

## IDEJA SUVERENOSTI U HRVATSKOJ DRŽAVNOPRAVNOJ MISLI OD 1990. DO 2013. GODINE

*Izvorni znanstveni rad / Original scientific paper*

UDK 321.011(497.5)“1990/2013“

*Suverenitet je: a) pojam, kojemu je od samih početaka njegove uporabe navlastita polemičnost; b) ideja, tijesno, vezana uz ideju države; c) termin, bitno, priljezan izričaju ideje „postojanja konačnoga i apsolutnog autoriteta u političkoj zajednici“ (Hinsley). Suverenost - kako je to razvidno iz, promotrenih, tekstova hrvatskih autora - moguće je fokusirati u njezinoj „unutarnjoj“ i „vanjskoj“ dimenziji. Hrvatski državnopravni pisci, podastiru, pritom, brojna određenja suverenosti: a) „najviša vlast, vrhovništvo“, b) „značajka autoriteta vlasti“, c) „bitno obilježje državne vlasti“, d) „najviša ili vrhovna vlast“, i dr. Kao nositelji suvereniteta - kroz povijest pravne i političke misli - najčešće se označavaju: a) monarh (konceptija monarhijskog suvereniteta), b) narod (konceptija narodnog suvereniteta), c) nacija (konceptija nacionalnog suvereniteta), d) država (konceptija suvereniteta države). Državni suverenitet, u njegovom klasičnom poimanju najviše vlasti prema unutra i neovisne prema vani, je -u globaliziranom i pluralističkom svjetskom poretku- u potpunosti napušten (Smerdel). Svjetski su ustavni tekstovi, na tragu neke od naznačenih ideja suvereniteta. Ustav Republike Hrvatske iz 1990.godine, njedri ideje: a) narodne (pučke) suverenosti; b) nacionalne suverenosti i c) državne suverenosti.*

**Ključne riječi:** suverenost, ideja, hrvatska državnopravna misao

### I

Suverenitet, kao bitno označje državne vlasti ili – prema nekim mišljenjima - kao vlast sama, odnosno vrhovna vlast, fenomen je, koji, stoljećima, motri politička i pravna misao, nastojeći odrediti njegovu bitnost, dosege i nositelje. Ideja suvereniteta dijeli sudbinu ideje o državi: upravo stoga, što je suverenitet navlastit fenomen države. Propitivanje sržnosti suvereniteta te geneze ideje suvereniteta, značilo je, stoga, i propitivanje mišljenja države, iz kojeg je provenirala ova ideja. „S državom je najtješnje povezano pitanje suverenosti, (...) o državi možemo raspravljati s dvaju vidika: s vidika cilja, pri čemu u prvi plan dolaze etički vidici u čijoj službi se država nalazi, ili pak s vidika organizacije vlasti i sredstava kojima država

<sup>1</sup> Veleučilište u Šibeniku

raspoláže. S tim u svezi javlja se pitanje zašto država smije raspolagati vlašću. To nas na poslijetku dovodi do pitanja o vrhovnoj vlasti o njezinom ustoličenju i opravdanju. Različiti oblici države: monarhija, aristokracija ili demokracija samo su različiti oblici ustoličenja vrhovne vlasti, vlasti općenito. Tiranija je posve nerazumna vlast i gospodstvo, gdje vrhovna vlast postoji bez suglasnosti državljana, te nema svoga opravdanja. Republika je druga krajnost...<sup>2</sup>

Riječ suverenost potječe od kasnolatinke riječi „superanus“ (najviši) i njezine talijanske izvedenice „sovrano“<sup>3</sup>. Stres smatra da je: a) suverenost najviša vlast b) suveren onaj koji raspoláže najvišom vlašću, tj. b) vlašću iznad koje više nema nijedne vlasti te je baa) on donositelj konačne odluke. Suveren time: a) osigurava jedinstveno političko vodstvo države i b) daje državi njezinu subjektivnost te<sup>4</sup> c) osigurava da pravila države imaju premoć nad pravilima svakog drugog udruženja.<sup>5</sup> Pritom se, kao sržno, nameće i: pitanje odnosa državne suverenosti i međunarodnog prava. Raphael drži da je: a) odgovor na to pitanje vrlo zamršen b) tako, primjerice, nije posve jasno treba li ustvrditi da je međunarodno pravo više od državnog prava. Raphael tvrdi da bi odgovor na postavljeno pitanje – s pravnog stajališta- trebao glasniti „ne“, dok bi – s moralnog stajališta- mogao glasniti „da“. To, nadalje, znači da „možemo misliti da bi međunarodno pravo moralo imati veću valjanost od municipalnog (nacionalnog) prava. Međutim, sadašnje pravno stanovište drži da mnoga (iako nesva) pravila međunarodnog prava obvezuju državu samo ukoliko ih ona hotimično prihvaća kao obvezujuća; te ako, kao što je to najčešće običaj, preuzme dotični dio međunarodnog prava u svoje vlastito municipalno pravo.“<sup>6</sup>

Stres, nadalje, navodi da kod suverenosti treba razlikovati: a) suverenost prema unutra i b) suverenost prema van. „Pitanje posljednje odluke pitanje je suverenosti unutar države, dok je pitanje suverenosti prema van pitanje o odnosu između država, pitanje neovisnosti i subjektivnosti u međunarodnim odnosima.“<sup>7</sup> Stres upozorava – kad se radi o suverenosti unutar države- na razliku između mjerodavnosti odlučivanja i sadržaja odluke. „Suverenost je mjerodavnost najviše i zadnje odluke. Po tome se suverenost razlikuje od kompetencije ili stručnosti koja se odnosi na sadržaj. Suverenost je pitanje mjerodavnosti, a kompetencija pitanje sposobnosti. Suverenost i mjerodavnost su pitanja prava, a kompetencija i stručna osposobljenost pitanja razumnosti i pametnosti.“<sup>8</sup>

Stres, nadalje, navodi da je: a) suverenost države zahtjev, koji provenira iz samih njezinih ciljeva. „Ako je prvi i glavni cilj države osiguravati mir, pravednost u odnosima, sigurnost i slobodu među državljanima, i ako država može to postizati samo donošenjem zakona, onda treba odrediti i onoga koji će u tome imati zadnju riječ.“<sup>9</sup> Suverenost je – kako to tvrdi Barker, „autoritet zadnje riječi.“<sup>10</sup> To je, dakle, zahtjev same države. „U državi kao pravnome udruženju

<sup>2</sup> STRES, Anton, Sloboda i pravednost, Zagreb, 2001, str. 165.

<sup>3</sup> Usp. loc. cit.

<sup>4</sup> Recipirajući mišljenje D.D. Raphaela, podastrito u knjizi: Problems of Political Philosophy, Humanities Press, Atlantic Highlands, 1990, str. 52.

<sup>5</sup> Usp. STRES, Anton, Sloboda i pravednost, Zagreb, 2001, str. 165-166.

<sup>6</sup> Ibid., str. 167.

<sup>7</sup> loc. cit.

<sup>8</sup> loc. cit.

<sup>9</sup> loc. cit.

<sup>10</sup> BARKER, E., Principles of Social and Political Theory, Oxford University Press, Oxford 1967, str. 60; citirano prema STRES, Anton, Sloboda i pravednost, Zagreb, 2001, str. 168.

mora postojati vlast zadnjega pravnog poravnanja svih pravnih stvari koje se pokazuju na njezinu području. Legalno udruženje neće biti cjelovito, niti će pravo biti jedinstveno, sve dok ne bude negdje jedan autoritet, do kojega će na kraju dospjeti sudbonosne razlike i koji kao autoritet pruža zadnje mogućnosti, te napokon donosi najvišu i konačnu odluku.”<sup>11</sup> Promišljajući pitanje opsega suverenosti, tj. ono što može postati predmetom suverene odluke, Stres navodi da su moguća tri odgovora: a) da je predmet suverene odluke „bilo što”. Naime, „pošto je suverenost ondje gdje postoji mogućnost zadnje i najviše odluke, ona je zapravo neograničena. Ukoliko bi tko suverenosti postavio kakvu granicu, ne bi više bilo suverena, već bi, bila podređena onomu tko joj postavlja granice”<sup>12</sup>; b) Budući da je suverenost, vlast i mjerodavnost zadnje odluke... suverenu propadaju samo one odluke koje ne mogu riješiti niže pravne službe.”<sup>13</sup> Stres upućuje da neki autori idu, još, dalje te tvrde „da se suverenost pokazuje kao suverenost tek onda ako može učiniti iznimku”<sup>14</sup> te navodi C. Schmitta, koji tvrdi „da je suveren onaj koji odlučuje o izvanrednome stanju te može čak ukinuti ustav.”<sup>15</sup> Stres drži da se – upravo u suprotnosti s tom „opasnom” tvrdnjom- oblikovao i treći odgovor: c) predmet suverene odluke može biti samo ono, što je pravno pitanje.<sup>16</sup> „Država je pravno uređeno udruženje, dakle suveren može odlučivati samo o pravnim pitanjima, a ne o bilo kojim stvarima. Suveren nije i ne može biti proizvoljna i samovoljna vlast, koja bi svašta činila, i to na bilo kakav način. Suveren ne može rušiti pravni poredak, jer bi time rušio samu državu koju jamči. Pa i kad se radi o iznimnim situacijama, mora se predvidjeti u samome pravnom poretku tko smije učiniti iznimku? Tko je tada suveren? Onaj koji čini iznimku ili onaj koji dopušta da se ta iznimka učini? Zato postoje teorije koje govore da je, zapravo, suveren pravni poredak kao takav.”<sup>17</sup>

Prema Viskoviću, pravna vrhovnost države (unutarnja suverenost) „ne smatra se više neograničenom vlašću. Ona ne znači više, kao što je ranije značila, da država može zahtijevati i postići od stanovništva sve što se vladajućima prohtije, niti da vladajući nisu ograničeni bilo kakvim zakonima osim Božjim, niti pak da stanovništvo nema mogućnosti utjecaja i odlučivanja u političkodržavnim stvarima.”<sup>18</sup> Visković argumentira: a) država može -pravnim normama- uspješno usmjeravati ponašanja ljudi samo u granicama nekih: aa) fizičkih, ab) ekonomskih, ac) političkih i ad) moralnih mogućnosti i vrijednosti<sup>19</sup> iz njezine okoline;<sup>20</sup> b) pojedinci i društvene grupe, poglavito pripadnici onih najmoćnijih, utječu, svojim stavovima, prijedlozima, zahtjevima, pa i otporima, na državne odluke; c) opstojnost i odlučivanje najviših državnih tijela ovise o volji, politički djelatnog, stanovništva; d) „moć i vrhovna (suvere-

<sup>11</sup> loc. cit.

<sup>12</sup> STRES, Anton, Sloboda i pravednost, Zagreb, 2001, str. 168.

<sup>13</sup> loc. cit.

<sup>14</sup> loc. cit.

<sup>15</sup> loc. cit.

<sup>16</sup> Usp. ibid., str. 168-169.

<sup>17</sup> Ibid., str. 169.

<sup>18</sup> VISKOVIĆ, Nikola, Teorija države i prava, Zagreb, 2006, str. 25.

<sup>18a</sup> ibid., str. 25-26.

<sup>19</sup> „ni najmoćnija i autoritarna država ne može prisiliti ljude na fizički nemoguće radnje, npr. da se svi posvećuju športu; ili na ekonomski nemoguće ili neprihvatljive odnose, npr. da svi budu jednako proizvodni ili da se ne bave privatnim privređivanjem... ili na moralno neprihvatljiva ili državno nekontrolabilna ponašanja, npr. da se primjenjuje eutanazija ili da se nikada ne laže.”

<sup>20</sup> Usp. ibid., str. 25.

na - N.G.) vlast države određeni su i ograničeni ustavnim propisima o ustrojstvu države, te ustavnim pravima i slobodama čovjeka i građanina“;<sup>21</sup> e) mnoga od tih ograničenja suverene vlasti, „podređena su danas i međunarodnim pravilima Ujedinjenih naroda, Europskog vijeća, Europske unije i drugih međunarodnih organizacija“<sup>22</sup>; f) uz to „mnoge društvene skupine i organizacije (privredne, vjerske, sindikalne, kulturne i sl.) koje čine tzv. civilizirano društvo“ stvaraju vlastita i autonomna pravna pravila za svoje pripadnike, što suvremene države ne smiju više ni sprječavati ni zanemarivati kako ne bi izazvale opasna nezadovoljstva i zastoje u važnim procesima društvenog života.“<sup>23</sup> Visković zaključuje da „iako je znatno ograničena, djelujući samo u granicama svojih ustavnih moći, a poštujući autonomiju civilnog društva i pod uvjetom da barem jedan značajan dio zajednice, nadasve njeni ekonomski dominantni slojevi, imaju u nju povjerenje i podržavaju je, vrhovnost države je još uvijek čvrsta (efikasna) i vrijednosno neosporna (legitimna). Vrijednost i društvena nužnost te vrhovnosti jest u njenom doprinosu miru, sigurnosti i redu u izrazito konfliktnoj i složenoj zbilji globalnog društva.“<sup>24</sup>

Degan navodi da se: a) u međunarodnom pravu, suverenost, definira kao „vrhovna vlast države na njezinu području koja isključuje vlast drugih država i nije podvrgnuta nikakvoj višoj vlasti. U odnosu na inozemstvo, suverenost se očituje kao neovisnost.“<sup>25</sup> Degan upućuje da: a) suverenost nije apsolutna, odnosno da „nije nikakva svemoć države u apsolutnom smislu“;<sup>26</sup> b) nije neograničena vlast države: „u propisivanju njezinih vlastitih državnih nadležnosti na njezinu području,“<sup>27</sup> odnosno da je c) državna suverenost, u suvremenoj međunarodnoj zajednici, pravni pojam te je „podvrgnuta međunarodnom pravu.“<sup>28</sup> Degan, nadalje, upućuje da: većina imperativnih normi općega međunarodnog prava (jus cogens) „ima za svrhu osiguranje poštivanja suverenosti svih država od svih ostalih država, članica međunarodne zajednice. A te norme ograničavaju nadležnosti svake od država u korist održavanja vlastite suverenosti svake“<sup>29</sup> od njih.“<sup>30</sup> Degan, međutim navodi da „režim neke države zasnovan na diskriminaciji njegovih vlastitih građana, ili naročito onaj koji bi trpio ropstvo, genocid i druge međunarodne zločine, nije više prihvatljiv za međunarodnu zajednicu uzetu u cjelini.“<sup>31</sup>

<sup>21</sup> *ibid.* str. 26.

<sup>22</sup> *loc. cit.*

<sup>23</sup> *loc. cit.*

<sup>24</sup> *loc. cit.*

<sup>25</sup> DEGAN, Vladimir Đ., *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2006, str. 227.

<sup>26</sup> *loc. cit.*

<sup>27</sup> *loc. cit.*

<sup>28</sup> *ibid.*, str. 293.

<sup>29</sup> Tako, „Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih nacija“... što ju je opća skupština UN usvojila 24. listopada 1970. (rezolucija 2625 (XXV), pod načelom „suverene jednakosti država“ propisuje sljedeće: „države su pravno jednake.“ U presudi u parnici Nikaragva iz 1986, Međunarodni je sud istaknuo: „... pristajanje neke države uz neku posebnu političku doktrinu ne predstavlja kršenje običajnoga međunarodnog prava; kad bi se zaključilo drugačije, to bi učinilo besmislenim temeljno načelo državne suverenosti na kojem počiva čitavo međunarodno pravo, kao i slobodu svake države da izabere svoj politički, društveni, i kulturni sustav.“

<sup>28a</sup> *ibid.*, str. 227.

<sup>30</sup> *loc. cit.*

<sup>31</sup> *loc. cit.*

## II

Žarko Puhovski određuje suverenost kao „najvišu vlast, vrhovništvo.”<sup>32</sup> Puhovski upućuje da, u današnjem smislu- pojam suverenosti uvodi Jean Bodin „kao oznaku neograničene vlasti nad podanicima”<sup>33</sup>, te da je, u tradiciji, suveren „razumljen kao osoba koja vlada drugima, da bi se, posebice od J.J. Rousseaua s.(uverenost) pripisalo puku kao političkom tijelu.”<sup>34</sup> Puhovski tvrdi da se, u tom smislu, „razlikuje s.(uverenost) kao najviša vlast koja slijedi na osnovi pravno ili običajno ustanovljene hijerarhije, od s.(uverenosti) kao konačne vlasti nad svakom hijerarhijom (što je suvremeni slučaj bilo pučke suverenosti ili s.(uverenosti) parlamentarnog monarha koji odlučuju nakon prethodno provedenog postupka u skladu s unaprijed propisanom procedurom.”<sup>35</sup> Puhovski napominje da, već, Bodin, uz stav o neizmjenjivosti božjih, odnosno prirodnih zakona ljudskim djelovanjem- „određuje suverenu vlast kao onu kojoj je karakteristika legibus solutus, tj. moć vladanja po vlastitu nahođenju.”<sup>36</sup> Iz toga slijedi: da suverenost, u „punom smislu”, može postojati „samo u apsolutnoj monarhiji, odnosno u suvremenoj autoritarnoj diktaturi.”<sup>37</sup> Upravo stoga „C. Schmitt i navodi pravo na proglašenje izvanrednog stanja u kojem su ustavno proklamirana prava suspendirana, kao oznaku s.(uverenost) u suvremenoj državi.”<sup>38</sup> Puhovski drži da je liberalno-demokratska tradicija: ponajprije u SAD, a nakon drugog svjetskog rata i u europskim državama, upravo s ciljem, i načelnog izbjegavanja takvog stanja, „razvila institucijsku diobu vlasti kao sistem „kočnica i ravnoteža” koje onemogućuju nadmoć bilo koje, zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti nad ostalima. Isto važi i za „vertikalnu” diobu vlasti karakterističnu za federalističke modele.”<sup>39</sup> Iz toga slijedi da „konzekventno razvijena praksa diobe vlasti u suvremenim ustavima faktički rastvara klasičnu doktrinu koja polazi od krutog pojma s.(uverenosti).”<sup>40</sup> Naime, „čim se s.(uverenost) počinje shvaćati kao atribut države, a posebice pučke (demokratske) države više nije moguće njezino posve konzekventno određenje u skladu s navedenim teorijskim postavkama (čak i Rousseauovoj demokratskoj koncepciji u kojoj nije predviđena dioba vlasti)”<sup>41</sup>. Puhovski naglašava da „u takvoj koncepciji s.(uverenost) djeluje kao konačna vlast, ali ne više kao jedina, čak: neomeđena vlast. Iz nje se više ne izvode atributi vlasti (pa ni njeni niži ograni), nego je i sama konačna vlast izvedena iz postojanja države, odnosno, u slučaju pučke (narodne) suverenosti- iz izbornog prenošenja izvorne s.(uverenosti) slobodnog pojedinca, člana zajednice na predstavništvo i njegove organe.”<sup>42</sup> Puhovski upućuje da se, u suvremenim teorijama, suverenost motri u njezinoj: unutrašnjoj i vanjskoj dimenziji („uzimlje (se) u obzir kao unutrašnja i vanjska”). Pod unutrašnjom suverenosti, razumijeva se isključiva ovlast države „da izvršuje nesmetano najvišu vlast na vlastitoj teritoriji, nad vlastitim stanovništvom. U slučaju pučke suverenosti riječ je o primarnim ovlastima državljana kao

<sup>32</sup> PUHOVSKI, Žarko, Suverenost, u: Leksikon temeljnih pojmova politike, Zagreb, 1990, str. 143.

<sup>33</sup> loc. cit.

<sup>34</sup> loc. cit.

<sup>35</sup> loc. cit.

<sup>36</sup> loc. cit.

<sup>37</sup> loc. cit.

<sup>38</sup> loc. cit.

<sup>39</sup> ibid., str. 144

<sup>40</sup> loc. cit.

<sup>41</sup> loc. cit.

<sup>42</sup> loc. cit.

birača nad predstavničkim tijelom i, posredno, nad drugim organima države.”<sup>43</sup> Pod vanjskom suverenosti razumijeva se „priznanje okoline (drugih država) da neka država ima suverenu vlast. Ona se načelno iskazuje aktom formalnog priznanja postojanja neke države. Pritom se, najčešće unutrašnje političke promjene, pa i promjene režima, ne smatraju relevantnima za vanjske čimbenike i ne iziskuju ponovno priznanje.”<sup>44</sup> U 20. stoljeću se, temeljem prava na samoodređenje- govori o nacionalnoj suverenosti. „Pritom je riječ o pojmu s.(uverenosti) koji nije pravno izveden nego je deklariran na temelju prava naroda (puka) razumljenoga kao nacija da sam određuje svoju sudbinu, način suživota s drugim nacijama i državno ustrojstvo.”<sup>45</sup> Puhovski ističe da je poteškoća ovakva modela u tom „što se pri njegovu raščlanjivanju pretpostavlja nacionalna unificiranost stanovništva, ili se dopijeva u sukob s nacionalnim pravima pripadnika drugih nacija.”<sup>46</sup>

*Petar Vučić* određuje suverenitet kao „stanje, svojstvo ili moć njegova nosioca (subjekta suvereniteta) da se samoorganizira i sobom upravlja.”<sup>47</sup> Vučić napominje da „to svojstvo treba razlikovati od političkih, pravnih i ekonomskih mjera vlasti kojima se realizira suverenitet.”<sup>48</sup> To, nadalje, znači da „realizacija (N.G.) suvereniteta može biti prenijeta i na drugoga, mirnim putem ili silom (što znači da se može i oduzeti), na drugu naciju, državu, međunarodnu organizaciju itd.”<sup>49</sup> Sam suverenitet je, međutim, „politički i moralno vezan uz naciju kao svog nosioca pa je kao takav od nje nedjeljiv i neprenosiv. Ukoliko nacija odluči prenijeti ga na nekog drugog, ona postaje dio neke druge nacije i samo preko nje stječe suverenitet, ali s drugim identitetom; gubitak nacionalnog suvereniteta redovito znači i gubitak nacionalnog identiteta.”<sup>50</sup> Vučić vezuje ideju slobode za ideju suvereniteta te drži da je „ideja slobode napredovala... preko ideje suvereniteta i to povijesno najprije preko monarhijskog, zatim državnog i napokon preko narodnog suvereniteta.”<sup>51</sup> Vučiću je narodni suverenitet „jedna od najvećih demokratskih tekovina čovječanstva: on je zapreka diktaturama i apsolutizmu prema unutra i hegemonizmu izvana.”<sup>52</sup> Vučić drži da narodni suverenitet, unatoč tomu, što, faktično, sadrži sva četiri atributa suvereniteta, „time se ne pretvara u tirana prema unutra ili agresora prema vani:”<sup>53</sup> Naime, „apsolutnost znači da sva vlast potječe iz naroda i da treba služiti narodu: pravo naroda da bira i opoziva, da donosi zakone, da kontrolira izvršnu vlast, itd. Neograničenost znači da narodna vlast nije ograničena nikojom drugom unutarnjom ili vanjskom vlasti. Preuzimanje obveza po međunarodnim ugovorima, pak znači afirmaciju a ne negaciju suvereniteta. Narod ima suverenitet koji nije delegiran ni od monarha ni od države; on je originiran, iz njega proizlazeći. Suverenitet nije djeljiv, djeljivo je samo njegovo ostvarivanje, koje se manifestira kao prenošenje obavljanja nekih poslova na druge subjekte. U protivnom, ako se prih-

<sup>43</sup> loc. cit.

<sup>44</sup> loc. cit.

<sup>45</sup> ibid., str. 145.

<sup>46</sup> loc. cit.

<sup>47</sup> VUČIĆ, Petar, *Jugoslavija izmišljena država*, Zagreb, 1991, str. 128.

<sup>48</sup> ibid., str. 36.

<sup>49</sup> loc. cit.

<sup>50</sup> ibid., str. 37.

<sup>51</sup> ibid., str. 129.

<sup>52</sup> loc. cit.

<sup>53</sup> loc. cit.

vati teorija djeljivosti suvereniteta bio bi on tako podijeljen da bi sav bio prenijet na saveznu državu.”<sup>54</sup>

*Vjekoslav Miličić* - u pokušaju određenja suvereniteta - polazi od teze da državu „kao dio entiteta društva, kao društvenu organizaciju obilježavaju osobitosti autoriteta vlasti (glavne društvene skupine).”<sup>55</sup> Pritom se – kao atributi autoriteta vlasti u državi, nadaju: a) moć, b) poredak prava i c) suverenost. „Kakvoća suverenosti:... upućuje na autoritet vlasti u državi kao neporeciv odnosno određuje ga kao vrhovnu vlast.”<sup>56</sup> Miličić razlikuje zbiljsko i formalno vrhovništvo vlasti (*de facto et de iure*). „Naime, samo uspostavljanje društvenog poretka prava, a ne i mogućnost njegova ostvarenja i samo njegovo ostvarenje, u odnosu na sve stanovnike i cijeli prostor države (tzv. unutrašnja suverenost), upućuje na formalnu kakvoću vrhovništva vlasti - suverenost *de iure*, ali ne i zbiljski – *de facto*. Ako se pak vrhovna vlast samosvojne uspostavlja i ako djelatno ostvaruje vlastiti poredak prava prema stanovništvu i na prostoru unutar državnih granica, ali je i jednako samosvojna prema odgovarajućim osobama u međunarodnim odnosima (državama i drugim pravnim udrugama međunarodnog prava – tzv. suverenost prema vani), onda je riječ o punoj, potpunoj suverenosti - *de facto et de iure*.”<sup>57</sup>

*Arsen Bačić* - u nastojanju određenja suverenosti - tvrdi da je pojam suverenosti nadasve kompleksan. „O istome pojmu naime može se govoriti u internacionalnom kontekstu, u internom kontekstu, može se govoriti o političkom suverenitetu, te o juridičkom suverenitetu, o državnom suverenitetu, o suverenitetu u državi itd. ”<sup>58</sup> Razlažući: a) političku koncepciju državnog suvereniteta, Bačić tvrdi da je aa) ovu koncepciju izložio Jean Bodin u djelu: *Six livres de la Republique* (1576) te da je – u rimskoj perspektivi imperiuma - ab) uspostavio ekvivalenciju između suvereniteta i apsolutne nezavisnosti. „Bodinovo se shvaćanje sastoji u tome da je država slobodna od svake subordinacije spram neke druge vlasti. Ovo je shvaćanje u velikoj mjeri određeno svojim vremenom. Ustvari radi se od XVI. st. i prije svega francuskom kraljevstvu, u kojem se nastoji opravdati supremacija kralja nad ostalim velikim feudalcima, ali i nezavisnost krune spram Svete stolice i germanskog Rimskog Carstva. Ova nezavisnost Francuske spram bilo koje strane vlasti legisti su izražavali u dvije formule: „Kralj svoju krunu duguje samo Bogu” i „Kralj je imperator u svome kraljevstvu.” Koncepcija o suverenitetu – nezavisnosti u velikom je dijelu ostala sačuvana u međunarodnom pravu;<sup>59</sup> b) razlažući juridičku koncepciju suvereniteta u državi, Bačić tvrdi: ba) da se ova koncepcija „sastoji u priznanju da suverenitet pripada državnim vlastima ili vladi shvaćenoj u najširem smislu te riječi. Za državnu je vladu neophodno da raspolaže određenim brojem ovlaštenja ili prava. Tako: pravom donošenja propisa, policijom, pravosuđem, pravom kovanja novca... Ono što karakterizira državu jeste da ta ovlaštenja ima na raspolaganju samo ona, tim esencijalnim pravima raspolaže samo država.”<sup>60</sup> Bačić zaključuje da ova koncepcija „ima isti izvor kao i do-

<sup>54</sup> loc. cit.

<sup>55</sup> MILIČIĆ, Vjekoslav, *Opća teorija prava i države*, Zagreb, 1994, str. 30.

<sup>56</sup> loc. cit.

<sup>57</sup> *ibid.*, str. 31.

<sup>58</sup> BAČIĆ, Arsen, *Ustavno pravo, teorija i interpretacija*, Split, 1995, str. 56.

<sup>59</sup> loc. cit.

<sup>60</sup> *ibid.*, str. 57.

ktrina o suverenitetu- nezavisnosti.”<sup>61</sup> Naime, „i na ovoj su doktrini najviše inzistirali kralj i visoki feudanci”<sup>62</sup> te je njezina prednost – u odnosu na koncepciju o suverenitetu- nezavisnosti- u tome „što je ona eksplicitnija i s više nijansi. Ona naime dozvoljava shvaćanje po kojem je suverenitet djeljiv, jer govori da postoji skup prava javne vlasti koji se može dijeliti i raspoređivati različitim titularima.”<sup>63</sup>

*Berislav Perić*, u nakani određenja suverenosti, polazi od teze da je suverenost jedno od bitnih obilježja državne vlasti. „Državna vlast se smatra potpuno suverenom ako raspoláže tzv. unutarnjom i vanjskom suverenosti. Unutrašnja suverenost znači činjenicu, da je državna vlast na svojem teritoriju najviša i najveća, da ona na tom teritoriju raspoláže najvećom prisilnom snagom, te ni jedna druga društvena organizacija, a niti pojedinac, nemaju takvu prisilnu moć. To je najveća sila, a to znači da je suverena unutar državnih granica. Međutim, država je član međunarodne zajednice, ona ne živi izolirano, već ulazi u razne odnose s drugim subjektima međunarodnog života. Ako ona, u tim odnosima s drugim državama i međunarodnim organizacijama, nastupa na ravnopravnoj osnovi i kao jednak s jednakima, onda ona ima i tzv. vanjsku suverenost.”<sup>64</sup> Perić smatra da se pojmovi tzv. unutrašnje i vanjske suverenosti „pretežno... uzimaju u didaktičke svrhe, da bi se bolje razlučili elementi „pune suverenosti.”<sup>65</sup> No, u stvarnosti se vanjska i unutrašnja suverenost ne mogu dijeliti. „One su nerazdvojne, utječu jedna na drugu, jedna dijeli sudbinu druge, te gubitak vanjske suverenosti sigurno dovodi i do negativnih posljedica za stabilnost unutrašnje suverenosti i obratno. Kao što su tzv. unutrašnja i vanjska politika otkrile svoje jedinstvo, isti je slučaj i s vanjskom i unutrašnjom suverenosti. Ali, iz toga se postiže i daljnji zaključak: da samo ukupnost jedne i druge komponente (unutrašnje i vanjske suverenosti) može davati činjenicu pune suverenosti jedne države.”<sup>66</sup> Perić napominje da se, u tom kontekstu, smatra „da državna vlast mora biti najjača na onom teritoriju koji je njen, te pravno neovisna u svom djelovanju od bilo koje unutrašnje sile; prema vani, državna vlast mora nastupati u odnosu na druge države ili međunarodne organizacije kao ravna prema ravnima. Po sadašnjoj političkoj ili pravnoj teoriji, koja stoji na tradiciji istih teorija iz XVII. stoljeća, te se kvalitete državne vlasti zajedničkim imenom nazivaju vrhovništvo državne vlasti ili suverenost.”<sup>67</sup> Perić zaključuje da je suverenost „ideja, pojam ili obilježje državne vlasti; suverenost je naziv kvalitete državne vlasti. Ona je u isti mah činjenica i zahtjev državne vlasti. Pretežno je mišljenje u teoriji ono, koje smatra da je suverenost bitno obilježje (svojstvo) državne vlasti. Na osnovi toga, sve države, koje su se formirale od početka društva pa do danas, trebaju se smatrati, jer su države, i kao suverene.”<sup>68</sup>

*Duško Vrbanić* određuje suverenitet kao „onu državnu vlast koja je vrhovna iznutra, a nezavisna prema van.”<sup>69</sup> To, dakle, znači da se: a) suverenitet „definira dvostruko, u unutrašnjem i vanjskom smislu, tj. s obzirom na samu političku zajednicu i s obzirom na druge države”<sup>70</sup> te

<sup>61</sup> loc. cit.

<sup>62</sup> loc. cit.

<sup>63</sup> loc. cit.

<sup>64</sup> PERIĆ, Berislav, *Filozofija povijesti i pravna znanost*, Zagreb, 1996, str. 136.

<sup>65</sup> *ibid.*, str. 137.

<sup>66</sup> loc. cit.

<sup>67</sup> loc. cit.

<sup>68</sup> loc. cit.

<sup>69</sup> VRBANIĆ, Duško, *Država i pravo*, Zagreb, 2003, str. 29.

<sup>70</sup> loc. cit.



da b) „takvo obilježje vlasti ne upućuje na sam njezin sadržaj, nego ističe odsutnost nekog drugog višeg autoriteta od državnog.”<sup>71</sup> Vrban upućuje da se ta definicija, „ne bi smjela tumačiti tako da ne postoje nikakva ograničenja za vršenje vlasti na nekom teritoriju i s obzirom na određeno stanovništvo. Nju treba shvatiti restriktivno u smislu da ne postoji, doduše, nikakva viša vlast unutar države i izvan nje, ali da je svaka država, ipak, vezana prema van i iznutra općim načelima i normama međunarodnog poretka, kao i vlastitim pravom.”<sup>72</sup> Vrban tvrdi da je suverenitet, ponajprije, pravni pojam: „upućuje na to da ne postoje pravna ograničenja za (vršenje) vlasti”<sup>73</sup> te zaključuje da „s obzirom na načelo učinkovitosti koje je važno u međunarodnom pravu, zahtijeva se da vršenje vlasti bude stvarno, tj. da neka država ima kontrolu nad svojim granicama i da može po potrebi primijeniti silu za održavanje svoga pravnog poretka.”<sup>74</sup> Vrban razlikuje: državni, narodni i monarhijski suverenitet. Vrban drži da pitanje suvereniteta treba motriti „ne samo s nižega državnopravnoga gledišta nego i s gledišta političke zbilje i stvarnih društvenih odnosa.”<sup>75</sup> Upravo stoga: kritičari pojma suvereniteta „naglašavaju *relativnost* (N.G) suvereniteta države glede unutrašnjih odnosa između javne vlasti i civilnoga društva te s gledišta suvremenoga razvoja međunarodnih odnosa.”<sup>76</sup> Kritičari, s tim u svezi, ističu: a) „da je danas neprihvatljivo državnu vlast sagledavati kao neograničenu, kako u pravnom, tako i u faktičnom pogledu. Demokratsko oblikovanje političkih zajednica suprotstavlja se ideji suverene i svemoćne vlasti. Taj argument dobiva na težini ako se uzme u obzir autohtonost lokalne samouprave te federalno načelo, a osobito načelo neotuđivih ljudskih prava. S druge strane, razvoj međunarodnog prava i jačanje povezanosti država na međunarodnoj sceni stvara novu globalnu zajednicu financijskim, gospodarskim, političkim, komunikacijskim i drugim vezama (globalizacija). Sve to dovodi u sumnju valjanost koncepta suvereniteta kako iznutra, tako i u odnosima između država.”<sup>77</sup> Vrban upozorava i na poteškoće definiranja pojmova, srodnih pojmu suvereniteta: narodnog (pučkog) i nacionalnog suvereniteta. Sporno je i pitanje: „je li suverenitet bitno, tj. nužno obilježje svake države te može li se ona pojmiti i bez te naznake koja upućuje na vrhovnu i neograničenu vlast. Zato i protektorat ne bi bio država u pravom smislu, a taj se karakter odriče i federalnim jedinicama.”<sup>78</sup> Vrban smatra da je, unatoč ovim kritikama, koje, bitno, relativiziraju pojam suvereniteta države, ipak, općenito, prihvaćeno „shvaćanje o suverenitetu kao bitnom obilježju državne vlasti.”<sup>79</sup> Vrban, naime, smatra da je „termin „suverenitet” postao i sinonim za državnu vlast i državu uopće.”<sup>80</sup> Jedno od sržnih pitanja suverene vlasti jest i pitanje njezina sadržaja („u čemu se sastoji vršenje suverene vlasti”). Vrban, s tim u svezi, navodi da: „za razliku od starijih autora (Bodin) koji su bili skloni suverenitet opisati kao niz ovlaštenja koja pripadaju vladaru, a to su kovanje novca, ubiranje poreza, carina te zakonodavstvo, sudovanje i slično, danas je napušteno pozitivno ili sadržajno određivanje toga pojma. Suverenitet se tako definira u ne-

<sup>71</sup> loc. cit.

<sup>72</sup> ibid., str. 30.

<sup>73</sup> loc. cit.

<sup>74</sup> loc. cit.

<sup>75</sup> ibid., str. 31.

<sup>76</sup> ibid., str. 32.

<sup>77</sup> loc. cit.

<sup>78</sup> loc. cit.

<sup>79</sup> loc. cit.

<sup>80</sup> loc. cit.

gativnom smislu samo kao odsutnost neke druge više vlasti ili, pak, kao nepostojanje formalnih zapreka da se ona obavlja. To je formalan ili negativan pojam suverenosti.<sup>81</sup> Pored toga, danas se „ideja o neograničenosti (potpunosti) vlasti drukčije tumači. Državna je vlast samo uvjetno neograničena jer nju veže pozitivno pravo, a zatim i ustavno-politički mehanizmi i vrijednosti.”<sup>82</sup> Vrban, kao što je to već istaknuto, upućuje na činjenicu da se suverenitet države očituje prema unutra i prema van, što, drugim riječima, znači da pojam suvereniteta sadrži dvije dimenzije: unutarnju i vanjsku „te se tako može govoriti o vanjskoj i unutrašnjoj suverenosti.”<sup>83</sup> Vrban, u svezi s unutrašnjom suverenosti, recipira suvremeno shvaćanje („unutrašnja suverenost više se ne određuje prema sadržaju nego samo negativno, kao odsutnost neke druge više vlasti”)<sup>84</sup> te tvrdi da se, u tom formalnom smislu, sljedeća obilježja suvereniteta: vrhovna (najviša), neograničena i nedjeljiva vlast.<sup>85</sup> „Suverenitet je svojstvo državne vlasti, a nositelj mu je narod koji, pak, izražava svoju suverenu volju preko predstavničkog tijela (parlament).”<sup>86</sup> Shodno tome, „ne postoje neki posebni državni organi koji bi imali suverenitet. On pripada državi kao cjelini, odnosno narodu u političkom smislu. Isto se može reći i za državne akte. Svi su oni izraz državnog suvereniteta.”<sup>87</sup> Vrban drži da je prvo i najvažnije „obilježje suverene vlasti da je ona najviša, što se označavalo u starijoj teoriji kao „summa potestas.”<sup>88</sup> U svakoj političkoj zajednici, osim države, „postoje i druge organizacije i institucije od kojih neke raspoložu čak i mogućnošću upotrebe prisile. Dovoljno je navesti primjer općine i jedinica lokalne samouprave koje, iako dio javne vlasti, nisu državni ograni u užem smislu. Osim njih postoji i Crkva, različita udruženja, poduzeća te konačno obitelj kao primarna društvena skupina.”<sup>89</sup> Te institucije, upućuje Vrban, „nisu izjednačene s državom koja je od njih ne samo viša i njima nadređena nego jedina posjeduje izvornu vlast, tj. onu koja nije izvedena iz neke druge vlasti.”<sup>90</sup> Drugo je obilježje suverenosti neograničenost. „To se u starijoj teoriji označavalo kao „plenitudo potestas”, dakle kao potpuna vlast.”<sup>91</sup> Vrban, izražavajući rezervu spram ovog mišljenja, tvrdi da je državna vlast „neograničena samo uvjetno, a to znači da polazimo od pretpostavke da su stvaranje i primjena prava u nekoj državi u isključivoj mjerodavnosti domaćih vlasti. To pak ne znači da pojedini državni organi, pa i samo predstavničko tijelo mogu odlučivati po svojoj slobodnoj volji. Oni su vezani unutrašnjim i međunarodnim pravom, kao i ustavnim odredbama.”<sup>92</sup> Sljedeće obilježje suvereniteta jest nedjeljivost vlasti. Suverenost je, unatoč opstojnosti mnoštva državnih tijela, samo jedna. „To znači, prvo, da ne postoji više nositelja suverenosti i drugo, da je način vršenja suverenosti jedinstven.”<sup>93</sup> Tako se isključuju „različiti modaliteti suverenosti, kao npr. da neka suverena prava provodi druga država ili međunarodna organizacija ili, pak, da se ona prenose na fede-

---

<sup>81</sup> loc. cit.

<sup>82</sup> loc. cit.

<sup>83</sup> loc. cit.

<sup>84</sup> loc. cit.

<sup>85</sup> Usp. *ibid.*, str. 33.

<sup>86</sup> loc. cit.

<sup>87</sup> loc. cit.

<sup>88</sup> loc. cit.

<sup>89</sup> loc. cit.

<sup>90</sup> loc. cit.

<sup>91</sup> loc. cit.

<sup>92</sup> loc. cit.

<sup>93</sup> *ibid.*, str. 34.

ralne jedinice.”<sup>94</sup> Vrban napominje da ta „konstrukcija počiva na uvjerenju da se ne može logički zamisliti postojanje dviju najviših vlasti u jednoj državi,”<sup>95</sup> odnosno da je, ipak, moguća samo „privremena suspenzija vršenja suverenih prava kao u slučaju okupacije ili stavljanja nekog područja pod međunarodnu zaštitu (starateljstvo).”<sup>96</sup>

Vrban, s tim u svezi, zaključuje da „trajno prenošenje suverenih prava na drugu državu ili novonastalu državnu zajednicu označilo bi i nestanak suverenosti, odnosno same države. Suverenost se, dakle, ne može dijeliti ni prema svojim nositeljima ni prema sadržaju (poslovi- ma, državnim funkcijama).”<sup>97</sup> Vrban, također, upućuje na činjenicu opstojnosti takvih akata „koji su specifične prirode ili zato, što ih donose vrhovni državni organi (parlament, državni poglavar), ili pak zato što sadrže državne striktno (kogentne norme).”<sup>98</sup> Vrban, u tom kontekstu, apostrofiraju: donošenje i promulgaciju zakona i ustava te napominje da je to akt „koji je viši izraz suverenosti nego akti uprave.”<sup>99</sup> Vrban napominje da bi, uz još neke akte, primjerice: razrezivanje poreza, određivanje vojne obveze, ubiranje carina, eksproprijaciju zemljišta, „ipak bilo neispravno smatrati samo takve akte izrazom suvereniteta.

On se odnosi na cjelinu državne vlasti ili, pak, na cjelokupan pravni poredak. Međutim, ne smije se izgubiti iz vida i činjenica da se neki akti izdvajaju po tom što imaju naročitu simboličku ulogu kao materijalni ili duhovni izraz postojanja države, odnosno njezina suve- reniteta.”<sup>100</sup> Vrban, glede unutrašnjeg suvereniteta države-zaključuje: a) suverenitet je obi- lježje državne vlasti „koja je najviša iznutra, a neovisna prema van.”<sup>101</sup> To je takva vlast, koja je: aa) vrhovna, tj. nema više vlasti iznad nje; ab) neograničena: što znači da joj se ne mogu po- stavljati granice pravnoga reguliranja ni glede sadržaja ni glede oblika prava te c) jedna i je- dinstvena, odnosno nedjeljiva.<sup>102</sup> Vrban, u kontekstu variranja fenomena suvereniteta- promišlja i drugu njegovu dimenziju tzv. vanjski suverenitet države („suverenitet prema van”) te navodi da je država „suverena s obzirom na druge države ako je neovisna i s njima ravnop- pravna.”<sup>103</sup> To, ponajprije, znači „da ne postoji neka viša vlast izvan nacionalnih granica.”<sup>104</sup> Neovisnost rezultira i drugim načelom: načelom nemiješanja u unutrašnje poslove. To znači da nijedna država „nema pravo propisivati drugoj državi kako će urediti svoja unutrašnja pi- tanja, pa i kad se radi o njezinim vlastitim državljanima. Ona, naime, nema pravo zahtijevati da se nekome dodijele ili uskrate neka prava, osim ako to ne proistječe iz međunarodnih obveza.”<sup>105</sup> Vrban, međutim, upućuje i na čimbenike relativiziranja vanjske suverenosti: a) sve veća međuovisnost država u najrazličitijim oblicima (trgovački i finansijski odnosi, mehaniz- mi kolektivne sigurnosti-vojni savezi), b) ideja o međunarodnoj zajednici, c) stvaranje univer-

<sup>94</sup> loc. cit.

<sup>95</sup> loc. cit.

<sup>96</sup> loc. cit.

<sup>97</sup> loc. cit.

<sup>98</sup> loc. cit.

<sup>99</sup> loc. cit.

<sup>100</sup> loc. cit.

<sup>101</sup> loc. cit.

<sup>102</sup> Usp. ibid., str. 35.

<sup>103</sup> loc. cit.

<sup>104</sup> loc. cit.

<sup>105</sup> loc. cit.

zalnih međunarodnih organizacija, ca) deapsolutiziranje i relativiziranje pojma suvereniteta: u samoj teoriji međunarodnih odnosa odnosno u međunarodnom pravu.<sup>106</sup>

*Nikola Visković*, s nakanom određenja suverenosti, drži da „u svakom društvu postoje mnogi subjekti koji imaju vlast u sociološkom smislu te riječi, tj. legitimnu ili normama priznatu moć da prisiljava druge ljude na stanovita ponašanja”<sup>107</sup>, te da je država „jedan od tih subjekata vlasti.”<sup>108</sup> Država kao politička vlast – „za razliku od drugih, koji odlučuju u užim grupama i o posebnim vrstama odnosa (roditelji u obitelji, vlasnici, upravni odbori i sindikati u poduzećima, papa i biskup u crkvenoj zajednici”<sup>109</sup> „odlučuje na području globalnog društva i o svim onim odnosima koji su predmet politike, uključujući i one o kojima odlučuju ostale vlasti.”<sup>110</sup> Visković smatra da „ako država nije jedina vlast, ona jest uistinu najviša ili vrhovna vlast, kojoj su svi pojedinci i skupine, pa i ostali nosioci vlasti, podređeni.”<sup>111</sup> Visković, nadalje, upućuje da se superiornost „države nad ostalim vlastima, njena osobina „vlasti nad vlastima”, iskazuje (se) i u tome što je ona jedan od čimbenika (ne jedini, jer to su također moralni poredak i autonomni trgovački poredak) koji normativno priznaju roditeljsku, poslodavačku i druge moći – kao vlasti.”<sup>112</sup> Upravo je „vrhovnost državne političke vlasti nad svim drugim društvenim subjektima... bitna sastavnica državne suverenosti.”<sup>113</sup>

Visković tvrdi da se „državna vrhovnost ili suverenost sastoji od dva tipa odnosa.”<sup>114</sup>: a) prvi tip odnosa naziva se unutarnja suverenost ili pravna vrhovnost, a „sastoji se u tome da država stvara i ima isključivu ovlast da stvara najviše pravne norme – ustavne, zakonske, podzakonske, sudske i dr., koje važe na njenom teritoriju,”<sup>115</sup> b) drugi tip odnosa – koji čini suverenost državne vlasti – naziva se vanjska suverenost, a čine ih a) „nezavisnost” i b) „ravnopravnost” države spram ostalih država.<sup>116</sup> „Nezavisnost je činjenica da država uređuje društveni život na vlastitom teritoriju i svoje međunarodne odnose bez prisile drugih država.”<sup>117</sup> Ona je „posljedica unutrašnje suverenosti na međudržavnom planu: jer samo vlast koja ima zbiljsku vrhovnost na svom teritoriju može se oduprijeti i pokušajima nadmetanja volje drugih država.”<sup>118</sup> Visković upućuje da ravnopravnost „znači da je država u međunarodnim odnosima subjekt s jednakim osnovnim pravima kao i sve ostale države i to neovisno o velikim razlikama u vojnoj, gospodarskoj i drugoj moći što stvarno postoje među državama.”<sup>119</sup> Iz toga slijedi da „suverena država slobodno i ravnopravno zaključuje međunarodne ugovore s drugim državama i pod istim uvjetima sudjeluje s drugim državama u međunarodnim odnosima”<sup>120</sup> i orga-

<sup>106</sup> Usp. *ibid.*, str. 35.

<sup>107</sup> VISKOVIĆ, Nikola, *Teorija države i prava*, Zagreb, 2006. str. 24.

<sup>108</sup> *loc. cit.*

<sup>109</sup> *loc. cit.*

<sup>110</sup> *loc. cit.*

<sup>111</sup> *ibid.*, str. 25.

<sup>112</sup> *loc. cit.*

<sup>113</sup> *loc. cit.*

<sup>114</sup> *loc. cit.*

<sup>115</sup> *loc. cit.*

<sup>116</sup> Usp. *ibid.*, str. 26.

<sup>117</sup> *loc. cit.*

<sup>118</sup> *loc. cit.*

<sup>119</sup> *loc. cit.*

<sup>120</sup> „Zbog toga npr. svaka članica Ujedinjenih naroda (i velesile SAD i Rusija, i zaista nemoćne države poput Haitija i Libanona) ima u organima te najuglednije međunarodne organizacije po jedan glas i sva ostala jednaka prava izuzetkom odlučivanja u Vijeću sigurnosti, gdje su velike sile pobjednice u Drugom svjetskom ratu sebi dale pravo

nizacijama.”<sup>121</sup> Visković naglašava da je bitno „shvatiti da suverenost države nije samo jedno priznato pravo ili posljedica nekog čina volje stanovništva i drugih država prema određenoj državnoj vlasti, kao što suverenost ne znači nužno ni pravednost vlasti. Sociološki gledajući, tj. sa stajališta zbiljskih odnosa, suverenost „je prvenstveno činjenica moći.”<sup>122</sup> Iz toga slijedi da „priznanje jedne države od njenog stanovništva i od drugih država nije konstitutivno, tj. utemeljujuće za postojanje te države i za njenu suverenost, premda je zacijelo državna suverenost potpunija i čvrsta kad je priznata od stanovništva (tj. ako je demokratska) i od drugih država.”<sup>123</sup> Suverenost je bitno obilježje državnosti. Ona je, prvenstveno, odnos moći „između državne organizacije i drugih unutrašnjih i vanjskih političkih subjekata.”<sup>124</sup> Iz toga slijedi da će, „ovisno o tome koliko su čvrste pravna vrhovnost i nezavisnost jedne države – ta država biti više li manje suverena.”<sup>125</sup>

*Smiljko Sokol* drži da se pojam suvereniteta u nas, kako u običnom, tako i u stručnom govoru „upotrebljava uopćeno.”<sup>126</sup> Po njemu, međutim, ovaj pojam, barem s ustavnopravnog aspekta – ima „tri temeljne razine i različita sadržaja”:<sup>127</sup> a) narodni suverenitet, b) suverenitet države i c) nacionalni suverenitet. Ada) sadržaj načela narodnog suvereniteta jest „u tome da sva vlast u državi i proizlazi iz naroda i pripada narodu te da vlastodršci djeluju kao predstavnici naroda.”<sup>128</sup>

Pritom se „pojmom naroda obuhvaćaju svi državljani odnosno građani određene države bez obzira na nacionalne i sve druge razlike među njima. Zato se načelo narodnog suvereniteta još u ustavnom pravu i suvremenoj političkoj znanosti označava i izrazima pučki, državljanski ili građanski suverenitet.”<sup>129</sup> Sokol navodi da je „načelo narodnog suvereniteta ustavno... pravni temelj suvremenih demokratskih sustava koji su... i ustavno i zbiljski oblikovani, i djeluju kroz sustav i institucije predstavničke vladavine;”<sup>130</sup> Adb) Suverenitet države se izražava kao „najviša vlast prema unutra i nezavisna prema vani.”<sup>131</sup> Adc) Nacionalni suverenitet se izražava kao „pravo naroda odnosno nacije na samoodređenje do odcjepljenja.”<sup>132</sup> Ovime je obuhvaćeno „neotuđivo nedjeljivo i neprenosivo pravo nacije da osnuje svoju državu i da, donoseći ustav, odluči kako će ona biti uređena.”<sup>133</sup> Sokol ističe da se „pojam nacionalnog suvereniteta često miješa s pojmom narodnog suvereniteta,”<sup>134</sup> a jedan od ključnih razloga „nerazlikovanja tih dvaju pojmova jest i u tome što se u francuskoj ustavnopravnoj klasičnoj doktrini, s obzirom na nacionalnu strukturu francuskog društva i unitarno

---

veta, što je očigledna pravna neravnopravnost, ali opet ne tolika da bi stavila u pitanje opću ravnopravnost članica međunarodne zajednice.”

<sup>119a</sup> loc. cit.

<sup>121</sup> loc. cit.

<sup>122</sup> ibid., str. 26-27

<sup>123</sup> ibid., str. 27.

<sup>124</sup> loc. cit.

<sup>125</sup> loc. cit.

<sup>126</sup> SMERDEL, Branko i dr., *Ustavno pravo*, Zagreb, 2009, str. 2009.

<sup>127</sup> loc. cit.

<sup>128</sup> loc. cit.

<sup>129</sup> loc. cit.

<sup>130</sup> loc. cit.

<sup>131</sup> loc. cit.

<sup>132</sup> loc. cit.

<sup>133</sup> loc. cit.

<sup>134</sup> loc. cit.

državno uređenje, izjednačuje pojam naroda u ustavnom i političkom smislu s nacijom, te se za označavanje pojma narodnog suvereniteta koristi izraz „souverainete nationale”,<sup>135</sup> odnosno prema doslovnom prijevodu „nacionalni suverenitet”.<sup>136</sup> Sokol, nadalje, naglašava da se „u suvremenoj demokratskoj ustavnopravnoj teoriji, a i prema odredbama, svih demokratskih ustava, razlikuju... dva temeljna načina ostvarivanja narodnog suvereniteta: posredno (predstavničko) i neposredno odlučivanje.”<sup>137</sup> Naime, narod može – temeljem ustava, „vlast obnašati na dva načina: tako da sam neposredno obnaša njezine funkcije, sve ili samo neke od njih ili da bira svoje predstavnike preko kojih će posredno obnašati vlast (predstavnicima obnašaju vlast ustavno u ime naroda).<sup>138</sup> Narod, dakle, obnaša vlast: na način neposredne demokracije (u cijelost odnosno primjenom pojedinih njezinih oblika) ili, pak, na način posredne demokracije ili predstavničke vladavine. „S koncepcijom podijeljenog (pučkog) suvereniteta bila bi u skladu samo primjena neposredne demokracije, dok je s koncepcijom nedjeljivog narodnog suvereniteta u skladu i neposredna i posredna demokracija.”<sup>139</sup> Sokol drži da se, u svim suvremenim demokracijama, „i ustavni i zbiljski primjenjuje... kao temeljni i daleko pretežiti način ostvarivanja narodnog suvereniteta, sustav predstavničke vladavine odnosno posredne demokracije”<sup>140</sup> te da je „predstavnička vladavina u većini suvremenih demokratskih država kombinirana... u određenoj mjeri s oblicima neposredne demokracije kao što su referendum i narodna inicijativa.”<sup>141</sup> Upravo stoga, većina suvremenih ustavnopravnih teoretičara „određuje suvremene demokracije s motrišta ostvarivanja narodnog suvereniteta, odnosno obnašanja političke vlasti kao mješovite sustave predstavničke vladavine i neposrednog odlučivanja ili kombinaciju posredne i neposredne demokracije.”<sup>142</sup> Sokol, međutim, naglašava „da se vlast u svim suvremenim demokratskim državama, u nekima više a u nekima nešto manje, unutar te kombinacije odnosno mješovitog sustava i ustavnopravno a pogotovo zbiljski ne samo pretežito već gotovo u potpunosti obavlja posredno kroz različite oblike i mehanizme predstavničke vladavine.”<sup>143</sup>

Propitujući temeljne odredbe Ustava Republike Hrvatske, *Branko Smerdel* upućuje da Ustav njedri: a) narodni (pučki) suverenitet, b) nacionalni suverenitet i c) državni suverenitet. Ada Narodni ili pučki suverenitet, utvrđen je člankom 1. Ustava: u kojem je Republika Hrvatska određena „kao jedinstvena i nedjeljiva demokratska i socijalna država, u kojoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.”<sup>144</sup>

<sup>135</sup> „I u drugim razvijenim demokratskim državama kao što su, primjerice, Njemačka i SAD koje su, neke prije a neke kasnije nastale kao „države nacije” narodni suverenitet je u osnovi izjednačen s nacionalnim suverenitetom. U tim se državama, naime svi državljani bez obzira na etničko podrijetlo osjećaju ujedno i pripadnicima te iste nacije npr. njemačke, američke, a tako ih prihvaća i državna vlast pa su u njima pojmovi „narod”, „politički narod” i „nacija” stvarno sinonimi.”

<sup>134</sup> a. a *ibid.*, str. 210.

<sup>136</sup> *loc. cit.*

<sup>137</sup> *ibid.*, str. 213.

<sup>138</sup> *loc. cit.*

<sup>139</sup> *loc. cit.*

<sup>140</sup> *loc. cit.*

<sup>141</sup> *ibid.*, str. 214.

<sup>142</sup> *loc. cit.*

<sup>143</sup> *loc. cit.*

<sup>144</sup> SMERDEL, Branko, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Zagreb, 2013, str. 278.

Smerdel upućuje da se „pritom jasno određuje tko čini narod: to su svi hrvatski državljani.“<sup>145</sup> Time se, zapravo, „određuje narodni (ili pučki) suverenitet kao temelj državne vlasti;“<sup>146</sup> Adb Nacionalni suverenitet izražava odredba Izvorišnih osnova, prema kojoj se Republika Hrvatska ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina. „Kao takva, ona ima hrvatski kao službeni jezik te državne znakove i simbole sukladno tom uređenju, ali u njoj su svi građani ravnopravni i sudjeluju u ostvarivanju vlasti u državi. Republika Hrvatska jest i država pripadnika nacionalnih manjina koja u njoj žive. Nacionalne i druge manjine uživaju posebna prava i posebnu zaštitu.“<sup>147</sup>

Smerdel navodi da „odredba po kojoj u Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana odnosi se na sve državljane Republike Hrvatske, bez razlikovanja s obzirom na nacionalnu pripadnost ili druge značajke. Demokracija je vladavina većine, ali uz osiguravanje i zaštitu jednakih prava (svim) manjinama.“<sup>148</sup> Smerdel, također, navodi da narod „ostvaruje vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem, kao što je na primjer referendum;“<sup>149</sup> odnosno da je „predstavnička demokracija temelj...političkog sustava;“<sup>150</sup> ali da „o ustavom određenim pitanjima odlučuju birači neposredno;“<sup>151</sup> Adc) Državni suverenitet, tj. vrhovna vlast- Republike Hrvatske, utvrđena je člankom 2. Ustava kao „neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv.“<sup>152</sup> Pojam „državni suverenitet,“ pritom, se Smerdelu nadaje kao vrhovništvo (najviša vlast) „države i njezinih tijela na cijelom državnom području, uključujući more, podmorje i zračni prostor, kao i sva nacionalna blaga i bogatstva.“<sup>153</sup> Smerdel drži da ga izražava „jednostavna klasična formula: vrhovništvo je najviša vlast prema unutra (podanicima) i neovisna prema vani, koja slobodno odlučuje o zaključivanju međunarodnih sporazuma, kao i o ratu i miru (s drugim državama i međunarodnim organizacijama).“<sup>154</sup> Smerdel, međutim, smatra da je „u globaliziranom i pluralističkom svjetskom poretku, takav...pojam suvereniteta u potpunosti napušten: ni najveće svjetske sile nisu slobodne od ograničenja međunarodnog pravnog poretka.“<sup>155</sup>

Istodobno su sve države „suočene s imperativnim zahtjevima udruživanja kao sredstvom osiguranja mira i napretka.“<sup>156</sup> Smerdel napominje da se država „ne može odreći svog suvereniteta, ali ga voljom naroda i (ili) narodnog predstavnništva može ograničiti. Takvo ograničavanje ne može biti trajno i neopozivo.“<sup>157</sup> Upravo stoga, Ustav utvrđuje „ograničenja teoretski zamišljenog totalnog državnog suvereniteta: međunarodno pravo, kao i načela i običaje međunarodnog pravnog poretka.“<sup>158</sup> Smerdel upućuje, kako Ustav, uz to, „propisuje kako o prijenosu suverenih ovlasti na međunarodna tijela i organizacije odlučuje Hrvatski sabor, i to poseb-

<sup>145</sup> loc. cit.

<sup>146</sup> loc. cit.

<sup>147</sup> loc. cit.

<sup>148</sup> ibid., str. 279.

<sup>149</sup> loc. cit.

<sup>150</sup> loc. cit.

<sup>151</sup> loc. cit.

<sup>152</sup> loc. cit.

<sup>153</sup> loc. cit.

<sup>154</sup> loc. cit.

<sup>155</sup> loc. cit.

<sup>156</sup> loc. cit.

<sup>157</sup> loc. cit.

<sup>158</sup> loc. cit.

nom dvotrećinskom većinom svih zastupnika, kao i narod neposredno, putem referenduma.”<sup>159</sup>

### III

Promotrivši, ključne, tekstove o suverenitetu devetorice hrvatskih autora, podastrte u razdoblju od 1990. do 2013. godine, nadaju se sljedeći zaključci: suverenitet je a) pojam, koji je, od samih početaka njegove uporabe, „polemički predodređena kategorija” (Puhovski); b) problem suverenosti je, najtješnje, povezan s problemom države, odnosno državne vlasti (Perić, Visković, Vrban i dr.); c) suverenost se može motriti u njezinoj „unutarnjoj” i „vanjskoj” dimenziji (Perić, Visković, Vrban i dr.); d) suverenost se određuje kao: da) najviša vlast, vrhovništvo (Puhovski), db) stanje, svojstvo ili moć njegova nositelja, tj. subjekta suvereniteta „da se samoorganizira ili sobom upravlja” (Vučić); dc) značajka autoriteta vlasti (Miličić), dd) u smislu političke koncepcije državnog suvereniteta („suvereniteta nezavisnosti”): ekvivalencija između suvereniteta i apsolutne nezavisnosti; u smislu juridičke koncepcije suvereniteta u državi: priznanje da suverenitet pripada državnim vlastima ili vladi; državna vlada, „raspolože određenim brojem ovlaštenja ili prava; tim esencijalnim pravima raspolože samo država (Bačić); de) bitno obilježje državne vlasti; „državna vlast se smatra potpuno suverenom ako raspolože tzv. unutarnjom i vanjskom suverenosti” (Perić); df) ona državna vlast, koja je vrhovna iznutra, a nezavisna prema van (Vrban); dg) najviša ili vrhovna vlast, tj. vlast „kojoj su svi pojedinci i skupine, pa i ostali nosioci vlasti, podređeni” (Visković); dh) u smislu „narodnog suvereniteta”: vlast, koja proizlazi iz naroda i pripada narodu; „nacionalnog suvereniteta”: pravo naroda odnosno nacije na samoodređenje do odcjepljenja; u smislu „suvereniteta države”: najviša vlast prema unutra i nezavisna prema vani” (Sokol); di) u smislu odredbi Ustava Republike Hrvatske: narodni (ili pučki) suverenitet, vlast koja proizlazi iz naroda i pripada narodu: kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana; narod čine svi hrvatski državljani; nacionalni suverenitet: izražava odredba izvorišnih osnova: prema kojoj se hrvatska država ustanovljuje kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina; državni suverenitet, tj. vrhovna vlast Republike Hrvatske – utvrđena je – člankom 2. Ustava- kao „neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv” (Smerdel); e) pojam suverenosti- u današnjem smislu- uvodi Jean Bodin: ea) „kao oznaku neograničene vlasti nad podanicima”, eb) suveren je –u tradiciji- „razumljen kao osoba koja vlada drugima”, ec) suverenost se, posebice od J.J. Rousseaua pripisuje „puku kao političkom tijelu”, ed) u tom smislu: razlikuje se suverenost temeljem eda) „pravno ili običajno ustanovljene hijerarhije” od edb) suverenosti, „kao konačne vlasti nad svakom hijerarhijom” (Puhovski); f) državni suverenitet – u njegovom klasičnom poimanju - fa) najviše vlasti prema unutra i fb) neovisne prema vani je – u globaliziranom i pluralističkom svjetskom poretku- u potpunosti napušten (Smerdel), fc) suverenost „u punom smislu” može postojati samo, u apsolutnoj monarhiji, odnosno u suvremenoj autoritarnoj diktaturi, fd) liberalno-demokratska tradicija je – s nakanom izbjegavanja takvog stanja- „razvila institucijsku diobu vlasti” (sustav „kočnica i ravnoteža”), fe) konzekventno nazočna praksa diobe vlasti u suvremenim ustavima „faktički rastvara klasičnu doktrinu koja polazi od krutog pojma s.(u)verenosti” (Puhovski).

<sup>159</sup> loc. cit



Summary

**THE IDEA OF SOVEREIGNTY IN THE CROATIAN CONSTITUTIONAL THOUGHT  
FROM 1990 TO 2013**

*Sovereignty is a polemic concept. This idea is closely related to the idea of the state. It is the period of existence of the final and absolute authority in the political community. Croatian authors cite numerous definitions of sovereignty: a) the highest authority, b) the importance of the authority, c) the essential feature of government, d) the highest, or supreme authority, etc. As holders of sovereignty is usually indicate: a) the monarch (the concept of monarchical sovereignty) b) people (the concept of popular sovereignty), c) the nation (the concept of national sovereignty), d) state (the concept of sovereignty of the state). State sovereignty is completely abandoned in a globalized and pluralistic world order. The Croatian Constitution of 1990, developed the idea of popular sovereignty, national sovereignty and state sovereignty.*

**Key words:** *sovereignty, idea, croatian constitutional thought*

