

## IDEJA SUVERENOSTI U USTAVNOPRAVNOJ MISLI STJEPANA RADIĆA

*Izvorni znanstveni rad / Original scientific paper*

UDK 32-05 Radić, S.

*Ideja suvereniteta –u predradićevskom razdoblju je, uglavnom, varirana kao ideja: a) monarhijskog (Bodin, Hobbes) i b) narodnog (Locke, Rousseau) suvereniteta. Rousseauova koncepcija narodnog suvereniteta je -u francuskoj pravnoj i političkoj misli- dvojako interpretirana: u smislu: a) ideje tzv. pučkog ili podijeljenog suvereniteta (souveraineté populaire) i b) ideje nedjeljivog ili nacionalnog suvereniteta (souveraineté nationale). Radić se na tragu njegovih suvremenika, klasika francuske ustavnopravne znanosti: André Esmeina i Carré de Malberga –uprisutnjuje na poziciji koncepta tzv. nedjeljivog ili nacionalnog suvereniteta. Radićevi uvidi u narodnu suverenost („narodno vrhovništvo“) generirano Rousseauovim teorijskim predloškom te (ponajviše) esmeinovskim interpretativnim ključem –osim „teorijske“, imali su i „ideologijsku“ dimenziju: bili su, dakako, i u funkciji ideologijske potke događanju hrvatske nacionalne države. Radić se, u tom kontekstu, pokazuje kao, vrstan, zagovaratelj ideje nacionalnog suvereniteta. Radić je, osobitu, pozornost –kako je to razvidno iz njegovih teza- usredotočio na „ustavne posljedice“ ideje narodnog, odnosno nacionalnog suvereniteta (sustav predstavničke vladavine, odgovornost, „narodnih predstavnika“, značajke izbornog sustava, zaštita manjina, sustav razmjernog zastupanja, biračko pravo žena).*

**Ključne riječi:** suverenost, ideja, ustavnopravna misao, Stjepan Radić

### I

Stjepan Radić (1871-1928), hrvatski politik i stradalnik, bio je – što je, gotovo, nepoznato – i vrstan politički i ustavnopravni pisac. Od, oko, trideset tisuća stranica Radićevih spisa, znatan, dio njih njedri i njegove ustavnopravne uvide. Ovi su, pak, zgusnuti u njegovu spisu: *Savremena ustavnost* (1910)<sup>2</sup>. Knjiga je pisana s nakanom da posluži kao habilitaciona rad-

<sup>1</sup> Veleučilište u Šibeniku

<sup>2</sup> „To djelo je trebalo izaći u dva sveska, od kojih je prvi izašao g. 1911. (točnije: 1910.- N.G.) pod naslovom *Temelji i načela*, a drugi je trebao izaći pod naslovom *Jamstva i obilježja*. On, nažalost, nije izišao, iako je bio javno oglašen uz označenu cijenu, istu kao i prvi...., iz čega možemo stvoriti zaključak da bi bio i istog opsega, dakle ukupno na 650-700 stranica.“ KULUNDŽIĆ, Zvonimir, *Stjepan Radić i njegov republikanski ustav*, Zagreb, 1989, str. 124.

nja<sup>3</sup> za predavača komparativnog ustavnog prava na zagrebačkom Pravnom fakultetu. „Ovo dakle nije samo ozbiljan pokušaj, da naša javnost dobije ovaj čas najpotrebnije pomagalo za solidnu političku naobrazbu, nego je ovo i moj prvi ozbiljni korak, da prema svojoj spremi zauzmem i u našem društvu onaj položaj, što ga toliki naši ljudi imadu zagovorom i milošću vlastodržaca, ili samo zato, što su neprispodobivo više mislili na se i radili za se, nego li za obće narodno dobro. Ne znam, hoće li mi ovaj moj korak uspjeti, kao što nisam siguran ni zato, da će hrvatska akademski obrazovana inteligencija ovo moje djelo primiti sa zaslužnim priznanjem; ali zato znam to, da radeći za ozbiljnu političku naobrazbu u Hrvatskoj vršim svoju dužnost, a tražeći si ovako solidnim radom dolični položaj u društvu, da se služim samo svojim pravom.“<sup>4</sup> Temeljna je, dakle, svrha ovom djelu: „da barem užemu krugu hrvatske inteligencije podam takvo djelo, s kojega će se moći u jednu ruku obazrijeti po onom evropskom i svjetskom ustavnom području, gdje su primjeri i uzori svih novijih ustava, a u drugu ruku, da s njima zaronim malo dublje barem u noviju ustavnu povjest evropsku, naročito englezku i francezku, ali više historijskom zbijenom analizom, nego li obširnim povjestnim razlaganjem.“<sup>5</sup> Radić drži da – iz ovoga – provenira dvostruka teška zadaća: a) osustaviti („jasno i pregledno poredati“) činjenice iz kojih je razvidna slika o aa) temeljima i ab) načelima suvremene ustavnosti te b) utvrditi i eksplicirati institucije („uredbe“), tj. političku praksu „u kojoj su trajna jamstva toj ustavnosti i u kojoj se sve to više pokazuje pravo njezino obilježje, osobito s obzirom na skorbu budućnost.“<sup>6</sup> U realizaciji ovih zadaća, Radić je – po vlastitom priznanju – pošao od propitivanja :a) načela engleske ustavnosti („englezkih ustavnih temelja“) te b) načela francuske ustavnosti („ustavna načela francezke revolucije“). „Sama mi se po sebi nametnula misao, da našem občinstvu najprije pokažem na prave temelje svake ustavnosti, a to se može najbolje učiniti na ustavu englezkom, koji se u istinu razvijao postepeno odozdo kroz čitava stoljeća, a nije možda nametnut odozgo i proglašen jednim kakvim zakonskim člankom. No budući da je taj englezki ustav i na samu susjednu Francesku još u doba francezke revolucije vrlo slabo djelovao – poglavito zato što nije bio izgrađen, te se površnim posmatračima činio pravom nakazom – dok su naprotiv ustavna načela francezke revolucije polovicom XIX. stoljeća prevladala celom Evropom, ne izuzimajući ni Rusiju, to mi se činilo najzgodnije, da poslie englezkih ustavnih temelja prikažem ustavna načela francezke revolucije, ili točnije spomenute trojice (Montesquieua, Rousseaua i Voltairea – N.G.) francezkih enciklopedista“<sup>7</sup>

Radićev spis je – u kontekstu ostalih ustavnopravnih fenomena – i topos njegova promišljanja fenomena suvereniteta.

<sup>3</sup> „Sve moje dosadašnje radnje preobćenite su naime, te bez posebne sklonosti profesorskoga zbora nisam mogao računati na to, da se recimo, moja „Savremena Evropa“, pa bilo to i na preporuku pravih kapaciteta izvan Hrvatske, smatra i te kako dovoljnom radnjom za osposobljenje. Zato sastavih ovaj specialni spis, držeći na umu ono, što sam kazao mjesto uvoda: da ne bude naime tako prespecialan, te ne bi bio ujedno sgodan ustavni priručnik za svu našu akademski obrazovanu inteligenciju.“ RADIĆ, Stjepan, *Savremena ustavnost*, Zagreb, 1910, str. XIII

<sup>4</sup> *ibid.*, str. XIII-XIV

<sup>5</sup> *ibid.*, str. 5.

<sup>6</sup> *loc. cit.*

<sup>7</sup> *ibid.*, str. 8.

## II

Prema Stresu, novovjekovna ideja suverenosti „nastupila je... kao ideja o suverenosti monarha“<sup>8</sup>, a glavnim teoretičarem novovjekovnoga učenja o suverenosti smatra se francuski pravnik J. Bodin (1530-1596)<sup>9</sup>. Stres upućuje da je Bodinova koncepcija suverenosti „nastala... u francuskim prilikama 16. stoljeća, u kojima se s jedne strane oblikuje nacionalna i teritorijalna država, a s druge strane postoje u državi različite vjerske zajednice koje se međusobno spore.“<sup>10</sup> Stres, naime, drži da se – u takvim okolnostima – kao ključno nametnulo pitanje: „kako osigurati mir koji neće biti ovisan o pravednosti jedne vjeroispovijesti nad drugom, nego će proizlaziti iz jasnog pravnog poretka i pravila općeprihvaćenih, međusobnih odnosa.“<sup>11</sup> Suveren se, tako, nadaje kao „onaj koji ima dostatno neosporna autoriteta i moći da može određivati pravila političkih i društvenih odnosa, te postati zadnjim i odlučujućim prosuditeljem protiv kojeg nema više priziva.“<sup>12</sup> Bodinovo djelo *Šest knjiga o republici* (1576), topos je njegova promišljanja fenomena suverenosti. Naime, „Bodin raspravlja o tome tko je suveren i tko raspolaže s najvišom vlašću u slučaju monarhije, aristokracije i demokracije.“<sup>13</sup> Bodin se odlučio za monarhiju, „jer mu se čini da je na taj način učinkovitost i funkcionalnost države najsigurnija.“<sup>14</sup> Bodin određuje<sup>15</sup> suverenost kao apsolutnu i trajnu vlast neke republike,<sup>16</sup> odnosno države. Lalović tvrdi da su – po Bodinu – temeljne značajke suverene vlasti: a) trajnost. „Trajnost vlasti (suverene) bitno je svojstvo i temelj države, jer ne može postojati država u kojoj je najviša vlast vremenski ograničena“;<sup>17</sup> b) apsolutnost. „Apsolutnost vlasti (suverene) znači da je riječ o vrhovnoj vlasti, koja ne podnosi restrikcije i uvjete, koja nije pozitivnopravno vezana, nego je naprotiv izlazište cjelokupne pozitivnopravne regulacije“;<sup>18</sup> c) zakonodavna funkcija. „Samo suverenu pripada vrhovna vlast donošenja i obustavljanja zakona. A zakon je formalno određen kao voluntas, volja suverena...“<sup>19</sup> Lalović drži da se – u sklopu te temeljne značajke – „može... ovlast za donošenje zakona smatrati i glavnom specifičnom oznakom suverena...“<sup>20</sup>

Lalović, k tomu, smatra da su „u toj... i općoj i posebnoj odredbi suverene vlasti sadržane i sve ostale ovlasti suverenosti“<sup>21</sup> odnosno suverena;<sup>22</sup> d) jedinstvo, odnosno nedjeljivost. „Ako je bitna oznaka vlasti kao suverene zakonodavna funkcija, dakle vrhovna vlast donošenja

<sup>8</sup> STRES, Anton, *Sloboda i pravednost*, Zagreb, 2001, str. 1990.

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

<sup>10</sup> STRES, op. cit., str. 188.

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

<sup>12</sup> loc. cit.

<sup>13</sup> *ibid.*, str. 189.

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

<sup>15</sup> „Potrebno je ovdje dodati definiciju suverenosti jer je do sada nijedan pravni stručnjak ni politički filozof nije definirao premda je to glavno pitanje koje je najvažnije razumjeti u raspravi o republici.“

BODIN, Jean, *Šest knjiga o republici*, Zagreb, 2002, str. 33.

<sup>16</sup> Usp. loc. cit.

<sup>17</sup> LALOVIĆ, Dragutin, *Plaidoyer za državu u Bodinovoj science politique*. Prilog političkom oblikovanju i razumijevanju moderne, u: BODIN, op. cit., str. 230.

<sup>18</sup> loc. cit.

<sup>19</sup> loc. cit.

<sup>20</sup> loc. cit.

<sup>21</sup> loc. cit.

<sup>22</sup> „Riječ je o slijedećim ovlastima suverena („pravnim oznakama suverenosti“): 1. pravo na objavu i vođenje rata te na mirovne pregovore i zaključenje mira; 2. pravo postavljanja glavnih dužnosnika (magistrata) ; 3. pravo na najvišu

i obustavljanja zakona – tada i volja zakonodavca mora biti jedinstvena, neovisna o bilo kojoj drugoj volji u državi („bez pristanka višega od sebe, sebi ravna ili nižega od sebe“), koje su joj sve podvrgnute. Što znači da je republika jedinstveno političko tijelo samo ako se temelji na trajnoj, apsolutnoj i jedinstvenoj zakonodavnoj vlasti.<sup>23</sup> Lalović, nadalje, tvrdi – sljedeći Bodinovu poziciju – da je i „oblik republike ili države... određen prema sjedištu suverene vlasti, prema tome tko je subjekt suverenosti.“<sup>24</sup> Naime, s obzirom na sržnost suverenosti, „moguća su samo tri oblika ili vrste republike ili države“<sup>25</sup>: a) monarhija: u kojoj je nositelj suverenosti jedan, b) aristokracija: u kojoj je nositelj suverenosti (manji) dio naroda i c) demokracija: „u kojoj je narod kao tijelo subjekt suverenosti.“<sup>26</sup> Bodin – moguće oblike države – striktno ograničuje na tri, naznačena, oblika; država se, naime, „ne može konstituirati na složaju triju jednostavnih tipova zato što je sama suverenost jednostavna i nedjeljiva, podijeliti je znači uništiti je“<sup>27</sup> te „oni koji zamišljaju mješovitu državu ne razumiju samu bit suverenosti i praktički zagovaraju rastakanje države kao takve.“<sup>28</sup> Bodin određuje i granice suverene vlasti. Tri su temeljna ograničenja njezine apsolutnosti: 1. Božji i prirodni zakoni. Riječ je – u fokusu Lalovićeve interpretacije Bodina – o „univerzalnim etičkim normama i pravnom subjektivitetu čovjeka kao slobodnog državljanina...“;<sup>29</sup> 2. temeljni zakoni kraljevstva, „tzv. salijski zakoni, posebice zakon o nasljeđivanju krune po muškoj liniji i zakon o neotuđivosti kraljevskog ili javnog dobra“;<sup>30</sup> 3. privatno vlasništvo starješina domaćinstva „kao temeljno prirodno pravo pojedinaca, zapravo samo starješina obitelji, na status libertatis, neotuđivo pravo na raspolaganje vlastitim životom i vlasništvom.“<sup>31</sup> Lalović – propitujući Bodinovu poziciju – tvrdi da: a) ovdje nije riječ: o „naknadnim, izvanjskim granicama apsolutizma suverene vlasti“<sup>32</sup> već je b) –znatno dalekosežnije– „riječ...o imanentnom samoograničenju političke vlasti kao suverene“<sup>33</sup> jer: ba) „suverena vlast je...vrhovna vlast u državi samo ako država postoji, a ona ne može postojati bez ispravnog vladanja državom.“<sup>34</sup>

*Thomas Hobbes* (1588-1679) je drugi značajniji protagonist koncepcije monarhijske suverenosti. Formulirao ju je u djelu *Leviathan* (1651). Ideja tzv. prirodnog stanja, ishodište je njegova učenja o državi, odnosno suverenosti. Stres tvrdi da je Hobbes „...prvi izričito odbacio aristotelovsko-skolastičko stanovište da je čovjek po svojoj naravi društveno biće.“<sup>35</sup>

Hobbes – umjesto toga – „tvrdi da je čovjek po svojoj naravi pojedinac.“<sup>36</sup> To, nadalje, znači da u „nekome naravnome, izvornom i necivilizacijskome stanju čovjek nije društveno biće

---

sudbenu vlast; 4. pravo da se osuđenici udjeljuje pomilovanje (pravo koje je iznad strogoga pridržavanja zakona i nije u vlasti magistrata); 5. pravo kovanja novca; 6. pravo razrezivanja poreza i prireza.“

<sup>loc</sup> cit.

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

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

<sup>25</sup> loc. cit.

<sup>26</sup> *ibid.*, str. 230-231.

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

<sup>28</sup> loc. cit.

<sup>29</sup> loc. cit.

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

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

<sup>32</sup> loc. cit.

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

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

<sup>35</sup> STRES, *op. cit.*, str. 35.

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

usmjereno prema drugima, već je pojedinačno biće.”<sup>37</sup> Temeljna je čovjekova težnja: „očuvanje samoga sebe”<sup>38</sup> a – u svome nastojanju za očuvanjem samoga sebe – „nailazi na ista nastojanja drugih.”<sup>39</sup> Uvažavanju samoga sebe „nije po naravi postavljena nikakva granica”:<sup>40</sup> iz čega slijedi da „čovjek živi u neprestanoj ugroženosti od drugih ljudi.”<sup>41</sup> Stres – propitujući Hobbesovo shvaćanje naravnog (prirodnog) stanja- tvrdi da je – po Hobbesu – a) „čovjekovo naravno stanje slično životinjskome”<sup>42</sup>: stanje je to „bez društva, bez zajedničke proizvodnje i kulture”<sup>43</sup>, gdje „svatko živi u neprestanome strahu za sebe.”<sup>44</sup> Iz toga slijedi da je: a) „polazna činjenica ugroženost, sukob, konflikt: ‚bellum omnium in omnes’, rat svih protiv svijju”<sup>45</sup> te da je b) „zato u interesu čovjeka živjeti u miru i suživotu.”<sup>46</sup> Na tragu izlaska iz ovog rđavog stanja, „dolazi do nekakva ugovora o međusobnome nenapadanju i o mirnome suživotu.”<sup>47</sup> Temeljem toga ugovora, „državljeni se slobodno i u vlastitu korist odriču svojih neograničenih prava i prenose ih na suverena.”<sup>48</sup> Stres drži da je Hobbesov suveren „jamac poštovanja ugovora o međusobnome nenapadanju, suradnji i suživotu”<sup>49</sup> jer je, naime, „jedino na taj način moguće zajamčiti mir.”<sup>50</sup> Hobbesova konstrukcija prirodnog (naravnog) stanja jest fikcija, utemeljena „s namjerom da se pruže trajni antropološki temelji političke vlasti.”<sup>51</sup>

Stres smatra da Hobbes – tom konstrukcijom – „samo naglašava da državna vlast ima temelj i opravdanje u slobodnome htjenju i pristajanju državljana kao pojedinaca, pa i onda kada državljeni toga nisu jasno i potpuno svjesni.”<sup>52</sup> Političkom i državotvornom stanju –suprotno prirodnome (naravnome) – navlastita je moć „da pomoću straha od kazne i drugih posljedica štiti ljude pred rušilačkim nagonom za samoodržanjem.”<sup>53</sup> To, nadalje, znači da „tek život u državi omogućuje čovjeku miran i ugodan život.”<sup>54</sup> Stres drži da se „temeljna značajka Hobbesove političke filozofije sastoji... u tome što slobodu shvaća kao nešto što samo po sebi zahtijeva svoje ograničenje”<sup>55</sup> jer: „izvan države i njezinih zakona, koji slobodu ograničavaju, ona se okreće protiv sebe same.”<sup>56</sup> Stres drži da je, već, time „naznačen suvremeni liberalni mentalitet koji u slobodi vidi najviši kriterij državnoga uređenja.”<sup>57</sup> Sloboda je, istodobno – prema Hobbesu – čovjekov interes, što, drugim riječima, znači „da Hobbes utemeljuje državu

<sup>37</sup> *ibid.*, str. 35-36.

<sup>38</sup> *ibid.*, str. 36.

<sup>39</sup> *loc. cit.*

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

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

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

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

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

<sup>45</sup> *loc. cit.*

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

<sup>47</sup> *loc. cit.*

<sup>48</sup> *loc. cit.*

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

<sup>50</sup> *loc. cit.*

<sup>51</sup> *loc. cit.*

<sup>52</sup> *ibid.*, str. 36-37.

<sup>53</sup> *ibid.*, str. 37.

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

<sup>55</sup> *loc. cit.*

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

<sup>57</sup> *loc. cit.*

u interesu samih ljudi.<sup>58</sup> Pojedinac je, naime, po naravi, „biće koje teži za svojim održanjem i srećom on je temelj države i njezin kriterij.“<sup>59</sup> Iz toga slijedi: „država postoji zbog svojih članova koji je prihvaćaju i u određenom smislu potvrđuju, jer je to u njihovu interesu.“<sup>60</sup> Hobbesova država –prema tome– „nije iznad ljudi i vlast suverena ne dolazi izvana, već od samih državljana koji su zaključili ugovor o nenapadanju i suživotu.“<sup>61</sup> Stres, dakle, upućuje: a) da Hobbes utemeljuje suverenost „posve ovozemaljski i empirijski.“<sup>62</sup> Jer je: „jedini i zadnji izvor suverene vlasti... početna prirodna i jednako tako posve suverena volja pojedinaca.“<sup>63</sup> Stres ističe da je to „sekularizirana teorija koja se ne oslanja više na Stvoriteljevu volju.“<sup>64</sup> Naime, „fiktivno prirodno stanje“<sup>65</sup> –kako je to, već, istaknuto– „u kojemu bi ljudi trebali živjeti po svojoj naravi prije negoli su zaključili vladarski i društveni ugovor te na temelju njega dobili vladara, Hobbes zamišlja kao stanje potpune suverenosti svakoga pojedinca, jer nije ni u kakvoj obvezi prema drugima“,<sup>66</sup> što, drugim riječima, znači da „sve počinje kod pojedinca, koji je ovdje zamišljen kao suveren te „zato mora glede vlasti očitovati svoju suglasnost.“<sup>67</sup> Stres upućuje da je Hobbes „prekinuo sa svom tradicijom koja je mislila da se ugovorom između vladara i ljudi, ili između ljudi međusobno, ti ljudi nisu odrekli baš svih svojih prava što ih imaju po prirodi, već su ih sačuvali te se na temelju tih prava mogu državi i usprotiviti.“<sup>68</sup> Ta je tradicija – drugim riječima– „ograničavala vladarevu suverenost pomoću prirodnog i božanskog zakona.“<sup>69</sup> Iz toga slijedi da je: „prirodnopravno i božanskopravno utemeljivanje vlasti ograničavalo... suverenost političke i svake druge vlasti.“<sup>70</sup> Hobbesovo odbacivanje prirodnopravnog utemeljivanja vlasti „očituje se... u tome da ta vlast nije više ničim ograničavana.“<sup>71</sup> Drugim riječima: „suverenost vlastodržca biva apsolutnom.“<sup>72</sup> Stres, stoga, drži opravdanim mišljenje O. Von Gierke, koji tvrdi da je: „zato...Hobbes, koji je u tim točkama počeo s radikalnom drskošću zastupati suprotno stanovište, smislio za praugovor onu karakterističnu formulu koja je pojam društvenog ugovora već u njegovu nastanku ugušila. Nakon toga bilo je naravno moguće opravdati zatiranje sveukupna prirodnoga prava u prilog države, nužno pojedinčevo odricanje svih prirodjenih sloboda i apsolutnu bespravnost podanika u odnosu prema vladaru.“<sup>73</sup> Stres upućuje da kritičari Hobbesove, teorije, prvenstveno, ističu njezinu „ne baš preveliku jasnoću.“<sup>74</sup> Naime, ljudi – prema toj teoriji – „zaključuju između sebe ugovor koji je neposred-

---

<sup>58</sup> loc. cit.

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

<sup>60</sup> loc. cit.

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

<sup>62</sup> ibid., str. 190.

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

<sup>64</sup> loc. cit.

<sup>65</sup> loc. cit.

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

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

<sup>68</sup> ibid., str. 191.

<sup>69</sup> loc. cit.

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

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

<sup>72</sup> loc. cit.

<sup>73</sup> GIERKE, Otto, von, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien, Breslau, 1913, str. 113; citirano prema STRES, op. cit., str. 192.

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

no vladarski ugovor, ali ima i ulogu društvenoga ugovora.<sup>75</sup> Pojedinci se – tim ugovorom – „odriču svoje apsolutne suverenosti te se podređuju apsolutno suverenu vladaru.”<sup>76</sup> Iz ovoga je razvidno „da Hobbes ne razlikuje društveni ugovor, na temelju kojega nastaje društvo od vladarskog ugovora, na temelju kojeg se uspostavlja vlast.”<sup>77</sup>

Jednako tako je razvidno da: „budući da između tih dvaju ugovora nema razlike i jer nema vladarskoga ugovora koji zahtijeva dva pravna subjekta, naime narod i vladara, vladaru ostaju slobodne ruke. On je apsolutno suveren i ujedno jedini nositelj subjektiviteta države. A kako nema vladarskoga ugovora, članovi društva se jednostavno podvrgnu vladaru i nemaju nikakve mogućnosti da bi tu svoju podređenost vladaru opozvali.”<sup>78</sup> Stres drži da se – „u toj Hobbesovoj logici krije... činjenica da je njegova teorija o vlasti daleko više apsolutistička nego što su teorije srednjovjekovnih i kasnoskolastičkih moralista i pravnika.”<sup>79</sup> Vladar unatoč tome – „ima neku dužnost, naime dužnost osiguravati državljanima ono što je njihovo temeljno pravo: mir i sigurnost.”<sup>80</sup> Stres smatra da bi se to moglo shvatiti „i kao mjerilo i normu prema kojoj bi trebalo ocjenjivati vladara. A samome vladaru stoji na raspolaganju prisila kao najbolje sredstvo pomoću kojega može osigurati mir i pokoravanje.”<sup>81</sup> Stres ističe da Hobbes govori jedino o ugovoru između državljana, a ne o ugovoru između državljana i vladara. Na pameti mu je ideja o društvenome ugovoru između državljana, samo što je odmah pretvara u vladarski ugovor podređivanjem državljana vladaru, tako da se državljanima „nemaju vremena” konstituirati u ugovornu stranku koja bi bila jednakopravna s vladarom.<sup>82</sup> Stres smatra da se „smisao ideje o vladarskome ugovoru sastoji... prije svega u tome da taj ugovor obvezuje i vladara, kao što ugovori općenito obvezuju stranke koje ih zaključuju.”<sup>83</sup> Stres – glede Hobbesove ideje o vladarskome ugovoru- zaključuje da ta ideja „znači... sekularizirani oblik obvezivanja vladara na ispunjavanje njegovih vladarskih dužnosti i brige za zajedničko blagostanje, na što je u aristotelovsko- skolastičkoj tradiciji vladara obvezivao prirodni zakon i njegov zakonodavac Stvoritelj. To što Hobbes ne poznaje ideje o vladarskome ugovoru zacijelo je povezano s njegovom apsolutističkom teorijom o vladarevoj vlasti, a ta je značajna za Hobbesove povijesne i političke prilike.”<sup>84</sup>

Usporedno s koncepcijom monarhijske, formulira se i koncepcija narodne suverenosti. Njedri je i djelo Dva ogleda o vladi (1690) *Johna Locke*a (1632-1704). Stres tvrdi da Lockeova ideja društvenoga ugovora „znači korak naprijed u smjeru suverenosti naroda.”<sup>85</sup> Naime, „prirodno stanje je po Lockeu doduše manjkavo, ali prirodni zakon ima po njegovu mišljenju ipak daleko veću ulogu nego u Hobbesa. Locke također jako naglašava ulogu vlasništva i novca.”<sup>86</sup> Osim toga, „sporazum koji zaključuje budući državljani, a kojim se odriču pojedinačnoga

<sup>75</sup> loc. cit.

<sup>76</sup> loc. cit.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>84</sup> *ibid.*, str. 193-194.

<sup>85</sup> loc. cit.

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

djelovanja na svoju ruku, zaključče suglasno. Istodobno se suglasno odluče za ponašanje po načelu većine.<sup>87</sup> Stres upućuje da Locke, tako, „sjedinijuje suglasnost i većinskost: prilikom zaključivanja društvenoga ugovora ljudi suglasno odlučuju da će se u budućoj državi ponašati po načelu većine, pri čemu Locke uzima u obzir i mogućnost prešutnoga pristanka.”<sup>88</sup> Najvažnija novost Lockeove teorije, po Stresu, „sastoji se u tome što on na mjesto suverene monarške vlasti stavlja suverenu zakonodavnu vlast.”<sup>89</sup> To, nadalje, znači da je „pristup društvu i nastojanje države isto... što i ovlast zakonodavnoj vlasti i iz nje proizašoj izvršnoj i sudbenoj vlasti da donosi zakone, da ih provodi i da na taj način vodi brigu za zajedničko blagostanje.”<sup>90</sup> Locke, također, tvrdi „da narod ima pravo zamijeniti zakonodavno tijelo i vladu ako ne ispunjava svoje poslanje. A to je prije svega očuvanje života, slobode i svojine državljana.”<sup>91</sup> Stres ističe da se „iz toga... jasno vidi Lockeov zahtjev za zakonodavnim tijelom sastavljenim od predstavnika društva.”<sup>92</sup> Stres drži da je Lockeovo poimanje svrhe političkoga društva ili države, također, „vrlo jasna i određena prirodom.”<sup>93</sup> Naime, „iako Locke naučava da ulazak u državu znači izlazak iz prirodnoga stanja, s druge strane priroda ili prirodni zakon osiguravaju u određenom smislu svoju nadležnost i u državi. Naime, država je u službi onoga što je čovjek po naravi. Čovjek se udružuje u državu da što pouzdanije uživa ono što ima pravo po prirodi.”<sup>94</sup> Locke s tim u svezi, piše: „Ako je u stanju prirode čovjek tako slobodan kao što je bilo rečeno, ako je apsolutan gospodar svoje osobe i svoje imovine, jednak s najvišima, te nije podređen nijednoj skupini, zašto se onda želi rastati od svoje slobode? Zašto hoće napustiti svoje gospodstvo i samoga sebe podvrgnuti gospodstvu i nadzoru druge vlasti? Jasan odgovor na ova pitanja glasi: zato što je uživanje tih dobara vrlo nesigurno i vazda je ispostavljeno napadima drugih... Uživanje svojine koju posjeduje u tome stanju vrlo je opasno, vrlo nepouzdan. Zbog toga hoće napustiti to stanje, koje je unatoč slobodi ispunjeno strahom i stalnom opasnošću. A nije bez razloga što traži društvo s drugima i želi se pridružiti onima koji su već udruženi, odnosno imaju namjeru udružiti se, kako bi uzajamno čuvali svaki svoj život, slobodu i imovinu, što nazivam općim imenom svojina.”<sup>95</sup> Locke – iz ovoga – zaključuje: „da ljudi imaju pravo odgovarajuće postupati, ako su ciljevi, zbog kojih se odrekoše svoga prirodnoga stanja, ugroženi ili se više uopće ne postižu.”<sup>96</sup> Stres smatra da je sama država „a posebno njezina zakonodavna i izvršna vlast, predmet povjerenja koje prema njima gaje ljudi. Stoga mogu ljudi to povjerenje i izgubiti, ukoliko ga više ne smatraju opravdanim.”<sup>97</sup> Upravo „zbog uloge koju Locke pripisuje zakonodavnu tijelu ili legislaturi, njegova teorija nije spojiva s apsolutnom, već u najboljem slučaju s ustavnom monarhijom. Vlast, kojom raspolaže država na svojim različitim razinama, vazda je samo povjerena, a nikad dana jednom zauvijek.”<sup>98</sup>

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

<sup>88</sup> ibid., str. 199-200.

<sup>89</sup> ibid., str. 200.

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

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

<sup>92</sup> ibid., str. 201.

<sup>93</sup> loc. cit.

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

<sup>95</sup> LOCKE, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge, 1988, str. 123, 350; citirano prema STRES, op. cit., str. 201.

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

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

<sup>98</sup> ibid., str. 201-202.



*Jean Jacques Rousseau* (1712-1778) je otišao korak dalje od Lockea i svih onih ranijih pisaca koji su zastupali tezu o narodu kao nositelju suvereniteta (M. Padovanski, monarhomasi, J. Althusius i dr.). On je, naime, vidio narod ne samo kao nositelja već i kao onu snagu, koja će, taj isti, suverenitet i vršiti. Rousseau se, na taj način, pojavljuje kao pisac koji je prvi oblikovao teoriju o suverenitetu naroda. Ključne teze ove teorije, podastrte su u njegovu djelu „Društveni ugovor“ (1762). I Rousseau polazi od tzv. prirodnog stanja. Prirodno stanje, ta „istinska mladost svijeta“, nije ni „bellum omnium contra omnes“ niti neki razvijeni društveni život, već stanje disperzije i izoliranosti. Ključna su označja ovoga stanja k tomu odsuće – osim, zane-marive, fizičke – bilo kakve druge nejednakosti i ovisnosti ljudi. Stanje je to, dakle, u kojemu je svaki pojedinac bio jednako slobodan. Upravo je izmirenje te prirodne slobode pojedinca s faktom njegove potčinjenosti državnoj vlasti, temeljno Rousseauovo nastojanje.

„Čovjek se rađa slobodan, a posvuda je u okovima. Tako se on smatra gospodarom, a ipak je istina da je rob više od njih. Kako je došlo do te promjene? Zanimarujem to. Što bi je moglo učiniti zakonitom? Vjerujem da mogu odgovoriti na to pitanje.“<sup>99</sup> Odgovor je dat u društvenom ugovoru.<sup>100</sup> Ovim se ugovorom, naime, utemeljuje politička zajednica, odnosno politička vlast. Rousseau hoće „ugovor o udruživanju“, dok „ugovor o podvrgavanju“ izričito, odbacuje: proglašavajući ga ilegitimnim. „Tako su posve u pravu oni koji smatraju da akt po kojemu se jedan narod podvrgava svojim vođama nije ugovor. To je samo povjereništvo... U državi postoji samo jedan ugovor, ugovor o udruživanju, i on sam u njoj isključuje svaki drugi. Ne bi se mogao zamisliti nikakav drugi javni ugovor koji ne bi narušavao prvi.“<sup>101</sup> Rousseau je, tako, prevladao, dotadašnju, podjelu na ugovor o udruživanju ili društveni ugovor u užem smislu (*pactum associationis*) i ugovor o podvrgavanju „političkom autoritetu“ (*pactum subjectionis*). Time je ustanovljeno – po svojim implikacijama veoma značajno- načelo „da narod postoji samo kao slobodan narod slobodnih građana.“<sup>102</sup> „Ako, dakle, narod lakoumno obeća poslušnost, on se tim činom raspada, gubi svojstvo naroda. U trenutku kada dobije gospodara, ne postoji više suveren i, prema tome, političko tijelo biva uništeno.“<sup>103</sup> Suverenitet –ta najviša, apsolutna vlast u državi, pripada, dakle narodu. Narod ga, štoviše, sam i vrši. Taj se, pak, suverenitet manifestira preko opće volje (*volonté gēnērale*), pri čijem stvaranju sudjeluje svaki građanin. „Trajna volja svih članova države jest opća volja. Po njoj su oni građani i slobodni. Kada se u narodnoj skupštini predlaže neki zakon, narod se ne pita da li prihvaća ili ga odbija, već da li je on sukladan ili nije općoj volji, koja je njihova. Svatko glasajući pristaje na to, i na osnovi prebrojenih glasova objavljuje se opća volja.“<sup>104</sup> Rousseau razlikuje opću volju, koja je uvijek usmjerena na zajednički interes, opće dobro, od volje svih (*volonté de tous*), koja je puki zbroj pojedinačnih volja i izražava privatni interes. U prirodi je opće volje da teži jednakosti, dok je pojedinačna sklona povlasticama. Opća je volja opća jer je to „volja cijelog naroda“: zato ona i može biti „čin suverenosti i stvara zakon.“ Da bi se opća volja, doista, očitovala kao opća, nužno je – drži Rousseau – da u državi nema zasebnih

<sup>99</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques, Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima. Društveni ugovor, Zagreb, 1978, str. 94.

<sup>100</sup> Usp. ANDRASSY, Juraj, Kritički pogledi na teoriju o narodnoj suverenosti, Zagreb, 1927, str. 12.

<sup>101</sup> LALOVIĆ, Dragutin, Poredak slobode, Politička misao, 1/1979, str. 14.

<sup>102</sup>

<sup>103</sup> ROUSSEAU, op. cit., str. 107.

<sup>104</sup> *ibid.*, str. 156.

udruženja i da svaki građanin glasa po vlastitoj volji. „Ali kada se rovari, stvaraju udruženja na štetu glavnog, volja svakog od tih udruženja postaje opća u odnosu prema svojim članovima i pojedinačna u odnosu prema državi. Onda se, dakle, može reći da nema više onoliko glasača koliko i ljudi, već samo toliko koliko i udruženja.”<sup>105</sup> Sve su značajke opće volje sadržane u volji većine: „kad ih u njoj nema, ma koja strana prevladala, nema više slobode.”<sup>106</sup> To, dalje, znači da <sup>107</sup> „volju manje uopćava broj glasova nego zajednički interes što ih sjedinjuje”:<sup>108</sup> jer, piše Rousseau, „ako nema nijedne točke u kojoj se svi interesi slažu, nikakvo društvo ne može postojati.”<sup>109</sup> Rousseau, zapravo, izjednačuje opću volju sa suverenosti. Po njemu su četiri temeljna označja suverenosti: a) neotuđivost. „Tvrdim, dakle, da se suverenost, zato što je ona samo izvršavanje opće volje, nikada ne može otuđiti i da suveren, koji nije ništa drugo do kolektivno biće, može biti predstavljen samo samim sobom;”<sup>110</sup> b) nedjeljivost. Iz istog razloga zbog kojeg je neotuđiva, suverenost je i nedjeljiva. „Jer volja je ili opća ili to nije, ona je volja cijelog naroda ili samo jednog dijela;”<sup>111</sup> c) nepredstavljenost. Suverenost ne može biti ni predstavljena. „Suverenost se ne može predstavljati iz istog razloga zbog kojeg se ne može ni otuđiti. Ona je bitno sadržana u općoj volji, a volja se nikada ne predstavlja. Ona je ili to što jest ili nešto drugo, srednjeg nema. Narodni zastupnici nisu, dakle, i ne mogu biti njegovi predstavnici, oni su samo njegovi povjerenici, oni ništa konačno ne mogu zaključiti. Engleski narod misli da je slobodan, ali se veoma vara. On je slobodan samo u toku izbora za članove parlamenta. Čim su oni izabrani, on ponovo postaje rob i ne znači ništa. Načinom korištenja kratkih trenutaka svoje slobode zaista pokazuje da je zavrijedio da je izgubi;”<sup>112</sup> d) nepogrešivost. „Iz ovoga što je prethodilo proizlazi da je opća volja uvijek ispravna i da uvijek teži javnoj koristi. . .”<sup>113</sup> Ona je nepogrešiva jer uvijek izražava autentičnu volju zajednice: ne može se, naime, raditi za drugog a da se, istovremeno, ne radi za sebe; glasajući za sve, svatko misli na sebe. Rousseau je pledirao za potpunu neposrednu demokraciju u zakonodavnoj funkciji. Budući da je zakon samo izraz opće volje, u zakonodavnoj funkciji narod ne može biti predstavljen. Zakone, naime, putem referendumu, donosi narod sam, dok članovi predstavničkog tijela – kao opunomoćenici naroda – daju samo inicijativu za njihovo donošenje i oblikuju prijedloge. Postulat neposredne demokracije u zakonodavstvu, zasniva se na dvjema pretpostavkama: prvo, teritorijalno i brojem stanovnika maloj državi i, drugo, na dostatnosti malog broja jednostavnih zakona, čime bi bila stvorena tehnička pretpostavka da narod u cjelini vrši zakonodavnu funkciju.<sup>114</sup> Rousseau je, sučeljen sa stvarnošću, dopuštao i mogućnost da, u velikim državama, zakone donosi i predstavničko tijelo. Pritom je, međutim, nastojao osigurati efikasnu kontrolu birača nad predstavničkim tijelom, nastojeći ga – što je više moguće učiniti „vjernim odrazom opće volje.” To se, po Rousseauovu mišljenju, može postići učestalim izborima, propisivanjem ograničenja reizbornosti zastupnika te ustanovljenjem imperativ-

<sup>105</sup> *ibid.*, str. 110.

<sup>106</sup> *ibid.*, str. 1356.

<sup>107</sup> Usp. LALOVIĆ, *op. cit.*, str. 15.

<sup>108</sup> ROUSSEAU, *op. cit.* Str. 112.

<sup>109</sup> *ibid.*, str. 107.

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

<sup>111</sup> *loc. cit.*

<sup>112</sup> *ibid.*, str. 149.

<sup>113</sup> *ibid.*, str. 109.

<sup>114</sup> Usp. KRBEK, Ivo, O dvjestogodišnjici društvenog ugovora J.J. Rousseaua, Zagreb, 1962, str. 32.

nog mandata.<sup>115</sup> I odnos zakonodavne i izvršne funkcije je vrlo indikativan za Rousseauovo viđenje suvereniteta. Za Rousseaua su one dvije različite državne funkcije: zakonodavnu karakterizira volja, a izvršnu sila. „Svako slobodno djelanje ima dva uzroka koji se stječu da ga proizvedu: jedan moralni, odnosno volju što određuje čin, drugi fizički odnosno silu što ga izvršava...političko tijelo ima iste pokretače, i tu također razlikujemo snagu i volju. Potonju zovemo zakonodavnom vlašću, prvu izvršnom vlašću.“<sup>116</sup> Zakonodavnu funkciju, nadalje, karakterizira općenitost<sup>117</sup> – „materija na osnovi koje se određuje opća je kao i volja koja određuje“<sup>118</sup> dok se izvršna funkcija uglavnom<sup>119</sup> iscrpljuje u pojedinačnim aktima. Premda „onaj koji stvara zakon zna bolje od ikoga kako se on mora provoditi ili tumačiti“, ne bi bilo dobro da ga on i izvršava jer „ništa nije opasnije od utjecaja privatnih interesa na javne poslove;“<sup>120</sup> ukoliko se taj utjecaj ne bi isključio, „pravo i činjenično stanje bilo bi toliko pomiješani da se više ne bi znalo što je zakon, a što nije, i tako izopačeno političko tijelo uskoro bi bilo izvrgnuto nasilju protiv kojeg je bilo ustanovljeno.“<sup>121</sup> Rousseau pledira za subordiniranost izvršne zakonodavnoj funkciji, a to obrazlaže ovako: „Osnova političkog života je u suverenoj vlasti. Zakonodavna vlast je srce države, izvršna vlast joj je mozak što pokreće sve njezine dijelove. Mozak se može paralizirati, a pojedinac još živi. Čovjek ostaje slabouman i živi, ali čim srcu prestaju funkcije, biće je mrtvo.“<sup>122</sup> I izvršna je funkcija, dakle, pod suverenom vlašću naroda: „Samo je odnos dviju vlasti prema suverenosti različit: zakonodavna vlast čini njenu bit, a izvršna samo emanaciju. Rousseau, prema tome, zastupa koncepciju jedinstva državne vlasti koja se sastoji od zakonodavne i izvršne funkcije pri čemu su organi izvršne funkcije podređeni zakonodavnoj, jer nju obavlja, ispoljavajući svoju suverenost odnosno opću volju, sam narod u cjelini.“<sup>123</sup> Postoji, međutim, konstantna opasnost da se izvršna funkcija – nadordinirajući se zakonodavnoj – iz „sluge“ pretvori u „gospodara“,<sup>124</sup> i tako uništi političko

<sup>115</sup> „Drugo je sredstvo prisiliti predstavnike da točno slijede svoje instrukcije i da polažu strogi račun... onima koje predstavljaju o svom vladanju u skupštini. S tim u vezi mogu se samo diviti nemarnosti, bezbrižnosti, i, usudujem se kazati, stupidnosti engleskog naroda, koji pošto je svoje poslanike naoružao najvišom vlasti, nije tome dodao nikoku uzdu za sređivanje upotrebe koju imaju punih sedam godina kroz koje traje njihova komisija.“

Collection complète des oeuvres de J.J. Rousseau, t. II, Genève, str. 283; citirano prema KRBEK, Ivo, op. cit. Str. 33.

<sup>116</sup> ROUSSEAU, op. cit., str. 126.

<sup>117</sup> „Kad kažem da je cilj zakona uvijek opći, smatram da zakon razmatra podanike sve zajedno i djelanja apstraktno, nikada nekog čovjeka kao pojedinca ili pojedinačno djelovanje... Svaka djelatnost što se odnosi na neki pojedinačni cilj ne pripada zakonodavnoj vlasti.“

ibid.: str. 115.

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

<sup>119</sup> Stavljajući u nadležnost izvršne funkcije odlučivanje o vanjskoj politici, Rousseau nam podastire dokaz nedosljednosti svoje misli.

<sup>120</sup> ROUSSEAU, op. cit., str. 133.

<sup>121</sup> ibid., str. 151.

<sup>122</sup> ibid., str. 146.

<sup>123</sup> SOKOL, Smiljko, Politički sistem Jakobinske republike, Zagreb, 1979, str. 18.

<sup>124</sup> „Kao što pojedinačna volja neprestano djeluje protiv opće volje, tako i vlada stalno djeluje protiv suverenosti. Ustrojstvo se sve više kvari što se to vladino nastojanje više povećava, i kako ovdje nema druge volje tijela koja bi se, odupirući se vladarevoj, s njom izjednačila, prije ili kasnije mora se dogoditi da vladar podredi suverena i prekine društveni sporazum. I u tome je nerazdvojno i neizbježno zlo...“

ROUSSEAU op. cit., str. 144.

tijelo<sup>125</sup> „isto kao što starost i smrt uništavaju konačno i čovjekovo tijelo.“<sup>126</sup> Ta je tendencija uvjetovana: prvo, činjenicom da je narod predstavljen u vršenju izvršne funkcije te, stoga, oni koji ga predstavljaju inkliniraju tome da postupaju po svojoj, a ne općoj volji; drugo, činjenicom da izvršnoj funkciji na raspolaganju stoji sila, a zakonodavnoj samo volja; treće, činjenicom dobre organiziranosti i stalne aktivnosti izvršne funkcije prema samo povremenom djelovanju zakonodavne.<sup>127</sup> Preveniranje te tendencije zahtijeva da se na povremenim narodnim skupštinama na kojima narod donosi zakone propita: odgovara li suverenu današnji oblik vlade, odgovara li narodu da njime upravljaju oni koji su to do tada činili. Rousseau se, dakle, zalaže za stalan oblik nadzora zakonodavne nad izvršnom funkcijom, s mogućnošću „periodičnog mijenjanja njenih vršilaca.“<sup>128</sup>

Rousseauova misao o suverenitetu naroda je, kasnije – u francuskoj pravnoj i političkoj misli – dvojako interpretirana: a) u smislu pučkog ili podijeljenog suvereniteta (*souveraineté populaire*): suverenitet je podijeljen između svih pojedinaca koji čine narod, tako da je svaki od njih nositelj jednog dijela suvereniteta; b) u smislu nedjeljivog ili nacionalnog suvereniteta<sup>129</sup> (*souveraineté nationale*): suverenitet pripada narodu kao nedjeljivoj cjelini. Pod narodom se, pritom, razumijeva neprekinuti niz prošlih, sadašnjih i budućih generacija.<sup>130</sup>

### III

Radićevi uvidi u koncepciju narodnoga suvereniteta, svedivi su na slijedeće: a) pogrešna je teza da je rodilište koncepcije narodnog suvereniteta Rousseauovo djelo „Društveni ugovor“ („*Du Contrat social*“) iz 1762. godine. Jer je aa) predrousseauovsko vrijeme njedrilo „sličnih teorija“ te ab) „ono, što je Rousseau sam dodao, danas je već obćenito zabačeno, ako i nije sam princip narodnoga suvereniteta time uzdrman.“<sup>131</sup> Radić, naime, smatra a) da je – davno prije Rousseaua – sv. Toma Akvinski (1227-1274) varirao ideje o participaciji naroda u obnašanju vlasti na način: da je narodu, izričito, priznavao pravo „da svoje poglavare bira sveobćim glasovanjem i to između svih državljana“;<sup>132</sup> b) da su francuski teolozi – tijekom 15. i 16. stoljeća – „jasno izitali princip narodnoga vrhovništva“<sup>133</sup> te ga ovako argumentirali: ba) suverenitet je „prvobitno“ pripadao puku samom, bb) puk nije „prodao“ svoj suverenitet, već je, samo, prenio na vladara njegovo „izvršavanje“;<sup>134</sup> c) tzv. škola naravnoga prava – uz neke iznimke – zagovara načelo narodnoga suvereniteta slijedećom argumentacijom: ca) svaka

<sup>125</sup> Posve je izvjesno da je Rousseau u egzekutivi, ma kako organizirana bila, vidio opasnost za suverenost društva, tj. za njegovu opću volju.”

KURTOVIĆ, Šefko, Rousseau i jedinstvo vlasti, *Politička misao*, 3/1978, str. 458.

<sup>126</sup> ROUSSEAU, op. cit., str. 144.

<sup>127</sup> Usp., SOKOL, op. cit., str. 18-19

<sup>128</sup> *ibid.*, str. 19.

<sup>129</sup> Najznačajniji protagonisti te koncepcije su klasici francuske ustavnopravne znanosti: André Esmein i Carré de Malberg

<sup>130</sup> Usp. SMERDEL, Branko, i dr., *Ustavno pravo*, Zagreb, 2009, str. 213.

<sup>131</sup> RADIĆ, op. cit., str. 222.

<sup>132</sup> *ibid.*, str. 223.

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

<sup>134</sup> „Ti teolozi stvorili su dapače svoje vrsti politički pokret, ali je taj doskora izgubio svoje značenje, jerbo je glasoviti pravnički pisac Bodin u teoriji i u praksi pomogao do pobjede načelu o apsolutnoj kraljevskoj vlasti.“

*loc. cit.*

vlada opstoji u interesu svojih državljana c) državljanima pripada pravo participacije u obavljanju državnih poslova d) engleski filozof John Locke (1632-1704), nedvojbeno je formulirao „i neoborivo utvrdio“<sup>135</sup> teoriju narodnog suvereniteta prije objave Rousseauovog kapitalnog dijela. Radić, međutim, smatra da je – unatoč podastroj argumentaciji- Rousseauovo djelo- i u njemu podastarta koncepcija narodnog (pučkog) suvereniteta – zbog stila kojim je pisano te zbog svoje logičke utemeljenosti („formalne dosljednosti“)- postalo „pravim političkim evangjeljem svim liberalnim i radikalnim političarima.“<sup>136</sup> Radić se kritički odnosi spram Rousseauove koncepcije narodne suverenosti te – kritizirajući oponce ove koncepcije- tvrdi: a) neutemeljene su Rousseauove ideje: aa) tzv. prirodnog stanja ab) društvenog ugovora te, s tim u svezi, ideje: ac) neotuđivosti ad) nedjeljivosti i ae) nepredstavljenosti narodne suverenosti. Ada) Rousseauova ideja prirodnog stanja, neutemeljena je, jer: aa) prirodno stanje nije bilo egzistentno, povijesno stanje. Naime, „ne zna se...iz nijedne povjesti, niti se danas ne vidi ni kod najzapuštenijih, dotično kod najprimitivnijih, poludivljih i divljih plemena, da bi živjela bez ikakve međusobne stege i veze, nego baš naprotiv, vidimo svuda kakvu takvu, pa bilo i najprimitivniju društvenu organizaciju.“<sup>137</sup> Adb) Rousseauova ideja društvenog ugovora, neutemeljena je, jer: ba) narod i država nisu „jednokratne“, već „povijesne“ tvorbe, tj. one „ne postadoše jednim činom, jednim „aktom“, kako veli Rousseau, nego se...svekoliko društveno uređenje razvijalo polagano i postepeno i to prema nekim odredjenim zakonima, koje mi doduše slabo poznamo, ali kojih zato ne smijemo poricati.“<sup>138</sup> Radić zaključuje da su Rousseauove ideje tzv. prirodnog stanja i društvenog ugovora „samo formalna logika, ili točnije, podpuna politička metafizika“<sup>139</sup> te da se „imadu naprosto zbaciti, dotično smatrati tako neozbiljnima, kao i starodrevne priče o onim tobože sretnim vremenima, kad su ljudi živjeli bez svake brige i boli.“<sup>140</sup>

Radić razmatra i Rousseauove ideje o temeljnim obilježjima narodnog suvereniteta te, s tim u svezi, tvrdi: a) Rousseau je „svu svoju domišljatost upotrebio naročito zato da dokaže“<sup>141</sup> da je narodni suverenitet: a) neotuđiv b) nedjeljiv c) nepredstavljen. Radić, međutim, smatra da: „sve ovo dokazivanje pada s teorijom o društvenom ugovoru i čim spoznamo, da narod i država ne nastaje jednim jedinim aktom, i to pogodbom, onda naravski moramo zbaciti i daljnje umovanje, koje slijedi iz takve teorije.“<sup>142</sup> Radić, jednako tako, oponira Rousseauovoj tezi o zakonodavnoj vlasti kao biti suverenosti odnosno izvršnoj vlasti kao emanaciji suverenosti te – s tim u svezi - događanju („izražavanju“) suverenosti samo kroz zakonodavnu vlast. „Za zakonodavnu vlast mišljaše, da ju može, dotično da ju mora vršiti sam narod neposredno, a za eksekutivu držaše, da se može prenieti na jednu osobu, na vladara, a da pri tomu narodni suverenitet nimalo ne štetuje.“<sup>143</sup> Radić, međutim, tvrdi da: politička znanost i politička praksa pokazuju da je, poglavito u modernoj državi, težište narodne suverenosti, upravo u egzekutivi, odnosno „u političkoj upravi i čim koji narod izgubi svaki upliv na vladanje, da je

<sup>135</sup> loc. cit.

<sup>136</sup> ibid., str. 224.

<sup>137</sup> loc. cit.

<sup>138</sup> ibid., str. 225.

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

<sup>140</sup> ibid., str. 227.

<sup>141</sup> ibid., str. 231.

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

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

zapravo izgubio i najveći dio svoje suverenosti.”<sup>144</sup> Radić zaključuje: da je – slijedom podastrte argumentacije- razvidno „kako je netemeljito dokazivati narodno vrhovništvo teorijom ili fikcijom društvenoga ugovora.”<sup>145</sup> Narodni suverenitet je – jednako tako- neutemeljeno („bezrazložno”) pobijati temeljem ideje zastare. Radić argumentira: a) ni sami teolozi –osim izbora kralja Saula- ne navode ni jedan primjer nastanka vladareve vrhovne (suverene) vlasti izravnom intervencijom Božjom („sudjelovanjem Božjim”) b) upravo suprotno: poglavito se u kršćanstvu tvrdi da je svaka vlast božanskog podrijetla („od Boga”), tj. „da ne bi bilo nijedne vlasti, kad je Bog ne bi dopustio”,<sup>146</sup> ba) no, Bog je čovjeka obdario razumom „kojim si uređuje sve svoje zemaljske poslove, kojim si dakle ustanovljuje vladare i vlade.”<sup>147</sup> Protiv stava „da je opravdana svaka ona suverenost, koja se historijski razvila”,<sup>148</sup> Radić argumentira: a) niti jedno pokoljenje – razumska je to spoznaja- ne može obvezati svoga potomstva b) predstavnici – ove ili one generacije- mogu „poći posve novim putem, pa su to ne jedanput već i učinili”,<sup>149</sup> c) isto tako je evidentno da se ljudi – i za tradicije – vežu svojom slobodnom voljom.<sup>150</sup>

Radić zaključuje: „Zato suverenost po Božjem pravu ili po Božjoj milosti spada na metafizičko ili svrhunaravno područje, a suverenost na temelju dugog posjeda vlasti spada opet u područje, materijalizma, kojim se nikako ne mogu razumno protumačiti tolike društvene uredbe i tisućljetno nastojanje za posve nematerijalnim napredkom i slobodom.”<sup>151</sup> Odbacujući, dakle, a) teokratsku teoriju<sup>152</sup> u obje njene varijante: aa) konceptu tzv. neposrednog božanskog prava i ab) konceptu tzv. posrednog božanskog prava, odnosno b) teoriju dugog posjeda vlasti (zastare) te – što je, već, ranije naznačeno- teoriju društvenog ugovora kao temelj opravdanja narodnog suvereniteta, Radić nudi „historijski” i „sociološki” argument opravdanja narodnog suvereniteta. Radić argumentira: a) svekoliko povijesno iskustvo te svekolika sociologijska istraživanja nude argumente za tezu da se svaka vlast („vlada”) „oslanja na javno mnijenje”,<sup>153</sup> b) tamo gdje je to slučaj narodni suverenitet se „poistovjećuje” s nositeljem vlasti („vlade”); tamo, pak, gdje to nije slučaj, tamo nastaju dva suvereniteta („vhovništva”): ba) „faktično”: javno mnijenje i bb) „zakonito”: vladar; c) ovo rezultira neskladom od-

<sup>144</sup> *ibid.*, str. 233.

<sup>145</sup> *ibid.*, str. 227.

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

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

<sup>148</sup> *loc. cit.*

<sup>149</sup> *ibid.*, str. 228.

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

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

<sup>152</sup> „Teokratska teorija polazila je od pretpostavke da je svaka vlast božanskog podrijetla. Bog je stvorio vlast bez koje ne može postojati nijedno ljudsko društvo. Prema teoriji o direktnom božanskom pravu bog nije stvorio samo vlast kao takvu –in abstracto- već je odredio i njene nosioce. Svaki nosilac vlasti određen je na to mjesto od samog boga. Ova koncepcija bila je npr. prihvaćena kao službena teorija francuske apsolutne monarhije u periodu od 16. do 18. stoljeća. I prema drugoj koncepciji teokratske teorije tzv. posrednog božanskog prava svaka vlast potječe od boga koju je stvorio kako bi ljudi živjeli u redu, miru i blagostanju. Oblik vlasti, međutim, način na koji se ona ostvaruje nije božanski već ljudski. Bog ne određuje nosioce vlasti, to čine sami ljudi. Vlast prema tome, pripada posredstvom božanske volje narodu koji njeno obavljanje povjerava pojedincu ili grupi. Kako se, međutim, ništa ne dešava bez božje volje, to je i određivanje nosioca vlasti posredstvom naroda u stvari njegov izbor. S tom koncepcijom, koju je prvi razvio Toma Akvinski (1227-1274), a koju i danas zastupa Katolička crkva, može se dovesti u sklad svaki oblik vladavine: apsolutna monarhija, ustavna monarhija i republika.”

SOKOL: Smiljko i dr., Organizacija vlasti, Zagreb, 1988, str. 12-13.

<sup>153</sup> RADIĆ, *op. cit.*, str. 229.

nosno sukobom, d) „nesklad” se može trajno ukloniti samo tako, da *faktično* (N.G.) vrhovništvo postane i *zakonitim* (N.G.), t. j. da se *fakat*, (N.G.) koliko je to samo moguće, prizna i *pravom*” (N.G.),<sup>154</sup> e) to, drugim riječima, znači „priznati javno mnijenje kao višu političku silu, dati mu pravu valjanost i zakonski ugled”,<sup>155</sup> f) to, praktično, znači: fa) inauguirati slobodu tiska („štampe”) i fb) priznati pravo sastajanja i udruživanja.<sup>156</sup> Radić zaključuje: a) narodni suverenitet („narodno vhovništvo”) „nije ni teorija ni fikcija, pa se zato ne da ni pobiti nikakvim teorijama i nikakvim fikcijama”,<sup>157</sup> b) narodni suverenitet je „fakat”, c) to je, zapravo, -naravno, tamo, gdje postoji- prosvijećeno i organizirano javno mnijenje.<sup>158</sup> Radić, dakle, prosvijećeno i organizirano javno mnijenje – atribuirajući mu „neodoljivu, upravo suverenu moć”<sup>159</sup> – promovira u (faktičnog) suverena.<sup>160</sup> Suverenitet, međutim, ne pripada svakom javnom mnijenju: on je navlastit, samo, narodu, organiziranom u državu, odnosno, barem, toliko svjesnom i toliko jakom „da i uredjena država mora s njime ugovarati.”<sup>161</sup> Narodni suverenitet, međutim, ne pripada, samo, jednoj generaciji („jednom pokoljenju”), već je to „zajednička imovina, dotično baština svih generacija”,<sup>162</sup> a, sadašnja, generacija „tom baštinom samo upravlja, tu imovinu samo uživa.”<sup>163</sup> Radić, osobitu, pozornost, poklanja „ustavnim posljedicama narodnog suvereniteta”, te s tim u svezi, motri relacije: a) narodnog suvereniteta i oblika vladavine („državnog sistema”), b) narodnog suvereniteta i izbornog prava, c) narodnog suvereniteta i zaštite manjina, d) narodnog suvereniteta i sustava razmjernog zastupanja, e) narodnog suvereniteta i izbornog prava žena, f) narodnog suvereniteta i predstavničkog („reprezentativnog”) sustava „u obće”, g) narodnog suvereniteta i odgovornosti „narodnih predstavnika”. Ada Radićevo promišljanje odnošaja narodnog suvereniteta i oblika vladavine („državnog sistema”), svedivo je na sljedeće: a) narodni suverenitet je, u cijelosti, korespondentan s „republikanskim sustavom.” Jer: u republici se „može bez zapreke provesti načelo, da nitko ne izvršuje nikakve javne vlasti u ničije drugo ime, nego u narodno, dotično u ime ciele republike”,<sup>164</sup> b) narodni suverenitet je korespondentan i s monarhijom („monarhičkim principom”). Jer: s aspekta političke slobode, jednakovrijedne su, i monarhija, i republika te je, primjerice, pojedinac, jednako, slobodan: i u Velikoj Britaniji, i u Sjedinjenim Američkim Državama; c) u neprosvijećenu i, politički nezrelom, tj. neorganiziranom narodu, „narodno je vrhovništvo ionako samo fikcija, jerbo narodnoga suvereniteta nema bez prosviećenoga i organizovanoga javnog mnijenja”;<sup>165</sup> ca) ondje, pak, gdje se, tako, javno mnijenje razvilo, „kraljevska vlast samo je jedna i to razmjerno neznatna sila u javnom životu i to sila, kojoj nije

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

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

<sup>156</sup> Usp. ibid., str. 229-230.

<sup>157</sup> ibid., str. 230.

<sup>158</sup> Usp. ibid.

<sup>159</sup> ibid.

<sup>160</sup> Radić, s tim u svezi, navodi Esmeina: „Javno mnijenje, bilo kakvo mu drago, zapravo vlada svietom; vlada i onda, kada je samo predsuda ili zabluda, jer na moralnom području nema sile koja bi se mogla s njime uzporediti; nema opasnosti, pred kojom bi se zaustavilo i zapreke, koja bi ga zadržala; sad carstva osniva, sad ih ruši.” RADIĆ, op. cit., str. 230.

<sup>161</sup> loc. cit.

<sup>162</sup> loc. cit.

<sup>163</sup> ibid., str. 231.

<sup>164</sup> ibid., str. 234.

<sup>165</sup> ibid. str. 238.

namijenjena zadaća, da gospoduje, da bude onaj potrebni vrhovni regulator za slučaj ustavnih sukoba, bez kojega se narodi i države izvrgavaju ili vječnim trzavicama ili čestim domaćim ratovima";<sup>166</sup> cb) moderna politička svijest potrebuje sigurnost: kako politički sukobi ne bi rezultirali, katastrofalnim, posljedicama. Prema Radićevu sudu, narodni suverenitet nije u suglasju, ni s „apsolutizmom“, ni s „despotizmom“ državne vlasti. Naime: a) narodna suverenost je neprenosiva, „u svojoj bitnosti“, b) prenosivo je, jedino, vršenje suverenosti. Radić zaključuje: a) da su neutemeljene teze onih „državoslovaca“, koji su – u nastojanju da dovedu u suglasje narodni suverenitet s „apsolutizmom“ i „despotizmom“ državne vlasti – tvrdili: aa) da je – u svakoj državi – suverenost pripadala narodu samom, ali ju je on – „što dobrovoljno, što pod silom historijskih prilika“<sup>167</sup> – transferirao, određenoj, dinastiji, odnosno, određenom, vladaru; ab) ovaj (tj. vladar) je, s vremenom, postao „jedinim vrhovnim gospodarom, jedinim suverenom.“<sup>168</sup> Radić promišlja i odnošaj narodnog suvereniteta spram vrsta složenih država (konfederacije i federacije) te, s tim u svezi, tvrdi: a) kod konfederacija „stariji“ je i „preči“ suverenitet pojedinih država te je tu, i u teorijskom i u praktičnom smislu, „odlučan ugovor s kojim je pojedina država stupila u zajednicu“;<sup>169</sup> b) i kod federacija je „stariji“ i „preči“ suverenitet pojedinih federativnih jedinica od „skupnog“ suvereniteta „čitavoga državnoga saveza.“<sup>170</sup> Radić, s tim u svezi, zaključuje: a) da su neutemeljene tvrdnje „prema kojima bi tobože širi suverenitet skupne države ili državne zajednice mogao apsorbirati suverenitet jednoga člana zajednice“<sup>171</sup> te da b) onaj, koji tvrdi nešto slično, „nema ni pojma o bitnom obilježju narodnoga vrhovništva, te se ne može pozivati na nikakav suverenitet, nego samo na jaču silu, ako ju ima u šakama.“<sup>172</sup>

Adb) Promišljajući odnos narodnog suvereniteta i izbornog prava, odnosno – u širem kontekstu – izbora samih, Radić podastire slijedeće teze: a) izbori („glasovanje“) su najzgodniji način očitovanja („izricanja“) volje naroda, b) pretpostavka biranja jest dioba državnog teritorija na izborne jedinice („izborne kotare“); ba) svaki izborni kotar dobiva svoju ovlast „od svega naroda“; upravo, stoga, bb) narod ima pravo odrediti uvjete biranja u tim kotarima, bc) dva su ključna mjesta: bca) svaki izborni kotar mora biti istovjetni dio cijeloga izbornoga područja, tj. u svim izbornim kotarima moraju svi izbornici biti „iste vrsti“, a biračko pravo treba biti „posvuda“, zakonodavstvom, uređeno na jednak način („prema jednim te istim ustanovama“);<sup>173</sup> bcb) predstavničkom tijelu („narodnomu predstavništvu“) treba biti jedini temelj „sveukupno pučanstvo“, tj. pojedini zastupnik se određuje prema broju stanovnika („svega stanovništva“) izbornog kotara, a ne prema broju birača („izbornika“),<sup>174</sup> c) zastupnicima pripada tzv. predstavnički mandat.<sup>175</sup> Adc) Radić je, osobito, pozornost svratio na propi-

<sup>166</sup> *ibid.*, str. 239.

<sup>167</sup> *ibid.*, str. 234.

<sup>168</sup> *loc. cit.*

<sup>169</sup> *ibid.*, str. 240.

<sup>170</sup> *ibid.*, str. 239.

<sup>171</sup> *ibid.*, str. 240.

<sup>172</sup> *loc. cit.*

<sup>173</sup> Usp. RADIĆ, *op. cit.*, str. 242.

<sup>174</sup> Usp. *ibid.*, str. 245.

<sup>175</sup> „Po modernom ustavnom shvaćanju ne idu zastupnici više na kraljevo vijeće, nego u narodni ili državni sabor; nadalje nemaju oni više zadaće, da traže milost i povlastice, a da se rukama i nogama brane od svih tereta, nego se tu za sav narod, dotično za sve državljane, traže njihova prava, ili točnije, uređuju se njihovi javnopravni odnošaji na temelju što pravednije podjele i javnih prava i javnih tereta. Osobito poradi tih javnih tereta, koji su u



tivanje korespondentnosti narodnog suvereniteta („narodnog vrhovništva“) i zaštite manjina te je, s tim u svezi, ustvrdio sljedeće: a) sve do polovice 19. stoljeća, činilo se, posve prirodno da – kod svakog izbora – odlučuje većina te da se zastupnici („narodni predstavnici“) biraju običnom većinom („makar samim jednim glasom većine“), b) paralelno s tim, uviđalo se da je – pri svakom zasjedanju predstavničkog tijela- „korisna“ i „potrebna“ oporba te da –pri izboru zakonodavnog tijela- treba biti i takvih izbornih kotara, koji se „svojim mišljenjem“, razlikuju od većine, „tj. da manjina po naravskom razvoju stvari može i mora imati svoje zastupnike“;<sup>176</sup> c) sustav većine –pri diobi zastupničkih mjesta u predstavničkom tijelu- rezultira „nepravедnim“ posljedicama: ca) ako je zastupnik izabran „s malo glasova većine“<sup>177</sup> te je „jaka manjina ostala bez ikakve vrijednosti“;<sup>178</sup> a cb) još više je to dolazilo do izražaja „kod takvih izbora, gdje se glasovalo za više zastupnika najedanput, a kad su svi zastupnici znali proći tek s nekoliko glasova većine“;<sup>179</sup> d) iz ovoga je proizašao stav „da se i manjine moraju zaštititi, tj. da se izbor narodnih zastupnika ima tako urediti, da bude zastupana i stanovita manjina“;<sup>180</sup> e) da bi se to postiglo: ea) treba se, zakonom, utvrditi da – za izbor zastupnika – nije potrebna apsolutna većina u strožoj varijanti, dakle, 50%+1 od ukupnog broja datih glasova te da izborni kotari moraju biti toliko veliki da se, u njima, može birati „po dva, tri i više zastupnika, od kojih jedan ili više njih može zapasti manjinu, ako postigne stanoviti broj“;<sup>181</sup> f) dvije su velike prednosti velikih izbornih kotareva (izbornih jedinica): fa) što je veći izborni kotar, „to je vjernija slika narodne i državne cjeline“;<sup>182</sup> odnosno to je veća mogućnost prevladavanja općih nad posebnim pojedinačnim interesima; <sup>183</sup> fb) što je više birača, to je veća izborna sloboda, „jer posve naravski ni pritisak korupcije ne može na veliku množinu naroda djelovati tako uspješno, kao na maleni broj.“<sup>184</sup> Add) Radićevo promišljanje odnosa narodnog suvereniteta („narodnog vrhovništva“) i sustava razmjernog predstavnštva („razmjernog zastupanja“), svedivo je na sljedeće: a) ideja zaštite manjina rezultira „pravim političkim pokretom“, kojemu je, ključna zadaća: utemeljiti sustav razmjernog predstavnštva (proporcionalni sustav); b) to je, u biti, zahtjev da svakom biraču („izborniku“) pripada pravo na dio narodne suverenosti, odnosno da svakom određenom broju birača pripada pravo na jednog (narodnog) zastupnika; c) svrha je tomu sustavu da predstavničko tijelo („narodno predstavnštvo“) bude, što vjerniji, odraz političkih prilika određene države („što vjernija slika“, „posve vjerno zrcalo“). Radić, dakle, drži da su, ključni, argumenti obrane sustava razmjernog predstavnštva: a) politička pravednost, b) ideja da je svaki izbornik nositelj dijela („opće“) narodne suverenosti te da –shodno tome- određenom broju birača pripada pravo na zastupnika te c) ideja o predstavničkom tijelu kao

---

modernoj državi upravo bajoslovno veliki, koji su redovito, razdijeljeni već unapred i na buduća pokoljenja i koji usavršenim sistemom potrošarinskih i drugih neizravnih poreza pritištu sveukupno pučanstvo i to često najsiromašniji puk najteže –baš poradi toga ne da se ni časak braniti mišljenje, da je narodni zastupnik mandatari ili punomoćnik samo svojih izbornika.“

ibid., str. 246.

<sup>176</sup> ibid., str. 248.

<sup>177</sup> loc. cit.

<sup>178</sup> loc. cit.

<sup>179</sup> loc. cit.

<sup>180</sup> ibid., str. 249.

<sup>181</sup> loc. cit.

<sup>182</sup> ibid., str. 250.

<sup>183</sup> Usp. loc. cit.

<sup>184</sup> loc. cit.

„zrcalu“ svih političkih grupacija („struja“) i stranaka određene političke zajednice. Ada) Radić tvrdi da se „politička pravednost“, tj. načelo „da iz javnoga života, dotično iz parlamenta ne smije biti potisnut i izključen nijedan jači i ozbiljniji pokret, nijedna dublja i trajnija struja, a kamo li jaka i organizirana stranka“,<sup>185</sup> odnosno načelo „da opozicija ne smije biti nikada uznemirivana, a kamo li progonjena, ili čak uništavana samo zato, što je opozicija“<sup>186</sup> može dogoditi – osim sustavom razmjernog predstavništva – i sustavom obične („jednostavne“) većine, Adb) Radić odbacuje i drugi argument („argument suverenosti izbornika“), tvrdeći da: a) ovaj se argument ne može dovesti u sklad s narodnom suverenosti, jer: aa) suverenost pripada („čitavom“) narodu kao moralnoj cjelini, a ab) razdioba na izborne kotare, nastala je iz, posve, praktičnih razloga te se – pri razdiobi – uvijek može uvažavati činjenica „da pojedini kotari nipošto ne biraju *svojih* (N.G.) predstavnika, nego *obće* (N.G.) narodne zastupnike“;<sup>187</sup> Adc) Radić destruiira i treći argument – „argument parlamenta kao vjernog odraza javnog mnijenja“, tvrdeći da: a) parlament nije samo savjetodavno tijelo („vijeće“, „savjetujući sabor“), već je i odlučujuće tijelo („zakonodavni sabor“), dakle, tijelo, koje – temeljem svake raspredonosi odluke, tj. „izvršuje čin suvereniteta“;<sup>188</sup> b) za donošenje takvih odluka dostatna je („absolutna“) većina. Radić zaključuje da izborni sustav ne smije biti takav kao da se, namjerno, hoće podastrijeti, što više prepreka jakoj i jedinstvenoj („jednodušnoj“) parlamentarnoj većini odnosno kao da se parlament hoće, namjerno, onesposobiti<sup>189</sup> za zakonodavni rad.<sup>190</sup> Radić, dakle, zagovara takav izborni sustav, koji utvrđuje načelo većine te, s tim u svezi, dodatno, argumentira: a) sustav razmjernog predstavništva dovodi u parlament i manje stranke, b) tim sustavom se, dakle, „i onako prevelika razcjepkanost stranačka može povećati u beskonačnost“;<sup>191</sup> c) bez jakih stranaka ne može biti stabilnih („ozbiljnih“) parlamentarnih koalicija, d) ovo, pak, rezultira parlamentarnom nestabilnošću „te se na taj način sav parlamentarizam, pače i sav ustav ruši u svom temelju.“<sup>192</sup> Radić zaključuje „da je ovo ozbiljan prigovor protiv razmjernomu zastupanju.“<sup>193</sup>

Radić – sa stajališta „strogo parlamentarne vlade“ – podastire, još jedan, argument protiv sustava razmjernog predstavništva: a) ako se razmjerno predstavništvo etablira kao sustav diobe zastupničkih mjesta u predstavničkim tijelu („zakonodavstvu“), onda će se- daljnjim tijekom stvari – „uvesti i u samu eksekutivu.“<sup>194</sup> Radić zaključuje: b) „da tu onda nema više vlade kabineta ili jednodušnog ministarstva, nema jednom riečju parlamentarnoga sistema.“<sup>195</sup> Ključni argument protiv sustava razmjernog predstavništva –prema Radiću- dolazi sa

<sup>185</sup> *ibid.*, str. 252.

<sup>186</sup> *loc. cit.*

<sup>187</sup> *ibid.*, str. 253.

<sup>188</sup> *loc. cit.*

<sup>189</sup> „Kad bi parlamenti bili samo savjetujući saborovi, onda ne bi ništa smetalo, da u njima bude bezbroj frakcija i da nikada ne dodje do jake i jednodušne većine; baš naprotiv, u takvom savjetujućem saboru što je veća raznolikost mnijenja, i što se više interesa pojavi, tražeći zaštitu, to je ona vlast, koja ima stvoriti konačnu odluku, bolje u sve upućena, te da njezina odluka može biti tim pravednija.“

*ibid.*, str. 254.

<sup>190</sup> *loc. cit.*

<sup>191</sup> *ibid.*, str. 255.

<sup>192</sup> *loc. cit.*

<sup>193</sup> *loc. cit.*

<sup>194</sup> *loc. cit.*

<sup>195</sup> *loc. cit.*

sociološkog stajališta. Naime, a) moderno se društvo – u obzoru svjetske gospodarske i kulturne centralizacije – razvija pod utjecajem različitih i mnogobrojnih čimbenika; b) na najšire slojeve puka, često, znadu djelovati takve „struje“, za koje se, naknadno, pokaže „da nisu ni najrazumnije, ni najpravednije“;<sup>196</sup> c) tako se događa da „vikačke i bezobzirne manjine mogu zastrašiti triezne i snosljive većine“;<sup>197</sup> d) to isto je, danas, navlastito političkom životu ustavne države; e) danas, dakle, upravo većina – koliko god se to činilo paradoksalnim – potrebuje zaštitu.<sup>198</sup> Posve je prirodno – smatra Radić – da: a) – slijedom naznačenih činjenica – protivnici sustava razmjernog predstavnštva tvrde: aa) da taj sustav „mora neminovno dovesti do *anarhije* (N.G.) to prije i to više, što svako društvo izmoreno prevelikom stranačkom borbom najvoli za sve stranke i za sve ideje priznati da jednako vriede, dotično da ništa ne vriede“;<sup>199</sup> ab) anarhija, neminovno, vodi k despociji.<sup>200</sup> Radić zaključuje: a) „da svaki politički princip, kad se provodi bez obzira na život i kad u njem stane prevladavati ne samo čista ideologija, nego dapače čista matematika („matematička pravednost“ – N.G.), kako je to u ovom slučaju, mora svršiti baš protivnim rezultatom, nego što se od njega očekuje.“<sup>201</sup> Radić, ipak – unatoč ozbiljnoj kritici sustava razmjernog predstavnštva- nudi njegovu upotrebu: a) ondje, gdje je predstavničko tijelo jednodomno, jer aa) uvažavajući činjenicu da je sržni razlog opstojnosti gornjeg doma ustavna potreba „da se nijedan zakon ne stvori pre naglo i kao pod silu“.<sup>202</sup> može sustav razmjernog predstavnštva, uvelike, odmijeniti gornji dom.<sup>203</sup> Ade) Radić drži da je jedna od „ustavnih posljedica“ narodnog suvereniteta („narodnog vrhovništva“) biračko („izborno“) pravo žena. Naime, iz teze da suverenitet pripada „svemu narodu kao jednoj moralnoj cjelini“;<sup>204</sup> slijedi – kao logična posljedica – stav da i ženama pripada biračko pravo.<sup>205</sup> Biračko pravo žena je, ne samo logična posljedica narodnog suvereniteta, „nego je i najprirodniji i najopravdaniji zahtjev kulturne i socijalne politike.“<sup>206</sup> Adf) Radić, također, drži da je jedna od ključnih „ustavnih posljedica“ narodnog suvereniteta sustav predstavničke vladavine („representativni sistem u obće“) te – slijedom recipirane argumentacije klasika političke i ustavnopravne znanosti<sup>207</sup> – eksplicira: a) neutemeljene su Rousseauove teze o „neotuđivosti“ i „nepredstavljujivosti“ suverenosti, jer „aa) – slijedom Montesquieuove argumentacije- „velika (je) razlika izvršavati narodnu volju i tu volju samo izraziti.“<sup>208</sup> Naime, „za ovo drugo sav je narod više manje sposoban, dok za ono prvo bezuvjetno treba svojih predstavnika“;<sup>209</sup> ab) mnoštvo – pozivajući se na De Lolmea- nije sposobno stvoriti „promišljene odluke“, jer aba) vrlo malo ljudi razmišlja o onome, što će biti predmetom raspre „na skupštini“; abb) dakle: neznatan broj ih dolazi na skupštinu s određenim vlastitim stavom; abc) budući da je, „na

<sup>196</sup> *ibid.*, str. 257.

<sup>197</sup> *loc. cit.*

<sup>198</sup> *Usp. loc. cit.*

<sup>199</sup> *ibid.*, str. 257-258.

<sup>200</sup> *Usp. ibid.*, str. 258.

<sup>201</sup> *loc. cit.*

<sup>202</sup> *ibid.*, str. 254.

<sup>203</sup> *Usp. loc. cit.*

<sup>204</sup> *ibid.*, str. 258.

<sup>205</sup> *Usp. loc. cit.*

<sup>206</sup> *ibid.*, str. 263.

<sup>207</sup> Ch. L. Montesquieu, E. J. Sieyès, De Lolmea.

<sup>208</sup> RADIĆ, *op. cit.*, str. 264.

<sup>209</sup> *loc. cit.*

skupštini“, ipak, neophodno donositi odluke, te su odluke, najčešće, rezultat takvih razloga „za koje se kašnje moraš stiditi...“<sup>210</sup> c) u parlamentu se ne glasuje samo sa da ili ne „jer na sastav parlamenta djeluju toliki uplivi moralni i nemoralni“;<sup>211</sup> d) upravo je, stoga, i Sieyes – „inače slabi prijatelj englezkomu ustavu“ –<sup>212</sup> držao „da je narodno predstavništvo obilježje prave demokracije i da je pravo bezumlje, da se sve u ime narodnoga vrhovništva mora i zakonodavna i izvršujuća vlast prepustiti samomu narodu.“<sup>213</sup> Radić drži da je Rousseauova teza o „neotuđivosti“ i „nepredstavlivosti“ narodne suverenosti neutemeljena i s „praktične političke strane.“ Tako, primjerice: a) dok činovnik – u ime naroda – radi, temeljem zakonskih ili naredbenih propisa, zastupnik- u ime naroda temeljem narodnog povjerenja – odlučuje „jedino u granicama ustava“;<sup>214</sup> b) gotovo identična je i pozicija suca: naime, sudac sudi „po svom slobodnom uvjerenju, dakle na temelju moralne spoznaje, pa zato i jest sudstvo jedan dio narodnog vrhovništva“;<sup>215</sup> c) naposljetku, u sličnoj poziciji je i državni poglavar koji, također, odlučuje temeljem svog slobodnog uvjerenja: u granicama ustava,<sup>216</sup> d) ovakve „moralne sankcije“ ne može „izvršiti sav narod“<sup>217</sup> niti je za to, dovoljno „biti javnim službenikom ili mandatarom.“<sup>218</sup> Radić zaključuje da narodna suverenost („narodno vrhovništvo“) – upravo zbog svog moralnoga obilježja- „treba svojih predstavnika i u području zakonodavstva i na polju vladanja i sudovanja.“<sup>219</sup> Adg) Propitujući relaciju narodnog suvereniteta, i odgovornosti narodnih predstavnika, Radić podastire slijedeće teze: a) tri su kategorije „narodnih predstavnika“: aa) predsjednik i članovi vlade ab) suci i ac) zastupnici („narodni zastupnici“); b) vladar („kralj“) je politički i pravno neodgovoran, ba) državni poglavar („glavar eksekutive“) u republici nije odgovoran („odgovoran inače“), „nego kazneno i to na temelju posebnog postupka, do kojega u praksi ni ne dolazi; dakle je zapravo i on neodgovoran“;<sup>220</sup> c) neodgovornost sudaca i njihova stabilnost („nesvrzivost“), upravo je „temeljnim kamenom englezkomu“<sup>221</sup> ustavu.“<sup>222</sup> d) narodni zastupnici su – po odredbama svih ustava („izričitim ustanovama“) „posve neodgovorni za sve ono, što u parlamentu govore, ili kako u parlamentu glasuju.“<sup>223</sup> Radić zaključuje da je razvidno, kako su narodni zastupnici „u istinu *predstavnici* (N. G.), a ne samo punomoćnici ili mandatari suverenoga naroda.“<sup>224</sup> Prema Radiću, suverenom narodu na raspoložbi su dva, ključna, „sredstva“ pomoću kojih ovaj (tj. „suvereni narod“) može

<sup>210</sup> loc. cit.

<sup>211</sup> loc. cit.

<sup>212</sup> loc. cit.

<sup>213</sup> loc. cit.

<sup>214</sup> *ibid.*, str. 265.

<sup>215</sup> loc. cit.

<sup>216</sup> Usp. loc. cit.

<sup>217</sup> loc. cit.

<sup>218</sup> loc. cit.

<sup>219</sup> loc. cit.

<sup>220</sup> *ibid.*, str. 266.

<sup>221</sup> „Tu naime mogu sudca maknuti s njegova mjesta jedino obadvie komore parlamenta posebnom adresom na kralja, tako zvanim „aktom of sttlement“ i s takvim postupkom, koji je vrlo, sličan danas već zastarjeloj optužbi kojega člana vlade. To u ostalom predpostavlja, da netko dotičnoga sudca u zastupničkoj kući obtuži i da na tu obtužbu pristane najprije većina zastupnika, a onda i većina lordova.“

loc. cit.

<sup>222</sup> loc. cit.

<sup>223</sup> loc. cit.

<sup>224</sup> loc. cit.

prisiliti predstavnike na vršenje njegove volje: a) snaga prosvijećenog i organiziranog javnog mnijenja i b) izbor na ograničeno vrijeme. Radić, međutim, drži da je „vremenska ograničenost jedina... uspješna sankcija narodnog vrhovništva, pa zato ima ustava, koji ne dopuštaju ponovne izberivosti poglavara eksekutive i po kojima se naročito sudci biraju kao i narodni zastupnici na određeno vrijeme.”<sup>225</sup>

#### IV

Promotrivši Radićevo shvaćanje suverenosti, nadaju se slijedeći zaključci: a) Radić drži da je pogrešna teza da je rodilište koncepcije narodnog suvereniteta Rousseauovo djelo „Društveni ugovor” („Du Contrat social”) iz 1762. godine, jer je: aa) predrousseauovsko vrijeme njedrilo „sličnih teorija” (Toma Akvinski, francuski teolozi iz 15. i 16. stoljeća, tzv. škola naravnog prava, engleski filozof John Locke); b) ono što je Rousseau „sam dodao, danas je već obćenito zabačeno, ako i nije sam princip narodnoga suvereniteta time uzdrman”; c) Radić se kritički odnosi spram Rousseauove koncepcije narodne suverenosti te – kritizirajući otponce ove koncepcije – tvrdi: ca) neutemeljene su Rousseauove ideje: tzv. prirodnog stanja (nije bilo egzistento, povijesno stanje); cb) društvenog ugovora (narod i država nisu „jednokratne”, već „povijesne” tvorbe); d) neutemeljenost Rousseauove ideje o društvenom ugovoru, posljeduje neutemeljenošću „ključnih značajki suverenosti”: da) neotuđivosti, db) nedjeljivosti, dc) nepredstavljivosti; e) neutemeljena je Rousseauova teza o zakonodavnoj vlasti kao biti suverenosti odnosno izvršnoj vlasti kao emanaciji suverenosti te, s tim u svezi, događanju („izražavanju”) suverenosti samo kroz zakonodavnu vlast („politička znanost i politička praksa pokazuju da je, osobito u modernoj državi, težište narodne suverenosti, upravo u egzekutivi, odnosno u „političkoj upravi”); f) neutemeljena je „teokratska teorija” u obje njezine varijante – kao načinu ustanovljenja (vrhovne) vlasti, odnosno suverenosti: fa) konceptu o izravnom božanskom pravu (ni sami teolozi – osim izbora kralja Saula- ne navode ni jedan primjer nastanka vladareve vrhovne (suverene) vlasti izravnom intervencijom Božjom), fb) konceptu o neizravnom božanskom pravu (od Boga obdareni razumom, ljudi sami uređuju „sve svoje zemaljske poslove” pa, tako, i ustanovljuju vladare i vlade); g) neutemeljeno je podrijetlo suverenosti dokazivati tradicijom („na temelju dugog posjeda vlasti”): jer ljudi se i za tradicije „vežu svojom slobodnom voljom”; h) Radić nudi „historijski” i „sociološki” argument opravdanja narodnog suvereniteta: svekoliko povijesno iskustvo („svaka se vlast oslanja na javno mnijenje); i) narodni suverenitet je fakat; j) tamo gdje opstoji narodni suverenitet je „prosvijećeno i organizirano javno mnijenje”; k) suverenitet, međutim, ne pripada svakom javnom mnijenju: on je navlastit, samo, narodu, organiziranom u državu, odnosno, barem, toliko svjesnom i toliko jakom „da i uređena država mora s njime ugovarati”; l) narodni suverenitet ne pripada, samo, jednom naraštaju: on je „baština” svih naraštaja: sadašnji naraštaj „tom baštinom samo upravlja, tu imovinu samo uživa”; lj) glede „ustavnih posljedica narodnog suvereniteta”, Radić podastire slijedeće teze: lja) narodni suverenitet je korespondentan, i s republikom, i s monarhijom; ljb) narodni suverenitet nije u suglasju ni s „apsolutizmom” ni s „despotizmom” državne vlasti, ljc) glede odnošaja narodnog suvereniteta spram vrsta složenih država (konfederacije i federacije), Radić nudi tezu ljca) da je – i kod konfede-

<sup>225</sup> ibid., str. 267.

racije, i federacije – „stariji” i „preči” suverenitet pojedinih država (konfederacija), odnosno pojedinih federativnih jedinica (federacija); lj) glede odnošaja narodnog suvereniteta i izbornog prava, Radić tvrdi: ljda) izbori su „najzgodniji” način očitovanja volje naroda, ljdb) pretpostavka biranja jest dioba državnog teritorija na izborne jedinice („izborne kotare”), ljdc) svaki izborni kotar dobiva svoju ovlast „od svega naroda”, ljdd) predstavničkom tijelu („narodnomu predstavništvu”) temelj valja biti „sveukupno pučanstvo”, ljde) zastupnicima pripada tzv. predstavnički, a ne imperativni mandat; m) sučeljavajući narodni suverenitet (narodno vrhovništvo) i sustav razmjernog predstavništva, Radić nudi ozbiljnu kritiku tog sustava: ma) sustav razmjernog predstavništva – na tragu shvaćanja narodne suverenosti kao suverenosti pojedinca- dovodi u parlament i manje stranke; mb) tim sustavom se, dakle, generira do beskonačnosti, „i onako prevelika razcjepkanost stranačka”; mc) bez jakih stranaka ne može biti stabilnih parlamentarnih koalicija, md) ovo, pak, rezultira parlamentarnom nestabilnošću, „te se na taj način sav parlamentarizam, pače i sav ustav ruši u svom temelju”; me) unatoč ovoj „ozbiljnoj” kritici sustava razmjernog predstavništva, Radić nudi njegovu primjenu ondje, gdje je predstavničko tijelo jednodomno, jer: sustav razmjernog predstavništva – respektirajući činjenicu da je, sržni, razlog opstojnosti gornjeg doma ustava na potreba „da se nijedan zakon ne stvori pre naglo i kao pod silu”- može, uvelike, odmijeniti gornji dom; n) Radić tvrdi da je jedna od „ustavnih posljedica” narodnog suvereniteta – biračko pravo žena. Naime, na) iz teze da suverenitet pripada „svemu narodu kao jednoj moralnoj cjelini”, slijedi – kao logična posljedica – stav: da i ženama pripada biračko pravo; p) Radić tvrdi da je jedna od sržnih „ustavnih posljedica” narodnog suvereniteta sustav predstavničke vladavine („representativni sistem u obće”); naime, narodna suverenost („narodno vrhovništvo”) – upravo zbog svoga moralnoga obilježja – „treba svojih predstavnika i u području zakonodavstva i na polju vladanja i sudovanja”; r) narodna suverenost posjeduje pravnom neodgovornošću (narodnih) zastupnika, jer: narodni zastupnici su, samo, „predstavnici”, a ne „punomoćnici ili mandatar suverenoga naroda; ra) suverenom narodu, na raspoložbi, su dva ključna „sredstva”, pomoću kojih on može prisiliti predstavnike na vršenje njegove volje: snaga prosvijećenoga i organiziranog javnog mnijenja i rb) izbor na „ograničeno” vrijeme („jedina uspješna sankcija narodnog vrhovništva”).

#### Summary

#### **THE IDEA OF SOVEREIGNTY IN CONSTITUTIONAL THOUGHT OF STJEPAN RADIC**

*The idea of sovereignty is generally varied from monarchic ideas to ideas of popular sovereignty. Rousseau's conception of popular sovereignty in the French legal and political thought is interpreted in two ways in terms of the idea of common popular sovereignty and the idea of national sovereignty. Stjepan Radic on the trail of his contemporaries, classic French constitutional science, accetps concept of national sovereignty. Radic was in his oeuvre paid particular attention to the idea of national sovereignty (the system of representative government, accountability, features of the electoral system, the protection of minorities, a system of proportional representation, women's suffrage).*

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