deklarativnom dejstvu priznanja danas je široko je prihvaćena u doktrini međunarodnog prava. Prema ovoj teoriji, država postoji kao međunarodnopravni subjekt i kada nije priznata. Ona i tada uživa ona prava i obaveze koje izviru iz imperativnih normi međunarodnog prava. R. Etinski, *Međunarodno javno pravo*, Novi Sad 2004, 95.

vojnih mera radi sprečavanja ili zaustavljanja agresije ili kršenja mira. U ovom slučaju međunarodna zajednica ima i aparat sile koji može da primeni ukoliko se njene odluke ne primenjuju dobrovoljno, čime se direktno narušava pravni suverenitet nacionalnih država.

5. Soft law kao način uticaja na suverenitet

Za razliku od pravno obavezujućih pravila, u međunarodnom pravu se već dugo vremena može uočiti postojanje jedne posebne vrste regula koje imaju uticaj na suverenitet nacionalnih država. To su uglavnom preporuke i formalno neobavezujuće norme, koje ne nastaju kroz uobičajene propisane procedure koje se koriste za donošenje pravnih normi. Ipak, ta pravila vrše snažan uticaj na zakonodavstva i na javno mnjenje. Osnovna osobina mekog prava je da ima tendenciju prerastanja u klasično, *hard law* i da često predstavlja prvi korak na tom putu. Takođe, *soft law* se sve češće koristi za regulisanje međunarodnih odnosa jer je adekvatnije od međunarodnih ugovora, pa i od međunarodnih običaja.²⁶

Činjenica je da meko pravo postoji, te da je iz razloga veće homogenosti izraženije u EU u odnosu na globalnu zajednicu. Uticaj koji ono ima prema suverenitetu država je vidljiv, naročito ako se u prvi plan istaknu sankcije koje se primenjuju za njeno nepoštovanje. U diplomatiji se ne naređuje, već se preporučuje. Pa ipak, te „preporuke“ su opskrbljene takvim mehanizmom, da se njihova primena često uopšte i ne dovodi u pitanje. Osnovni instrument u tom smislu, koji se u modernom dobu koristi, jesu različite ekonomsko-političke mere. Državama se stavlja u izgled onemogućavanje nekih ekonomskih beneficija, ili pak slabljenje političke podrške za određeni pravac delovanja, što je naročito izraženo kod onih država koje pretenduju da postanu članice EU. One se, ponekad, uslovljavaju poštovanjem preporuka koje ne poštuju čak i pojedine države članice.²⁷

26 „O mekom pravu se sve više govori i piše, jer se, pogotovo u međunarodnoj zajednici, ono sve češće upotrebljava. To je i razumljivo, jer je *soft law* zgodan instrument, s obzirom na to da je efektivniji od međunarodnog običaja, za koji je potrebno vreme da se ustali i stekne pravnu obaveznost ili od međunarodnih ugovora, za čije je usaglašavanje obično potrebno mnogo dugotrajnog truda sa neizvesnim krajnjim ishodom, pogotovo u pogledu njihove ratifikacije. Osim toga, *soft law* ostavlja državama širi diskrecioni prostor, a pogodno je i za lansiranje različitih političkih i ideloških punjenja.“ D. Avramović, 'Omekšavanjem prava' ka međunarodnoj vladavini prava?, *Srpska politička misao*, br. 2/2011, 263–288.

27 Tako postoje države članice EU koje nisu priznale nezavisnost Kosova, ali i države regiona koje teže da postanu članice koje to jesu učinile. Npr. sredinom 2008. god. Specijalni predstavnik EU na Kosovu Piter Fejt izjavio je da očekuje da će sve zemlje regiona, uključujući i Crnu Goru, što pre priznati nezavisnost Kosova, što se nedugo zatim i desilo. Tadašnja Vlada Crne Gore odluku je obrazložila zaštitom nacionalnih i državnih interesa Crne Gore, i ubrzanjem procesa evropskih i evroatlantskih integracija.

Zaključak

Suverenost kao svojstvo državne vlasti tokom istorije različito je tumačeno. S obzirom da se pripisuje državnoj vlasti nastaje kao teorijski pojam, ali u težnji da bude primenjeno verno odražava stanje u vršenju vlasti u realnosti. Isti princip kojim se Boden služio u objašnjavanju tog pojma, može da se koristi i danas. Ako se pogleda način na koji se vrši vlast u moderno doba, jedan od zaključaka može biti da ona nije nepodeljena. Jedna vlast može izdavati zapovesti koje neka druga vlast ili ne može, ili u ograničenom obimu može menjati i poništavati. Osim toga, čak i kada postoje instrumenti kojima jedna vlast može da utiče na egzistenciju druge, oni su po pravilu „mrtvo slovo na papiru“. Praksa pokazuje da se ni u predsedničkom, pa ni u parlamentarnom sistemu najviši državni organi ne smenjuju nadglasavanjem, već političkim dogovorom. Dakle, pored pravnog pojma suvereniteta, koji je važan ukoliko se teži opšteprihvaćenom idealu stvaranja pravne države, politički suverenitet je takođe od izuzetnog značaja. Na to upućuju politički dogovori koji su nužni za obrazovanje i funkcionisanje najviših državnih organa, ali i za pravno normiranje.

Bodenov model suvereniteta koji se pripisuje državnoj, najvišoj vlasti, izgleda doživljava izvesne promene. Čini se da današnja stvarnost u određenoj meri demantuje postojanje jednog i najvišeg izvora pravne i političke moći. Imajući u vidu globalističke trendove, nosioci suvereniteta ne mogu se tražiti samo u okviru nacionalnih država, nego i na međunarodnom planu. Da li suverenitet kao pojam uopšte postoji ili ne, a ako postoji na koji način će biti shvaćen, pitanja su od čijih odgovora zavisi postupanje država u brojnim situacijama. Po Makormiku, suverenost je nestala sa nacionalnog nivoa, a da je neki međunarodni subjekt nije stekao. Opet, praksa je pokazala da države ne žele da se odreknu isključivog prava na odlučivanje kada je reč o pojedinim pitanjima od (za njih) ključnog značaja. Tako je u prethodnom periodu većina članica EU odbila da prihvati ideju Nemačke o fiskalnom suverenitetu centralnih vlasti evropske zajednice.

Moguće bi bilo tvrditi da su danas suverene samo države koje raspolažu nuklearnim naoružanjem. One zaista jesu najmoćnije u pogledu ratnog potencijala koji mogu da iskoriste, bilo za napad ili odbranu. Ali u stanju mira, do sada se nije moglo čuti u političkom diskursu pretnja upotrebom nuklearne sile protiv određene države čija je politika u suprotnosti sa interesima vojno najmoćnijih zemalja. Naprotiv, čak i u takvim situacijama koriste se drugi mehanizmi, pravni, politički, ekonomski, kako bi se postigli željeni rezultati. Takođe, moglo bi se reći da su stalne članice Saveta bezbednosti UN suverene jer imaju pravo veta na odluke tog tela. Ali tada bi se opet govorilo o nekom neredovnom stanju, a ne o uobičajenoj svakodnevnoj komunikaciji između država.

Jedan od zaključaka bi mogao da ide u pravcu tvrdnje o nepostojanju suvereniteta, odnosno postojanju različitih izvora političke moći i pravne regulative, uz međusobnu saradnju na dobrovoljnoj osnovi. Čini se, ipak, da svet nije još uvek u toj fazi razvoja kada će države ne vršeći različite pritiske dobrovoljno pronalaziti rešenja u globalnom interesu. Ili se može reći da suverenitet ipak i dalje postoji, ali shvaćen u jednom drugačijem smislu, u onom izvornom značenju tog pojma, nekoga koji je viši a ne najviši. Izgleda da je najvišeg, barem ovog momenta, teško pronaći.

Literatura

1. Avramović, D.; Sveta Gora – između autonomnosti i državnosti, objavljeno u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad, 2013.
2. Avramović, D.; „Omekšavanjem prava“ ka međunarodnoj vladavini prava?, *Srpska politička misao*, vol. 32, br. 2/2012, Institut za političke studije, Beograd
3. Austin, J.; *The Province of Jurisprudence Determined*, London 1832.
4. Čavoški, K.; *Uvod u pravo I*, Beograd 1994.
5. Dicey, A. V.; *Introduction to the Study of the Constitution*, London 1950.
6. Etinski, R.; *Međunarodno javno pravo*, Novi Sad 2004.
7. Etinski, R., Đajić, S., Stanivuković, M., Bordaš, B., Đundić, P., Tubić, B.; *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad 2010.
8. Hinsley, F. H.; *Sovereignty*, Cambridge University Press 1986.
9. Jovanović, S.; *O suverenosti*, Niš 1996.
10. *Justinijanova Digesta*, Prva knjiga, prevod dr Antun Malenica, Beograd 1997.
11. Lukić, R.; *Uvod u pravo*, Beograd 1977.
12. MacCormick, N.; Beyond the Sovereign State, *The Modern Law Review*, 1/1993, London
13. Mitrović, D. M.; *Uvod u pravo*, Beograd 2010.
14. de Monteskje, Š.; *O duhu zakona*, prevod Aljoša Mimica, Beograd 2011.
15. McIlwain, C. H.; *Constitutionalism and the Changing World*, Cambridge University Press 1939.
16. Orlović, S. P.; *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu, Novi Sad 2008.
17. Orlović, S. P.; *Vladavina ustava ili ustavnog sudstva*, Novi Sad 2013.
18. Ruso, Ž. Ž.; *Društveni ugovor*, prevod sa francuskog Tihomir Marković, Beograd 2011.
19. Vukadinović, G.; Vrste autonomnog prava i shvatanja pravnog pluralizma, objavljeno u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, Novi Sad 2012.
20. Vukadinović, G.; *Žan Žak Ruso i prirodno pravo*, Novi Sad 1993.
21. Vukadinović, R. D.; *Uvod u institucije i pravo Evropske Unije*, Kragujevac 2012.

SOVEREIGNTY – RETURN TO THE ORIGINAL MEANING OF THE TERM

Ilija Jovanov

Faculty of Law, University of Novi Sad

Summary: State power is one of the favourite topics of legal writers. The reason for this, among other things, is the fact that it has been constantly changing. Sovereignty, among all its characteristics, may have been written about most. As it is the case with the majority of the classical theories, the theory of sovereignty seems to have suffered some changes. Social circumstances have greatly changed since Bodin times, which inevitably raises the question of the applicability of the theory of the sovereignty of the state power in the traditional sense. One of the most striking changes is so-called globalization. The connection between states, their regional, continental and intercontinental cooperation, i.e. the interdependence on the global level, seems to be more expressed than ever. That manner of developing international relationships involves joint decision making on many issues, whereby sometimes there is no formal, and even less substantial equality. As sovereignty has several aspects, it is not only legal, but also largely a political problem, and even economical. Therefore, it is necessary in modern times to understand sovereignty as a legal and political problem, and in the synthesis of those two to find the contemporary meaning. The author of this paper considers the legal aspect of sovereignty built upon the standpoint of the famous English legal writer Dicey. He created the theory of sovereignty of English Parliament which was based on strict law and the conventions of the constitution. On the other hand, the political meaning of sovereignty is taken into consideration in accordance with teachings of John Austin. His theory of habitual obedience as a fundament of sovereignty has its critics, but it seems that it has stood the test of time and with awareness of its limitations still can be useful at the present time. Finally, those two aspects of the term sovereignty are considered in the context of modern national states. There is a question if sovereignty can exist internally or the reality denies that principle? Is it in some way exceeded, so the states enter a sort of “post sovereignty” phase? Does legal and political (factual) sovereignty exist independently and which one should possibly be given priority to? Which are the limitations of sovereignty in modern times? It is particularly interesting the narrowing of sovereignty by soft law of the EU states, as well as of the states which have the ambition to become a part of the European Union. The author of this paper tries to shed light on the various influences on the modern theory of state power and sovereignty, and to point out a potential modern conception of sovereignty.

Keywords: sovereignty, legal and political sovereignty, state power, separation of powers.