

KONCEPCIJE SUVERENOSTI: OD KRAJA 17. DO SREDINE 20. STOLJEĆA

Izvorni znanstveni rad / Original scientific paper

UDK 321.011"16/19"

Suverenost je fenomen, bitno, srodan fenomenu države: stoga suvremena politička teorija koja sustavno problematizira modernu državu, problematizira i pojam suverenosti. Suverenost je - prema A. Passerin d' Entrèvesu - temeljna značajka države, odnosno pojam, koji označuje transepohalni projekt preobrazbe moći u vlast posredstvom prava, podvrgavajući je zakonima. Usporedno s koncepcijom monarhijske, formulira se i koncepcija narodne suverenosti. Krajem 17. i tijekom 18. stoljeća, javlja se i ideja o „svemoći“ (suverenosti) parlamenta. Jean Jacques Rousseau u djelu Društveni ugovor (1762), podastire „pravu i neospornu“ koncepciju narodne (pučke) suverenosti. André Esmein (1848-1913) i Raymond Carré de Malberg podastiru koncepciju nacionalne suverenosti. Georg Jellinek (1851-1911) formulira tzv. klasičnu teoriju državnog suvereniteta. Koncepciju suverenosti prava zastupaju i Hans Krabbe i Hans Kelsen. Georges Burdeau varira u 20. stoljeću „političku dimenziju“ fenomena suverenosti, podastirući, tako, novu potku njegova propitivanja. Ideja suvereniteta je, tijekom vremena, dobila i svoje protivnike. Najznačajniji, među njima, bili su Léon Duguit (1859-1928) i Harold Laski (1893-1950).

Ključne riječi: suverenost, koncepcija suverenosti parlamenta, koncepcija narodne suverenosti, koncepcija nacionalne suverenosti, koncepcija državnog suvereniteta, koncepcija suverenosti prava, koncepcija političkog suvereniteta, protivnici ideje suvereniteta

I

Suvremena politička teorija „koja sustavno problematizira modernu državu“² problematizira i pojam suverenosti: jer je suverenost fenomen, sržno, navlastit fenomenu države. Lalović upućuje na neke od suvremenih autora, relevantnih za „primjereno razumijevanje države“, odnosno suverenosti kao njezine „temeljne značajke“: A. Passerin d' Entrèvesa, B. Barret-Kriegel i Q. Skinnera. Upravo se iz njihova razumijevanja države, odnosno suverenosti može iščitati smisao i značaj suverenosti općenito te, tako, opravdati propitivanje nekih od koncepcija suverenosti, u njihovom povijesnom slijedu: što je, zapravo, i temeljna nakana ovoga

¹ Veleučilište u Šibeniku

² LALOVIĆ, Dragutin, U Hobbesovoj zamci: pojam suverenosti?, Politička misao 1/2006, str. 10.

rada. Lalović drži da Passerin d' Entrèves misli suverenost „kao temeljnu značajku države“ te da je ona „eminentno... pravno-politički pojam „koji precizira smisao države ne kao zgođjne sile ili moći, nego kao institucionalizirane vlasti, kao zakonskog sustava.“³ Lalović – interpretirajući Passerin d' Entrèvesa – upućuje da „pojam suverenosti valja shvatiti, logički i povijesno, kao transepohalni projekt preobrazbe sile u vlast, posredstvom prava, podvrgavajući silu zakonima. I sam povijesni proces formiranja države može se stoga shvatiti kao problem formiranja i konačnog prihvaćanja suverenosti. To prihvaćanje podrazumijeva priznanje da u svakoj neovisnoj nacionalnoj političkoj zajednici postoji jedinstvena najviša vlast koja je i utemeljena na pravu i stvara pravo te je kohezivni element cjeline zajednice.“⁴ Lalović – u fokusu interpretiranja Passerin d' Entrèvesa- navodi da je „najvažnija... oznaka suverene vlasti zakonodavna funkcija, čime je precizirano područje važenja suverenosti. To je pravno područje, područje pozitivnog zakona, jer je zakon zapovijed suverena. Nositelj je zakonodavne vlasti *legibus solutus*, no to ne znači da je njegova apsolutna vlast tiranska i neograničena, jer bi to proturiječilo pojmu suverenosti kao zakonite vlasti. Nema suverene vlasti ako nema slobodnoga državljanina, ako ona ne osigurava barem formalnu jednakost svima koji su joj podvrgnuti, bez obzira na sekundarne socijalne razlike.“⁵ Lalović podastirući Passerin d' Entrèvesove teze – navodi da „premda Bodinu pripada zasluga da je otkrio unutarnju logiku suverenosti, koja se može izraziti u formuli: suverenost je općenita i formalna priroda političke vlasti kao jedinstvene, nedjeljive, trajne i apsolutne pravne moći u državi, tek će Hobbesovo istraživanje suverenosti označiti odlučujuću etapu u razvoju modernoga političkog mišljenja. Hobbesova je analiza suverenosti (vlasti) „prva moderna teorija moderne države“, zbog čega se i može reći da je „Hobbes možda najveći politički filozof modernog doba (Passerin d' Entrèves).“⁶ Lalović upućuje da istraživanja „diferencirane genealogije moderne države“ B. Barret-Kriegel pokazuju „da suverena država nije transepohalna kategorija, nego epohalan, moderan politički pronalazak, koji dugujemo klasicima modernoga političkog prava i političke filozofije (prije svih, Bodinu).“⁷ Naime, „suverena je država...prva organizacija političke vlasti u povijesti koja samoograničuje svoju moć da bi zajamčila osobnu sigurnost i neovisnost pojedinca, njegovo pravo na raspolaganje sobom. Suverena vlast je tip javne vlasti koji nema svrhu u sebi samoj, nego u uspostavljanju i jamčenju status *libertatis* pojedinca kao pravnog subjekta i državljanina (slobodnog podanika). Teorija suverenosti države povijesni je novum, jer čak ni rimski politički univerzum nije poznavao državu, kao javnu vlast odijeljenu od sfere građanskog društva, niti je priznavao čovjeka kao opće načelo prava.“⁸ Lalović – interpretirajući Barret-Kriegel – navodi da se „moderna suverena vlast, povijesno i logički afirmira...kao antiteza orijentalnom despotizmu i drevnoj patrimonijalno – senjorijalnoj vlasti (tipu dominacije zasnovanom na osvajanjima i militarizaciji politike, u kojem se pravo temelji na sili, a pravda na ratu). Stoga suverena vlast nije imperium (ne temelji se na vojnoj prevlasti), ni dominium (nije izravna i osobna dominacija nad individuumom). Individuum je slobodan subjekt, nitko ne može postati njegovim gospodarom ili posjednikom.

³ loc. cit.

⁴ *ibid.*, str. 11.

⁵ loc. cit.

⁶ loc. cit.

⁷ *ibid.*, str. 12.

⁸ loc. cit.

Osigurati taj status individualnih prava državljana zadaća je i granica javne vlasti. Moderna suverena vlast je, dakle, javnopolitička vlast i ne temelji se na vojnoj slili i ekonomskom gospodarstvu.⁹ Lalović, k tomu, napominje da su, po Barret-Kriegel, „tri...elementa pojmovnog određenja suverenosti (države) kao „modela“, kao emancipacijskog programa klasičnog modernog političkoga prava i filozofije: vanjska neovisnost, unutarnja konzistentnost i transcendentnost zakona. Vanjska suverenost ne znači samo samostalnost neke političke zajednice naspram stranih političkih sila (izvorno: rimskog carstva i univerzalne crkve); naime, država ne postoji u singularu, nego kao jedna među državama u sustavu međudržavne ravnoteže (na temelju uzajamnog priznanja). Unutarnja konzistentnost znači pravnopolitičko uređenje i unifikaciju državnog teritorija, ukidanje feudalne rascjepkanosti i centrifugalnih snaga periferije; uspostavljanje jedinstvenoga političkog tijela slobodnih državljana, oslobođeno osobnih odnosa dominacije; u sebe zatvoreno političko tijelo, sposobno regulirati unutarnji život i postići konsenzus, dobrovoljnu osnovu zajedništva (na bazi društvenoga ugovora). Transcendentnost zakona – klasično političko pravo nastoji uspostaviti supremaciju zakona nad vladarima; definicija suverenosti kao apsolutne vlasti ne znači da suveren ima božanske attribute, niti nadmoć suverena nad suverenošću, niti moći nad zakonom; apsolutna vlast suverena uvijek je ograničena, zakonom i individualnim pravima (poštovanje osobnih prava podanika na slobodu i vlasništvo, temeljni je prirodni zakon, koji obvezuje suverena); riječ je o samoograničenju države, kao vlasti sposobne za samoodređenje, koja priznaje da je ovisna o svom pravnom poretku, da je ona taj poredak sam; a zakonodavstvo jamči transcendentni identitet nekog naroda u povijesnom procesu.”¹⁰ Lalović upućuje da „tako određena suverenost označuje epohalan program juridizacije politike, emancipacijom putem zakona, po uzoru na starozavjetni zakon o savezu; pri čemu je sam zakon određen kao „obveza političkog tijela da se u cijelosti podvrgne juridizaciji (Barret-Kriegel).”¹¹ Lalović drži da „završni istraživački korak u razumijevanju oblikovanja, povijesnoga i teorijskoga, države i logike suverenosti dugujemo istraživanjima Quentina Skinnera.”¹² On, naime, drži da je „prema predmodernom shvaćanju, politička vlast bila...poimana kao personalizirana dominacija. Tek Hobbes uspješno raskida s tim tradicionalnim shvaćanjem, koje se postupno napušta još od 14. stoljeća. Pritom ključnu ulogu ima renesansna republikanska tradicija, u kojoj se po prvi puta uobličuje ideja o državi kao autonomnom obliku političkoga autoriteta, koji regulira javne poslove neovisne zajednice i ima monopol legitimne uporabe sile u vlastitoj civitas ili republica. Klasični su republikanski teoretičari, međutim, učinili samo prvi korak u poimanju „apstraktnog pojma države“. Odbacili su poistovjećivanje vladara ili magistrata s političkom vlašću (oni su samo najviši javni službenici), ali su zato pribjegli izjednačavanju države i zajednice građana, suverenosti države i suverenosti naroda. S Hobbesom se napokon oblikuje moderno shvaćanje da mora postojati dvostruko impersonalni oblik političke vlasti, koji se mora javno razlikovati kako od vladajućih tako i od podvlaštenih. Stoga se upravo Hobbesovo političko mišljenje (a ne republikanska politička teorija) može nazvati epohalnim revolucionarnim mišljenjem o državi ili „pojmovnom revolucijom.”¹³ Lalović smatra –propitujući Skinnera- da

⁹ *ibid.*, str. 12-13.

¹⁰ *ibid.*, str. 13.

¹¹ *loc. cit.*

¹² *loc. cit.*

¹³ *ibid.*, str. 14.

se „teorijsko zagovaranje države mora...prepoznati kao „ideologija državne vlasti“, koja je proizvod glavnoga ranog „proturevolucionarnog pokreta u modernoj europskoj povijesti, pokreta reakcije protiv ideologija pučke suverenosti, koje su se razvile tijekom francuskih vjerskih ratova, i kasnije, u engleskoj revoluciji u sedamnaestom stoljeću (Skinner).“¹⁴

II

Krbek upućuje da je „suverenitet...francuska riječ. Ona potječe od starofrancuskog *souvrain*, što izvorno ne znači imaoca najviše vlasti, već nekoga s višim položajem. Svaki je viši u odnosu prema potčinjenom suveren. Po sredovječnom shvaćanju svaki čovjek ima nad sobom višega, a taj viši je u ondašnjoj francuskoj terminologiji njegov *seigneur*, *souvrain* ili *souverain*. U francuskom lenskom sistemu razvio se čitav lanac ili ljestvica takvih *senjera* ili *suverena*. No u toku jezičnog razvoja, termin suveren se u vezi s dizanjem i jačanjem kraljevske vlasti sve više ograničuje na samog kralja i dobiva u 16. st. apsolutni značaj. Dok je ranije taj izraz značio samo komparativ, neki viši stepen vlasti, u 16. st. se taj komparativ definitivno pretvara u superlativ i suverenitet je značajka vlasti koja nad sobom nema više vlasti, a niti zavisi od neke druge vlasti.“¹⁵

Hinsley smatra da su se „u kršćanskoj zajednici ili u zajednicama unutar kršćanstva morale dogoditi promjene da bi se koncept suvereniteta, ispravno definiran, mogao pojaviti.“¹⁶ Naime, „pravo se moralo jasno podijeliti na božansko (ili prirodno) i na pozitivno pravo zajednice; božji zakoni i zakoni zajednice morali su se svjesno odvojiti. I nakon toga valjalo je ili zajednicu ili vladara (državu) smatrati nadređenim barem u odnosu na pozitivno pravo, ako i ostanu podređeni božanskom ili prirodnom¹⁷ pravu.“¹⁸ *Hinsley* drži „da bi nešto bilo procijenjeno suverenim, nije toliko bitno da bude oslobođeno svih moralnih i etičkih sveza, niti slobodno od ograničenja koja postavlja praktična izvedivost; nešto ili nekoga možemo smatrati suverenim i ako ne može fizički postići sve što želi, pa i ako je podložan moralnim ograničenjima.“¹⁹ *Hinsley* tvrdi da „ono što je bilo nužno da bi ljudi mogli zamisliti suverenost jest da prirodno pravo postane manje sveobuhvatno, manje stvar prava, a više stvar etike, i manje struktura koju podržava neki vanjski autoritet, nego što ga je zamišljao srednjovjekovni um.“²⁰ *Hinsley* smatra da je „ta promjena, promjena u stupnju, uslijedila...prirodno, premda sporo, nakon što je jednom napravljena distinkcija između božanskog prava, s jedne, i pozitivnog prava zajednice s druge strane.“²¹ *Hinsley* drži da su se – uvidom u povijest političke teorije – „te promjene zbile već potkraj XIII. stoljeća.“²² *Hinsley*, međutim, tvrdi da „ideje koje su time postale općeprihvaćene teško da su bile nove.“²³ Naime, „premda i u nejasnim

¹⁴ loc. cit.

¹⁵ KRBEK, Ivo, *Suverenitet*, sv. 1., Zagreb, 1964, str. 50.

¹⁶ HINSLEY, F. H., *Suverenitet*, Zagreb, 1992, str. 70.

¹⁷ „U napasti smo da dodamo da se zajednica ili država morala osloboditi i upliva božanskog ili prirodnog prava da bi se o njoj moglo misliti kao o suverenoj“

¹⁸ loc. cit.

¹⁹ *ibid.*, str. 70-71.

²⁰ *ibid.*, str. 71.

²¹ loc. cit.

²² loc. cit.

²³ loc. cit.

obrisima, ideja da postoji javno državno pravo, koje se razlikuje i od božanskog i od privatnog prava mora da se pojavila zajedno s najranijim državnim oblicima.²⁴ Hinsley drži da je „ona...do tada, do XIII. stoljeća, bila zamućena brkanjem javnog i privatnog prava te sukobom sve jače države sa zajednicom ili narodom; jasno je, međutim, da je potkraj XIII. stoljeća u Europi, ako ne i drugdje, ta ideja stekla posve novu važnost i preciznost, potpomognuta konsolidacijom državnih institucija i upravnih formi te sve većim poznavanjem rimskog prava i Aristotelove misli.”²⁵ Hinsley upućuje da je „od tada...u pojedinačnim zajednicama Europe, ali i u shvaćanjima univerzalnih autoriteta općenito, prihvaćeno da se prirodno i pozitivno pravo razlikuje, premda su komplementarni; da se na području pozitivnog prava javno pravo povezano s autoritetom države (status regis) razlikuje od privatnog prava podanika inter se; i da je država moć, jer je nužna za opću dobrobit i vladavinu (status regni), superiorna, barem u izvanrednom stanju, ljudskom pozitivnom pravu i privatnim pravima.”²⁶ Hinsley ističe da su „vlade...redovito postupale prema tim pretpostavkama; tako su uobičajeno opravdavale svoje postupke doktrinama o javnoj potrebi i javnom dobru da se termin status regni često odreda i nekritički upotrebljavao da bi označio bilo javnu dobrobit, bilo javnu vlast.”²⁷ Hinsley drži da „ostaje diskutabilno da li su ljudi već razvili istinsku teoriju države na točki gdje su mogli državu i zajednicu stopiti u jedinstvenu apstraktnu koncepciju koja je također predstavljala najviši pravni entitet.”²⁸ Hinsley, međutim, tvrdi da ono, što je, pak, izvjesno, jest činjenica „da još nisu razvili teoriju države koja je obuhvaćala pojam suvereniteta,”²⁹ odnosno da „usprkos napretku od kraja XIII. stoljeća, još tri stotine godina neće nastati uvjerljiva teorija suvereniteta.”³⁰ Hinsley drži „da su ljudi već imali intelektualne sastojke nužne za nastanak pojma suverene moći – i da su, štoviše, često očitovali potrebu ili želju da ga izraze – ali da ga nisu uspjeli jasno i cjelovito izložiti sve do XVI. stoljeća.”³¹ Premda je, naime, „riječ ‚suverenitet, u optjecaju početkom XVI. stoljeća, Bodin je bio možda prvi koji ju je potkrijepio teorijom u svom djelu *Six livres de la république* 1576. godine.”³² 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.”³³ Stres navodi da se, s tim u svezi, „postavlja...pitanje: kako osigurati mir koji neće biti ovisan o prevlasti jedne vjeroispovijesti nad drugom, nego će proizlaziti iz jasnoga pravnog poretka i pravila općeprihvaćenih međusobnih odnosa.”³⁴ Stres tvrdi – interpretirajući Bodina – da je „suveren...onaj koji ima dostatno neosporna autoriteta i moći da može određivati pravila političkih i društvenih odnosa, te postati zadnjim i odlučujućim prosuditeljem protiv kojega nema više priziva. Prema tome, suverenost je bitno povezana s najvišom zakonodavnom vlašću, kojoj ne može nijedna druga podređena vlast u

²⁴ loc. cit.

²⁵ loc. cit.

²⁶ loc. cit.

²⁷ *ibid.*, str. 71-72.

²⁸ *ibid.*, str. 72.

²⁹ loc. cit.

³⁰ loc. cit.

³¹ loc. cit.

³² loc. cit.

³³ STRES, Anton, *Sloboda i pravедnost*, Zagreb, 2004, str. 188.

³⁴ loc. cit.

državi učinkovito prigovarati ili izricati dvojbe o njoj.³⁵ Stres upućuje da „Bodin raspravlja o tome tko je suveren i tko raspolaže s najvišom vlašću u slučaju monarhije, aristokracije i demokracije.”³⁶ Bodin se – tvrdi Stres – „odlučio...za monarhiju, jer mu se čini da je na taj način učinkovitost i funkcionalnost države najsigurnija.”³⁷ Stres upućuje da Bodin određuje suverenost kao „najvišu vlast nad državljanima i podanicima koju ne vežu nikakvi zakoni.”³⁸ Stres napominje da tomu valja dodati i njezinu trajnost.³⁹ Stres upućuje da je „suveren...onaj koji osim Boga ne priznaje nikoga većim od sebe”⁴⁰ te, s tim u svezi, navodi Bodina: „Na zemlji nije moguće, osim besmrtnoga Boga, zamišljati ništa više ili uzvišenije od suverenosti kraljeva.”⁴¹ Stres drži da „zato, po Bodinu, suverenost isključuje bilo kakvu podjelu vlasti ili njezino ograničavanje. Suverenost je po njemu također nespojiva s bilo kakvim traženjem suglasnosti u podanika.”⁴² Stres smatra da „tako zamišljen suveren nema nikakvih pravnih obveza, pa ipak Bodin zahtijeva da se kralj mora pridržavati osnovnih zakona kraljevstva, zapravo prirodnoga i božanskoga zakona, kao i općega prava koje proizlazi iz prirodnoga i božanskoga zakona.”⁴³ Stres, s tim u svezi, navodi Bodina: „A što je to apsolutna vlast, ili bolje rečeno vlast koju ne veže zakon, to nitko nije definirao. Ako bismo je naime definirali kao nevezanu ni na koji zakon, pokazalo bi se da nijedan vladar nema suverenih prava: jer sve obvezuje božanski zakon, a jednako tako i prirodni zakon, pa i opći zakon svih naroda, koji ima svoje različite temelje u prirodnim i božanskim zakonima.”⁴⁴

Stres zaključuje da je „suvremena ideja suverenosti nastupila...kao ideja o suverenosti monarha.”⁴⁵ Naime, „prije toga europske su države bile aristokratski uređene. Vlast je imalo plemstvo, i s tim u svezi nametalo se pitanje: kako može biti suverena ukupna vlastodržačka skupina? I zaista je u vrijeme feudalne vlasti bilo vrlo teško govoriti o suverenosti. Između kralja i njegovih vazala postojale su pravne sveze i odnosi koji su ograničavali kraljevu suverenost a istodobno su sprečavale težnje i želje vazala da postanu posve samostalni i suvereni. Slično su i ostali staleži, gradovi i druge skupine uživali posebna prava i povlastice. Upravo je to stanje, koje je vodilo u sve veće sporove i ratove, urodilo idejom da bi najvišemu autoritetu trebalo dati mjerodavnost konačne i posljednje riječi. Tako se pojavila ideja o suverenosti koju danas zahtijeva država za sebe, kao svoju isključivu nadležnost, jer samo na taj način može djelovati kao cjelina i osiguravati državljanima sigurnost i slobodu, pravedne odnose i mir.”⁴⁶

³⁵ loc. cit.

³⁶ ibid., str. 189.

³⁷ loc. cit.

³⁸ IO. BODINI ANDEGAVENSIS, De republica libri sex, I, C, VIII, Apud Iacobum Dupuys, Lugduni 1586., str. 78; navedeno prema STRES, op. cit., str. 189.

³⁹ STRES, op. cit., str. 189.

⁴⁰ loc. cit.

⁴¹ IO. BODINI ANDEGAVENSIS, De republica libri sex, I. C. X; Apud Iacobum Dupuys, Lugduni 1586., str. 147; navedeno prema STRES, op. cit., str. 189.

⁴² STRES, op. cit., str. 189.

⁴³ loc. cit.

⁴⁴ IO. BODINI ANDEGAVENSIS, De republica libri sex, I. C. X; Apud Iacobum Dupuys, Lugduni 1586., str. 84; navedeno prema STRES, op. cit., str. 189.

⁴⁵ Stres, op. cit., str. 190.

⁴⁶ loc. cit.

Thomas Hobbes (1588-1679) je drugi značajniji protagonist koncepcije monarhijske suverenosti. Formulirao ju je u djelu *Leviathan* (1651). Stres drži da je Hobbes izveo „pravi pravcati prevrat u poimanju suverenosti.”⁴⁷ On je s jedne strane preuzeo Bodinovu ideju neograničene suverenosti, a s druge strane tu suverenost utemeljuje posve ovozemaljski i empirijski. Jedini i zadnji izvor suverene vlasti jest početna prirodna i jednako tako posve suverena volja pojedinca. To je sekularizirana teorija koja se ne oslanja više na Stvoriteljevu volju.⁴⁸ Stres – sljedeći Hobbesovu misao- upućuje da „fiktivno prirodno stanje 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 kako stanje potpune suverenosti svakoga pojedinca, jer nije ni u kakvoj obvezi prema drugima.”⁴⁹ Hobbes – „nasuprot Aristotelu, koji zagovara prirodnu čovjekovu društvenost i političnost, a time ujedno i obveze što ih čovjek ima, a nije ih sam sebi zadao...zagovara nekakav prirodni individualistički automatizam koji je tijesno povezan s njegovom empirističkom, mehanicističkom fizikom i materijalističkom metafizikom. Sve počinje kod pojedinca i njegovih prirodnih težnji.”⁵⁰ Stres, s tim u svezi, navodi Hobbesa: „Sam život nije ništa drugo do puko gibanje i ne može nikad biti bez želje ali ni bez straha, a još manje bez osjećaja.”⁵¹ Iz toga slijedi: „ne postoji ni za čovjeka nikakva druga obveza osim one koja proizlazi iz njega samoga.”⁵² Stres, dakle, tvrdi da – na tragu Hobbesove interpretacije suverenosti – „sve počinje kod pojedinca koji je ovdje zamišljen kao suveren. I zato mora gledati vlasti očitovati svoju suglasnost. Prema tome, prirodno stanje prije nastanka države jest stanje pojedinca kao suverenoga pojedinca.”⁵³ Stres napominje da „u tome prirodnom stanju doduše vrijede neka prava i prirodni zakoni („laws of nature“) koji međutim nisu dužnosti prema drugima. Stoga ima po Hobbesu svaki pojedinac pravo na sve, čak i pravo na tijelo drugoga čovjeka, što nužno vodi u borbu svih protiv svega. A postoje i zakoni prirode. Prvi ili temeljni zakon prirode jest po Hobbesu da svatko uživa u miru i traži ga. Ukoliko ga ne može naći, može tražiti i uporabiti sva sredstva i prednosti borbe za svoju obranu. Iz toga proizlazi po Hobbesu drugi zakon prirode kojega smatra nekakvom predcivilizacijskom inačicom evanđeoskoga zlatnog pravila: To što žele drugi učiniti tebi, učini ti drugima. Ako drugi nisu spremni odreći se svoga prava na tebe, nisi ni ti dužan odreći se svog prava na njih.”⁵⁴ Stres napominje da je „pri tome...važno uvidjeti činjenicu 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. Drugim riječima, ta je predaja ograničavala vladarevu suverenost pomoću prirodnoga i božanskog zakona. Prirodnopravno i božansko-pravno utemeljivanje vlasti ograničavalo je suverenost političke i svake druge vlasti. Posljedica Hobbesova odbacivanja prirodnopravnog utemeljivanja vlasti očituje se dakle u tome da ta vlast nije više ničim ograničavana. Suverenost vlastodržca biva apsolutnom.”⁵⁵ Stres, s tim

⁴⁷ loc. cit.

⁴⁸ loc. cit.

⁴⁹ loc. cit.

⁵⁰ ibid., str. 190-191.

⁵¹ TH. HOBBS, *Leviathan* 1,6, Penguin Books 1985., str. 130; navedeno prema STRES, op. cit., str. 191.

⁵² STRES, op. cit., str. 191.

⁵³ loc. cit.

⁵⁴ loc. cit.

⁵⁵ ibid., str. 191-192.

u svezi, navodi Otta von Gierkea: „Zato je Hobbes, koji je u tim točkama počeo s radikalnom drskošću zastupati suprotno stanovište, smislio za praugovor onu karakterističnu formulu koja je pojam društvenoga ugovora već u njegovu nastanku ugušila. Nakon toga bilo je naravno moguće opravdati zatiranje sveukupna prirodnoga prava u prilog države, nužno pojedinačno odricanje svih prirodnih sloboda i apsolutnu bespravnost podanika u odnosu prema vladaru.“⁵⁶

Usporedno s koncepcijom monarhijske, formulira se i koncepcija narodne suverenosti. Njedri je i djelo *Dva ogleda o građanskoj vladi* (1690) *Johna Locke*a (1632-1704). Matulović drži da „Locke rabi pojam prirodnog stanja da bi objasnio podrijetlo i narav političke moći“⁵⁷, odnosno suverenosti. Sokol upućuje - slijedeći Locke - da su, u prirodnom stanju, ljudi, nekad, živjeli „potpuno slobodno ograničeni samo prirodnim zakonom. Ono, prema tome, nije Hobbesovo stanje rata svih protiv sviju, ali ono ipak ne omogućuje...organiziranu borbu protiv onih koji krše prirodne zakone. Da bi se to omogućilo i istovremeno ostvarilo prikladnije reguliranje ljudskih odnosa kao i da bi se obranilo pravo vlasništva ljudi sklapaju ugovor kojim ustanovljuju političku zajednicu. Temelj društvenog ugovora sastoji se u tome što svatko prenosi, u mjeri koliko je potrebno da bi se ostvarili zajednički društveni ciljevi, svoja prirodna prava na društvo i istovremeno se dobrovoljno podvrgava tako stvorenoj vlasti. Od tog trenutka društvo se ponaša u svom kretanju prema zakonu i volji većine...što je nedvojbeno još jedan njegov doprinos konstituiranju modela građanske političke demokracije.“⁵⁸ Sokol drži da „slijedeći korak – ustanovljenje države – ostvaruje se ugovorom o podvrgavanju na temelju kojeg narod prenosi vršenje vlasti ili na pojedinca ili na manjinu članova političke zajednice, ili opet zakonodavnu vlast, koja je i najviša, zadržava za sebe, povjeravajući je svojim predstavnicima.“⁵⁹ Sokol napominje da „u ovom Lockeovom razlikovanju dva stupnja u konstituiranju temelja i organizacije vlasti- političke zajednice i organizacije državne vlasti – pri čemu je za prihvaćanje prvog ugovora potrebna suglasnost svih članova buduće zajednice, a drugoga samo većina, nalazimo već zametke kasnijeg razlikovanja ustavotvorne (konstituirajuće, *pouvoir constituant*) vlasti koja, donoseći ustav, utemeljuje političku zajednicu, od konstituirane vlasti (*pouvoir constitué*) koja obavlja funkcije vlasti u okviru ograničenja i ovlaštenja utvrđenih ustavom. Već prema tome tko je nosilac zakonodavne vlasti Locke dijeli države na monarhije, oligarhije i demokracije.“⁶⁰ Sokol tvrdi da „bez obzira tko je vršilac vlasti, njen suveren nosilac je uvijek *narod* (N.G.). Ugovor kojim on prenosi njeno vršenje na pojedinca, grupu ljudi ili svoje predstavnike ima karakter prenošenja samo njena posjeda, a ne i vlasništva. To je, smatra Locke, svojevrsan oblik mandata. Stoga je zakonodavna vlast, bez obzira na to tko je njen nosilac, uvijek ograničena narodnom voljom i interesima.“⁶¹ Sokol, s tim u svezi, navodi Locke. „Prvo, ona mora...vladati prema zakonima koje neće mijenjati u pojedinačnim slučajevima i jednakom mjerom i prema bogatom i prema siromašnom, prema miljeniku na dvoru i prema seljaku u kolibi. Drugo, zakoni ne smiju imati u krajnjoj liniji drugi cilj do narodno dobro. Treće, ona ne smije propisivati poreze na narodnu imovinu bez

⁵⁶ *ibid.*, str. 192.

⁵⁷ MATULOVIĆ, Miomir, *Ljudska prava – Uvod u teoriju ljudskih prava*, Zagreb, 1996, str. 73.

⁵⁸ SOKOL, Smiljko, i dr., *Organizacija vlasti*, Zagreb, 1988, str. 18.

⁵⁹ *ibid.*, str. 18-19.

⁶⁰ *ibid.*, str. 19.

⁶¹ *loc. cit.*

njegova pristanka koji će dati ili on sam ili njegovi predstavnici. Četvrto, zakonodavno tijelo ne smije ni na koga prenijeti donošenje zakona.⁶² Sokol napominje da „ovaj sažeti citat najbolje govori koliko je Locke uspješno, imajući dakako u vidu i englesku političku zbilju nakon slavne revolucije kao i političke zahtjeve na temelju kojih je ona provedena, izrazio temeljne političke interese građanske klase.“⁶³ Naime, „u nekoliko rečenica nalazimo zacrtane ideju pravne države, sigurnosti i nepovredivosti građana, jednakosti svih građana pred zakonima, opći društveni interes, iza kojeg se tako uspješno skriva poseban klasni interes građanske klase, zaštitu prava privatnog vlasništva i konačno jedno specifično pitanje, koje Locke prvi u političkoj i pravnoj teoriji postavlja, pitanje zakonodavne delegacije.“⁶⁴ Sokol upućuje da – što je, poglavitav bitno, s aspekta pripadnosti suverenosti – „ako zakonodavna vlast, bez obzira na to tko bio njen nosilac, ne postupa prema naprijed istaknutim načelima, ugovor o podvrgavanju *narod* (N.G.) može raskinuti, jer bi u tom slučaju on bio protivan prirodnim zakonima koji se temelje na razumu, i ustanoviti novu zakonodavnu vlast.“⁶⁵ Sokol drži – interpretirajući Lockeja – da „iako je zakonodavna vlast u načelu podređena narodu koji je može svrgnuti i izmijeniti, tako dugo dok postoji ugovor o podvrgavanju ona je najviša vlast u državi.“⁶⁶ Sokol upućuje da Locke „uvodi u ustavnopravnu i političku znanost podjelu zakonodavne i izvršne vlasti o kojoj su prije njega osim antičkih političkih mislilaca u engleskoj političkoj doktrini raspravljali J. Harrington i G. Lawson.“⁶⁷ Zastupajući ideju diobe vlasti, Locke, dakle, osim zakonodavne, razlikuje, još, i izvršnu i federativnu vlast. Izvršna je ustanovljena radi izvršavanja zakona i primjene sankcija. Za razliku od zakonodavne, ona mora, stalno, postojati: jer nema potrebe da se, konstantno, donose novi, zakoni, ali se, zato, oni moraju, konstantno, izvršavati. Treća vlast je postojala i u prirodnom stanju: obuhvaća „vlast rata i mira“, utemeljivanje liga i saveza i, općenito, zastupanje interesa jedne zajednice i njenih pripadnika spram ostalih zajednica. Premda je izvršna vlast okrenuta „unutra“ (primjenu zakona unutar određene političke zajednice), a federativna prema „vani“, one su, ipak, „sjedinjene“, u tom smislu, što ih vrše ista tijela. Obje, naime, pri svom djelovanju trebaju državnu prisudu; neprirodno je da se ova stekne u istim rukama: u protivnom bi moglo doći do „nereda i propasti“. Iako nositelj izvršne vlasti može, istodobno, sudjelovati i u vršenju zakonodavne – kao što je to slučaj u ustavnoj monarhiji – to ne može poslužiti kao argument, eventualne, supremacije izvršne nad zakonodavnom vlašću. Razumljivo je, onda, da je to, još manje, moguće, kad je njihovo vršenje, u potpunosti, odvojeno. I izvršna, i federativna vlast su, u potpunosti, subordinirane zakonodavnoj, jer su od nje – kao vrhovne vlasti – i ustanovljene. Budući da zakonodavac nije u mogućnosti da, zakonom, predvidi sve što bi moglo biti korisno i dobro za zajednicu, izvršnoj vlasti se ostavlja, izvjesno, polje autonomije da to ocjeni sama pa da – u suglasju s tom ocjenom – i postupi. Ovo se naziva prerogativima. Njihov je nositelj monarh: i to samo dotle, dok ih upotrebljava na dobro zajednice. Prerogativi naime, nisu ništa drugo do vlast činjenja općeg dobra „bez pravila“. Odgovor na pitanje: da li se i kada ova ovlast upotrebljava na dobro naroda – dat će narod sam. Ovo je, posebno, zanimlji-

⁶² LOCKE, John, *Two Treatises of Civil Government*, ch. XI t. 142.; navedeno prema SOKOL, i dr., op. cit., str. 19.

⁶³ SOKOL, i dr., op. cit., str. 19.

⁶⁴ loc. cit.

⁶⁵ loc. cit.

⁶⁶ loc. cit.

⁶⁷ *ibid.*, str. 20.

vo s aspekta Lockeovog poimanja pripadništva suverenosti. On, naime, „smatra da narod do kraja u svakom slučaju zadržava suverenost, kao nosilac najviše vlasti suveren je *narod* (N.G.), a ne zakonodavac.“⁶⁸ Narod, istina, vršenje suverenosti prenosi na svoje predstavnike, budući da su, jedino, oni sposobni procijeniti, što je u skladu s njegovim interesima. Locke, međutim, potencira njihovu odgovornost narodu.

III

Ideju o suverenitetu parlamenta podastrijet će engleska klasična državopravna teorija, imajući u vidu osobitost engleskih prilika, nakon druge revolucije iz 1688. godine. One bi se mogle označiti kao stanje, u kome je narod, tj. biračko tijelo „osuđeno“ na izbor zastupnika bez, gotovo, ikakvog utjecaja na njihov rad. Parlament, naime, čine Kralj, Dom lordova i Donji dom; prva dva čimbenika su, posve, neovisna od naroda. Uz ovo bi, svakako, valjalo podsjetiti i na činjenicu odsuća pisanog ustava, kojim bi se regulirale ovlasti zakonodavca i kojemu bi zakonodavac bio podložan. Ova situacija će, dakle, iznjedrati misao o svemoći parlamenta, koju je, s osobitom gorljivošću, branio *William Blackstone* (1723-1780), u djelu *Komentari o zakonima Engleske* (1765-1770). Blackstone, ponajprije, određuje suverenu vlast kao vlast, koja ima „pravo donositi zakone“. Vlast parlamenta je, pravno, apsolutna i izvan bilo kakve kontrole. „Za ustav Engleske može se reći da je sastavljen od nepisanih pravila i običaja u skladu s kojim se ostvaruju ovlasti vlade. Po teoriji o britanskoj vladi, vršenje suverene vlasti povjereno je Parlamentu koji je u toj mjeri suveren u svom djelovanju da se ponekad za njega jezičkom figurom kaže da je „svemoćan“. Pod ovim treba razumjeti da nijedna druga ljudska vlast nije iznad njega niti je učinjena višom niti može osporiti da je ono što Parlament objavi kao zakon i doista zakon. Iz ovakvog shvaćanja njegove vlasti mora slijediti da je Parlament viši i od samog ustava i da ga on po svom uvjerenju može mijenjati, kao što je to često i bio slučaj.“⁶⁹ Parlament, po Blackstoneu, nema samo, neograničenu zakonodavnu vlast, već – preko svojih tijela – može i provoditi zakone, lišavati pojedince prava pa, čak, i prava na život. Ukoliko, nadalje, Parlament hoće ozakoniti neko nerazumno činjenje, ne postoji „ni...jedna vlast koja bi ga mogla kontrolirati, a da ima redovit ustavni oblik.“⁷⁰ Parlament, ukratko, može učiniti sve, „što nije prirodno nemoguće.“ Blackstone – suprotno Lockeu – drži da narod nema pravo izmijeniti ili ukloniti Parlament, čiji su akti u suprotnosti s datim mu ovlastima. „Koliko god ovaj zaključak bio teoretski točan, mi ga praktično ne možemo prihvatiti niti ga pravnim sredstvima sprovesti u djelo.“⁷¹ Blackstone, iako rezolutan u pogledu pravno neograničene vlasti parlamenta, ne može, ipak, zaobići činjenicu moralne obveze parlamenta da štiti apsolutna, tj. prirodna prava i slobode Engleza.

Drugi veliki pobornik ideje suvereniteta parlamenta, bio je engleski pravni i politički pisac *Albert Venn Dicey* (1835-1922). U djelu *The Law of the Constitution* (1885), Dicey zastupa tezu o pravno neograničenoj vlasti predstavničkog tijela. Riječ je, dakle, o „pravnoj činjenici, koju

⁶⁸ SOKOL, Smiljko, Oblikovanje shvaćanja o temeljima i organizaciji vlasti u predrevolucionarnoj građanskoj političkoj i pravnoj misli, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1-2/1983, str. 117.

⁶⁹ BLACKSTONE, William, Commentaries of the Laws of England I, Chicago, 1899, str. 50; navedeno prema BASTA, R. Lidija, Anglosaksonski konstitucionalizam u teoriji i praksi (doktorska disertacija), Beograd, 1982, str. 137.

⁷⁰ BLACKSTONE, op. cit., str. 91; navedeno prema BASTA, op. cit., str. 137.

⁷¹ ibid.,

u potpunosti priznaje pravo Engleske", o apsolutno suverenom zakonodavcu, koji „na osnovu engleskog Ustava ima pravo donositi i ukidati bilo koji zakon; i, dalje, da pravo Engleske ne ovlašćuje nijednu osobu niti tijelo da poništi ili ne primjenjuje zakonodavne akte Parlamenta.”⁷² Dicey, nadalje, tvrdi da „...s pravne točke gledišta, Parlament nije zastupnik birača niti u bilo kom smislu povjerenik izbornih jedinica. On je pravno suverena zakonodavna vlast u državi.”⁷³ Štoviše: ne postoji nikakva teorijska razlika između apsolutizma parlamenta i najdespotiskijeg monarha. Iako nedvojben u pogledu pravnog apsolutizma britanskog parlamenta, Dicey ne dovodi u pitanje mnogobrojna *faktična* ograničenja vrhovne vlasti. On, zapravo, razlikuje „pravni” i „politički” suverenitet: „razgovor o stvarnim ograničenjima za suverenu vlast Parlamenta” ima, zapravo, u vidu „politički smisao suverenosti.” Pod „faktičnim ograničenjima suvereniteta”, Dicey razumijeva „vanjska” i „unutrašnja” ograničenja: prva se ogledaju u mogućnosti nepoštivanja odnosno protivljenju donijetim zakonima, druga su data samom prirodom suverene vlasti, koja je, u znatnoj mjeri, pod utjecajem „okolnosti u kojima djeluje...uključujući i moralna osjećanja svoga doba i društva kojem pripada.”⁷⁴

Razlikujući između „pravnog” i „političkog suvereniteta, Dicey smatra, kako prvi pripada parlamentu, a drugi biračima. Pravi je samo onaj, koji pripada parlamentu.

Stres drži da je „pravu i neospornu suverenost narod naučavao...tek J. J. Rousseau (1712.-1778.) svojom inačicom ugovorne teorije.”⁷⁵ Stres upućuje da je „njegov društveni ugovor isključivo...udruživalački ugovor bez podređivalačkog ugovora, bez ugovora s kakvim vladarem. Dakle, njegova je namjera bila stvoriti takvo udruženje koje će biti uređeno zakonima, ali tako da ti zakoni neće dolaziti od bilo koga izvan društva, već od samoga društva tako da će državljani pokoravanjem zakonima biti pokorni sami sebi.”⁷⁶ Stres, s tim u svezi, navodi Rousseaua: „...No, s obzirom na to da su moć i sloboda svakoga čovjeka osnovna sredstva njegova očuvanja, kako da ta sredstva uporabimo, a da ne naudimo sebi i da ne zanemarimo pozornost koju im dugujemo? Tu poteškoću je u svezi s mojim predmetom moguće izraziti ovako: naći oblik udruživanja koji štiti i čuva svom zajedničkom snagom osobu i imovinu svakoga člana, i pomoću koje je svaki član povezan s drugim, a ipak je podređen samomu sebi i ostaje tako slobodan kao što je bio i ranije. To je osnovni problem čije rješenje sadrži u sebi društveni ugovor.”⁷⁷ Stres navodi da „J. –J. Rousseau uvodi u svoju teoriju novi pojam koji je od posebne važnosti. To je opća volja (*volonté gēnērale*). Opća volja razlikuje se od zajedničke volje, volje svih (*volonté de tous*). Opća volja je ono što nastaje iz zajedničke volje: to je volja države kao takve, koja je usmjerena zajedničkom dobru, dok je zajednička volja zbir pojedinačnih htjenja, ali je svako od njih usmjereno k posebnoj, partikularnoj dobrobiti. Dakle, kad od tih pojedinačnih volja odstranimo sve što dolazi u međusobnu suprotnost te se isključuje, dobit ćemo javnu ili opću volju.”⁷⁸ Stres upućuje da je „zanimljivo...kakvu većinu

⁷² DICEY, Albert Venn, *The Law of the Constitution*, London, 1885, str. 37-38; navedeno prema BASTA, op. cit., str. 203.

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ DICEY, op. cit., str. 78; navedeno prema BASTA, op. cit., str. 204.

⁷⁵ STRES, op. cit., str. 202.

⁷⁶ *loc. cit.*

⁷⁷ J.-J. ROUSSEAU, *Du Contract social*, 1, 6, vidi: J. –J. ROUSSEAU, *Oevres complètes*, III, Gallimard, Pariz 1964., str. 360; navedeno prema STRES, op. cit., str. 202.

⁷⁸ *ibid.*, str. 202.-203.

zahtjeva J. –J. Rousseau za određivanje opće volje. Nije potrebna suglasnost, dostatna je većina, samo što ipak moraju sudjelovati svi članovi. Većina mora biti većina svih, a ne samo nekih.⁷⁹ Stres, s tim u svezi, navodi Rousseaua: „Da bi volja postala općom, nije uvijek potrebna suglasnost, ali je potrebno da se svi glasovi prebroje: svako formalno isključenje ukida općenitost.“⁸⁰ Stres ističe da je „ta opća volja podloga... i nositelj suverenosti, ona je zapravo suverena“⁸¹ te, s tim u svezi, navodi Rousseaua: „Govorim dakle, da se suverenost, koja nije ništa drugo do izvršavanje opće volje, ne može nikada otuđiti te da suverena, koji nije ništa drugo nego kolektivno biće, ne može predstavljati nitko osim njega samoga: prenijeti se može vlast, ali ne i volja.“⁸² Stres dakle –interpretirajući Rousseaua– navodi da je „suveren... narod, ali ne ukoliko je zbir različit pojedinačnih htjenja i volja, nego ukoliko predstavlja „zajedničko ja“ ili zajedničko tijelo, ukoliko je izražen općom voljom.“⁸³ Stres upućuje da „glede Rousseauove ideje o općoj volji valja napomenuti da je, po njegovu (tj. Rousseauovu– N. G.) mišljenju, ta opća volja ujedno i jedino dobro htjenje, jedina moralna dobra volja. Opća volja izražava ono moralno što bi u moralnom smislu trebalo biti. Ukoliko je državljanin zaista državljanin, on se mora ponašati u skladu s tom općom voljom, a to znači, po općim načelima i zakonima čiji cilj je također opće dobro. Zato Rousseau strogo luči zakone od vladinih odluka koje se tiču samo posebnih predmeta. To je prije njega naučavao već Montesquieu. Monarhove odredbe ne mogu biti izraz opće volje, to mogu biti samo neosobni zakoni. Ti zakoni izražavaju opću volju i znače apsolutnu normu.“⁸⁴ Stres upućuje da su „za Rousseauovo učenje o društvenom ugovoru i suverenosti, što ih predstavlja takozvana opća volja, karakteristične... tri specifičnosti. 1. Rousseau priznaje jedino društveni dogovor, ali ne i ugovor kojim bi se državljanin podvrgli nekom vladaru. 2. Rousseau odbacuje učenje o podjeli vlasti što ga je prije njega jasno zagovarao Montesquieu. ‚Zbog onoga istog razloga zbog kojega je suverenost neotuđiva ona je i nedjeljiva: jer, volja je opća ili je nema; ili je volja tijela naroda, ili samo jednoga njegova dijela. U prvome slučaju je očitovana volja čin suverenosti i ona stvara zakon, a u drugome je samo posebna volja ili čin državne uprave; u najboljem slučaju neka odluka.‘ One koji razdvajaju vlast uspoređuje Rousseau s ljudima koji dijele čovječje tijelo na komade te bi ga htjeli opet sastaviti. Razni čini vlasti ili razne upravne službe, po njegovu mišljenju, nalaze se na ravnini odluka i pojedinačnih čina, a ne na ravnini zakona. Po njemu je suverena djelatnost jedino donošenje općih zakona, i on ne vidi mogućnost objedinjavanja različitih državnih službi i djelatnosti u skladno jedinstvo i cjelinu. 3. Rousseau jednako tako odbacuje posrednu, predstavničku demokraciju, smatrajući je nespojivom s posvemašnjom čovjekovom slobodom. Stoga je razumljivo da demokraciju kakvu sam hoće, naposrednu demokraciju, drži jedva ostvarivom.“⁸⁵ Stres – pozivajući se na J. Bariona– drži da je „misaoni svijet Rousseauove političke filozofije imao...odlučujući utjecaj na razvitak društva i države daleko izvan njegova stoljeća...Njegov problem, kako uskladiti čovjekovu slobodu s legitimnom državnom vlašću, unatoč njihovoj suprotstavljenosti, prastaro je pi-

⁷⁹ *ibid.*, str. 203.

⁸⁰ *loc. cit.*

⁸¹ *loc. cit.*

⁸² *loc. cit.*

⁸³ *loc. cit.*

⁸⁴ *ibid.*, str. 203-204.

⁸⁵ *ibid.*, str. 204.

tanje kako u okviru Rousseauove teorije osigurati potpunu slobodu pojedinca i njegovih ipak posve opravdanih partikularnih potreba, koristi i težnja.”⁸⁶

Jedan od najznačajnijih reprezentanata koncepcije nacionalnog suvereniteta jest *Andr  Esmein* (1848-1913). Polazište njegova mišljenja suvereniteta jest određenje države. Esmein shvaća državu kao „pravnu personifikaciju *nacije* (N.G.); to je temelj i potpora javne vlasti.”⁸⁷ Elementarna karakteristika vlasti jest njena nadređenost pojedinačnim voljama. Upravo u ovome, Esmein vidi suverenitet. „Taj autoritet koji, prirodno, ne priznaje nikakvu drugu višu ili konkurentsku vlast glede odnosa koje uređuje, naziva se suverenitet.”⁸⁸ Suverenitet ima dvije strane: 1) unutrašnji suverenitet ili pravo zapovijedanja svim građanima, koji čine naciju i 2) vanjski suverenitet ili pravo predstavljanja i obvezivanja nacije spram drugih nacija. Stvara se, naime, posebna „moralna osoba”, koja stoji izvan i iznad osobe, koja vrši suverenitet: idealni i permanentni nositelj, koji personificira naciju; stvara se, jednom rječju, država, koja se sje-dinjuje sa suverenitetom, jer je to njeno bitno obilježje.”⁸⁹ Autentični nositelj suvereniteta, po Esmeinu, je nacija: shvaćena u kontinuitetu prošlih, sadašnjih i budućih generacija. „On pripada ljudima sutrašnjice kao i ljudima današnjice. To je sveti zalog koji naraštaji predaju jedan drugima.”⁹⁰ „Sadašnjoj generaciji”, Esmein povjerava vršenje suvereniteta; ona ga, štoviše, vrši „nužno i legitimno”. Nacionalnom suverenitetu, imanentan je predstavnički sustav. Narod, naime, izražava svoja htijenja putem predstavnika. Ovi, u granicama dobijenih ovlasti, odlučuju samostalno i slobodno. Shodno ovome, Esmein isključuje mogućnost predstavljanja interesa pojedinih grupa: time bi se, naime, narušila „cjelina nacije”. Esmein, nadalje – što je, obzirom na već rećeno, i, posve, logično – „protjeruje” sustav neposredne demokracije u zakonodavnoj funkciji: smatrajući da je narod sposoban izabrati svoje predstavnike, ali ne i prosuđivati svrsishodnost pojedinih zakona –za to mu nedostaju obrazovanje i slobodno vrijeme. Esmein potencira složenost nacionalnog suvereniteta, razlikujući legalni i faktički suverenitet. Legalni se pokazuje kao emanacija „legalne nacije”, biraća; ovi ga, samim činom izbora i „vrše”. Faktički suverenitet je sadržan u javnom mnijenju. Budući da se javno mnijenje izražava na neregularan, revolucionaran način, treba ga uobličiti, podvesti pod pravo, dati mu „višu snagu” i „zakoniti autoritet”; priprema za to, vrši se kroz slobodu tiska i slobodu okupljanja.

Zastupnik ideje nacionalnog suvereniteta je i francuski državopravni teoretik *Raymond Carr  de Malberg* (1861-1935). U djelu *Contribution   la th orie g n rale de l'Etat* (1920), Carr  de Malberg izlaže pojam države – ishodišnu točku njegova shvaćanja suvereniteta. Država je, po njemu, personifikacija same nacije. „...narod (nation) postaje osobom samo svojom državnom organizacijom...kao što država ne moţe formirati osobnost van naroda, ima i narod osobnost samo u državi i preko nje. Znači konačno, riječi narod i država oznaćuju samo dvije strane jedne i iste osobe. Ili toćnije, pojam državne osobnosti pravni je izraz ideje da se narod koji se organizira u državu time uzdiţe na pravni subjekt, koji je baš država: to što per-

⁸⁶ *ibid.*, str. 204-205.

⁸⁷ ESMEIN, Andr , *El ments de droit constitutionnel francais et compar *, Paris, 1914, str. 34.

⁸⁸ *loc. cit.*

⁸⁹ Usp. KRBEK, Ivo, *op. cit.*, str. 99.

⁹⁰ ESMEIN, *op. cit.*, str. 291.

sonificira državu je sam narod, državno organiziran.”⁹¹ Država i nacija nisu, dakle, suprotstavljene kategorije, već između njih postoji identičnost. Carrè de Malberg locira suverenitet u naciju, stoga su prava i ovlaštenja države, u biti, samo prava i ovlaštenja nacije. Suverenitet mu se, pritom, nadaje –ne kao sama vlast, već kao najviše svojstvo (vlasti). „Suverenitet je najviše svojstvo vlasti: najviše u tome što ta vlast ne dopušta nikomu drugu nad sobom ni s njome u konkurenciji. Kad se dakle kaže da je država suverena, treba pod tim razumjeti da ona, u sferi u kojoj je pozvana da vrši svoj djelokrug, raspolaže vlašću koja ne zavisi ni od koje druge vlasti, niti se može izjednačiti s njome.”⁹² Suverenitet je, u svom unutrašnjem i vanjskom aspektu, određen negativno. „Riječ suverenitet izražava samo negativnu ideju: suverenitet je negacija svake smetnje ili podređenosti.”⁹³ Iako dominirajuća moć, suverenitet nije oslobođen „svakog pojma prava”. On, naime, nije „čista brutalna sila”, već je podvrgnut vladavini prava i, kao takav, neograničen. Po Carrè de Malbergu, suverenitet se ne nalazi kod pojedinaca ut singuli, već u idealnoj univerzalnosti (kolektivnom biću) nacije, neovisnom i odvojenom od pojedinaca. Ovako pojmljenom suverenitetu, primjeren je reprezentativni sustav. Naime, neposredna demokracija, koja bi počivala na pojedincu, u ovom sustavu, ne bi bila moguća, jer, i kad vrše javnu vlast, građani ne vrše vlastiti, već nacionalni suverenitet. Suverenitet je, kao što je već rečeno, stavljen u apstraktno biće nacije; građanin, u njemu, može sudjelovati samo putem nacionalnih predstavnika. Ovime je izvršena i kritika Rousseauovog koncepta. Budući da predstavlja naciju, a ne građane, predstavnik nije vezan imperativnim mandatom: nije odgovoran građanima za svoj rad, niti opoziv. Osim toga, smatra se da, „kroz usta svog predstavnika” govori samo suveren: „dakle, sve volje ili odluke koje predstavnik izriče u ime suverena, dobijaju neposredno istu silu ili završenost kao da su izražene od samog suverena. I, slijedstveno, one, same po sebi, ne potrebuju ratifikaciju „naroda.”⁹⁴ Druga konsekvencija, ovako mišljenog suvereniteta, jest nespojivost ovog koncepta s koncentracijom vlasti: bilo u nekom tijelu, ili –što smo, već vidjeli- u nekoj individui. Vlast pa, tako, i suverenost se ne može vršiti u osobnom, već samo u općem interesu. Otuda i Malbergovo odbijanje monarhijskog oblika vladavine, budući „da monarh nije personifikacija naroda, on je osoba za sebe; on dobija ovu osobnost temeljem i faktom same državne organizacije.”⁹⁵

Krajem 19. i početkom 20. stoljeća, njemački pravni pisac *Georg Jellinek* (1851-1911), formulirao je klasičnu teoriju državnog suvereniteta. Za razumijeće ove teorije, valja imati na umu njegovo poimanje države. U Jellinekovom djelu *Allgemeine Staatslehre* (1914), država je definirana kao „korporacija trajno naseljenih ljudi, koja ima izvornu moć vladanja ili...teritorijalna korporacija koja ima izvornu moć vladanja.”⁹⁶ Ovako shvaćena „država posjeduje suverenu moć; vladati nije ništa drugo nego biti sposoban bezuvjetno nametnuti svoju volju drugima. Samo država posjeduje tako neograničenu moć da uporabi vlastitu volju naspram protivnim voljama. To je jedina suverena zajednica koja vlada zahvaljujući moći koju izvorno

⁹¹ MALBERG, Carrè de, Contribution à la théorie générale de l'Etat, Paris, 1920, str. 15; navedeno prema KRBEK, Ivo, Suverenitet I, Zagreb, 1964, str. 61.

⁹² MALBERG, op. cit., str. 170; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 12.

⁹³ MALBERG, op. cit., str. 13; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 12.

⁹⁴ MALBERG, Carrè de, Contribution à la théorie générale de l'Etat II, Paris, 1922, str. 209.

⁹⁵ MALBERG, op. cit., str. 184.

⁹⁶ JELLINEK, Georg, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1914, str. 183.

izvodi iz sebe same i koju, pravno govoreći, ne posjeduje od kakve druge moći.”⁹⁷ Jellinek, dakle, poimlje suverenitet kao neovisnu i najvišu vlast: prvo se obilježje, uglavnom, eksplicira prema vani, a drugo prema unutra. Jellinek se suprostavlja tezi, prema kojoj je suverenitet apsolutno neograničena i negraničiva vlast. Naime, ako je, za državu, bitno da ima pravni poredak, onda je, samim time, odbačen nauk o apsolutnoj negraničivosti državne vlasti. „Država se ne nadstavlja pravu tako da bi se mogla od njega osloboditi. Samo kako, a ne i da li pravnog poretka leži u njenoj faktičnoj i pravnoj moći.”⁹⁸ Suverena vlast ne znači, dakle, državnu svemoć. To je pravna, odnosno pravom vezana vlast. „Kao što ne postoji apsolutno ograničena suverena država, tako ne postoji ni pravno, ni apsolutno neograničena.”⁹⁹ Država, istina, posjeduje sposobnost „pravnog *samoodređivanja* i *samovezanja*”; to je, međutim, ne legitimira na sva moguća vrhovnička prava, već samo na ona „koja si je u određenom momentu faktički dala.” Jellinek, dakle, umonogome, relativizira pojam suvereniteta; on, štoviše, tvrdi – raspravljajući suverenitet u federativnoj državi- da suverenitet i nije bitna značajka države: postoje, naime, osim suverenih i nesuverene države.¹⁰⁰ Razlika, među njima, potječe iz samoodređivanja države; država, koja se obvezuje po vlastitoj volji jest suverena, a ona koja se obvezuje, djelomice po vlastitoj, a djelomice po volji druge države je nesuverena. Shvaćajući suverenitet kao *svojevlastnost* državne vlasti, Jellinek, strogo, razlikuje državni suverenitet od monarhijskog, odnosno narodnog suvereniteta. Jer: posve su različite stvari suverena država i suvereni organ u državi.”¹⁰¹

Krajem 19. i početkom 20. stoljeća, afirmira se i koncepcija o suverenitetu prava. Temeljne teze ove koncepcije, podastro je nizozemski pravni pisac *Hans Krabbe* u djelu *Die Lehre der Rechtssouveränität* (1906). Krabbe drži da Krabbe „razlikuje načelno doktrinu o državnom suverenitetu od doktrine o pravnom suverenitetu. Po prvij izvire sva vlast u društvu od države, po drugoj svaka vlast s društvenom snagom može biti samo pravna vlast. Država ima samo utoliko ovlaštenje i vlast ukoliko se to zasniva na pozitivnom pravnom poretku.”¹⁰² Krabbe tvrdi da „Krabbe odlučno brani pravni suverenitet protiv državnog suvereniteta. Doktrina državnog suvereniteta počiva na predodžbi da se vlast zasniva na ličnom zapovijedanju, a ona pravnog suvereniteta na ideji bezličnih ovlaštenja pravnih normi.”¹⁰³ Krabbe – interpretirajući Krabbeovo mišljenje „pravnog suvereniteta”- upućuje da „analizirajući bivstvo vrhovničke vlasti (*obrigkeitliche Gewalt*), Krabbe smatra najbitnijim odgovor na pitanje na čemu se temelji obaveza poslušnosti. Da li na značaju same pravne norme ili na ličnom odnosu spram jedne ili više osoba koje imaju pravo naređivanja. U prvom slučaju predstoji bezlična, a u drugom lična vlast.”¹⁰⁴ Krabbe ističe da Krabbe daje posebni smisao formiranju pravne norme te, s tim u svezi, navodi Krabbea: „...neispravno je kazati da osobe koje fungiraju kao pravni organi stvaraju pravo; one samo utvrđuju što je po njihovu shvaćanju pravo”¹⁰⁵ te, „...pravo zahvaljuje svoju

⁹⁷ JELLINEK, op. cit., str. 183.

⁹⁸ JELLINEK, op. cit., str. 477; navedeno prema KRBEK, Ivo, *Suverenitet*, sv. 2., Zagreb, 1965, str. 19.

⁹⁹ JELLINEK, op. cit. Str. 482; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 20.

¹⁰⁰ LERŠ, V., *Nauka o suverenosti*, Zagreb, 1907, str. 30-31.

¹⁰¹ Usp. KRBEK, Ivo, *Suverenitet*, sv. 1., Zagreb, 1964, str. 100.

¹⁰² KRBEK, op. cit., str. 101.

¹⁰³ loc. cit.

¹⁰⁴ ibid., str. 101-102.

¹⁰⁵ KRABBE, Hans, *Die Lehre der Rechtssouveränität*, Groningen, 1906, str. 161; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 102.

vlast isključivo okolnosti da je pravo, a ne osobama koje su učestvovala u njegovu utvrđivanju. I baš zato što pravo, jednom utvrđeno, djeluje vlastitom snagom, vlada nakon pravne produkcije norma i nad svima koji su kao organi učestvovali kod te produkcije.¹⁰⁶ Krbek – u križu interpretacije Krabbeova shvaćanja suvereniteta – tvrdi da „opreka između pravnog i državnog suvereniteta je opreka između autonomije i heteronomije. Doktrina pravnog suvereniteta počiva na autonomiji. Pravna norma ima svoju imperativnu prirodu a priori kao i moralno pravilo; vlast leži isključivo u pravu i dužnost poslušnosti može se zasnivati samo pravom. Država može vršiti samo pravnu vlast, i nedopustivo je pozivanje na državnu svemoć. Osnovna Krabbeova teza odgovara starogrčkoj filozofskoj misli da je ideal država u kojoj vladaju zakoni, a kako su ti zakoni „božanskog porijekla“, zakonodavni organi ih ne stvaraju, već samo utvrđuju.“¹⁰⁷ Krbek upućuje da „Krabbe smatra da se doktrina pravnog suvereniteta može razviti tek u višoj kulturi i pretpostavlja sposobnost apstraktnog mišljenja. U srednjem vijeku se razvila lična vlast kralja i bezlična vlas prava. Tako je monarhijski apsolutizam koncentrirao najvišu vlast, ali ipak nije razbio taj dualizam, – što je donekle učinio konstitucionalizam. Puna vladavina prava historijski se najprije razvila u Engleskoj razvojem parlamentarizma i uklanjanjem lične vlasti. U Francuskoj je do toga došla kasnije, slično u Nizozemskoj i Americi. Naprotiv, u njemačkim zemljama nije još uklonjen dualizam između vrhovničke vlasti i pravne vlasti, jer monarh tu još uvijek vrši ličnu vlast. Ali unatoč tome faktičnom pravnom razvoju, u Engleskoj i drugim zemljama u teoriji se pravna vlast i dalje, neispravno, svodi na državni suverenitet.“¹⁰⁸ Krbek upućuje da – obzirom na povijesni razvoj, „Krabbe naglašava da nikada nije dokraja provedena ideja nevezanosti države pravom. Kad bi i koncepcija državnog suvereniteta dovela do toga da se čitavo pozitivno pravo smatra proizvodom državne volje, pravna vezanost države oživjela bi u prirodnom pravu.“¹⁰⁹ Krbek, s tim u svezi, navodi Krabbea: „U prirodnom pravu oživljava starogermanska ideja o samostalnom važenju prava, ovdje se susreću prvi tragovi nauke o pravnom suverenitetu.“ I Rousseau je, uzimajući volontē gēnērale kao suverena, utro put bezličnoj vlasti. A osobito se u običajnom pravu njemačke historijske škole, za koje je najvažnije „Volksgeist“, probija bezlična, od države nezavisna vlast.“¹¹⁰

Koncepciju suvereniteta prava, zastupao je i austrijski filozof prava *Hans Kelsen* (1881-1973). U prikazu Kelsenova nauka o suverenitetu, valja poći od njegova poimanja države. On, naime, odbacuje dualizam između prava („sustava normi“) i države¹¹¹ („društvene realnosti“),¹¹² držeći da je on nepotrebno udvostručavanje predmeta naše spoznaje, odnosno tendencije da personificiramo, pa da onda hipostaziramo svoje personifikacije.¹¹³ Dualizam prava i države je „animistička predrasuda“, koja, iza prava, hoće vidjeti njegovu hipostaziranu personifikaciju: državu („boga prava“). Državu ne možemo pojmiti kao silu „koja je izvan ili iza pravnog poretka“; ona je pravni fenomen. „Država je zajednica koja je stvorena državnim... pravnim poretkom. Država kao pravna osoba je personifikacija te zajednice ili državnog pra-

¹⁰⁶ loc. cit.

¹⁰⁷ KRBEK, op. cit., str. 102.

¹⁰⁸ KRBEK, op. cit., str. 102.

¹⁰⁹ KRBEK, op. cit., str. 102-103.

¹¹⁰ KRBEK, op. cit., str. 103.

¹¹¹ Kelsen, zapravo, „isključuje opću doktrinu o državi, koja bi se postavila pored pravne doktrine.“ VALENTINI, Francesco, *Moderna politička misao*, Zagreb, 1982, str. 290.

¹¹² Usp. PERIĆ, Berislav, *Pravna znanost i dijalektika*, Zagreb, 1969, str. 240.

¹¹³ KELSEN, Hans, *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1951, str. 188.

vnog poretka koji čini tu zajednicu. S pravnog stajališta, problem države se zato pojavljuje kao problem državnog pravnog poretka.¹¹⁴ Država, dakle, nije „nešto odvojeno“ od njenog pravnog poretka. Po Kelsenu, ne postoji nikakav razlog držati da postoje dva različita „normativna“ poretka: „poredak države i njen pravni poredak“, stoga moramo, neopozivo, usvojiti činjenicu da „zajednica koju zovemo država jest ustvari „njen“ pravni poredak,¹¹⁵ tj. „poredak prema kome se orijentiraju izvjesni ljudski postupci, ideja kojoj pojedinci prilagođavaju svoje ponašanje.“¹¹⁶ Jedno od ključnih pitanja, koje ukazuje na sržnost države jest i pitanje: kako se „nevidljiva i neopipljiva“ država manifestira u društvenom životu? Odgovor je: putem akata „individualnih ljudskih bića.“ No, niti je svaki pojedinac sposoban vršiti radnje, koje se označuju kao „državni akti“, niti svaka radnja pojedinca, sposobnog za vršenje državnih akata, ima takav karakter. Kriterij razlikovanja ljudskih postupaka koji su, ujedno, i državni akti, od onih postupaka, koji to nisu, Kelsen određuje ovako: „Analiza pokazuje da mi ljudsku radnju *uračunavamo* (N.G.) državi jedino kad ljudska radnja u pitanju na specifičan način odgovara pretpostavljenom pravnom poretku. Uračunavanje ljudske radnje državi moguće je jedino pod uvjetom da je ta radnja na specifičan način određena normativnim poretkom, a taj poredak je pravni poredak... Jedna radnja je državni akt ukoliko predstavlja izvršenje pravnog poretka.“¹¹⁷ Svođeci problem države na problem uračunavanja, Kelsen nam podastire, još jedan dokaz svođenja države na pravni pojam, tj. normativni poredak.¹¹⁸ Pogrešno je shvaćanje države kao sile, koja stoji iza prava, „budući to sugerira postojanje dva odvojena bića ondje gdje postoji samo jedno: pravni poredak.“¹¹⁹ Državna sila nije ništa drugo, nego „sila koja je organizirana pozitivnim pravom- to je sila prava, tj. to je efikasnost pozitivnog prava.“¹²⁰ Budući je država svedena na pravni poredak, ni suverenitet ne može biti ništa drugo, do *svojstvo pravnog poretka*. Sve one značajke, koje se, inače, pripisuju državi, sada se shvaćaju kao značajke pravnog poretka. „Tvrđnja da je suverenost bitno svojstvo države znači da je država vrhovna vlast. „Vlast“ se obično definira kao pravo ili moć izdavanja zapovijedi. Stvarna moć primoravanja drugih na izvjesno ponašanje nije dovoljna da se konstituiraju vlast. Pojedinac koji je vlast ili koji ima vlast posve izvjesno je dobio pravo izdavanja obveznih zapovijedi, tako da su ostali pojedinci obvezni slušati. Takvo pravo ili moć može dodijeliti pojedincu samo normativni poredak. Stoga je vlast, prvenstveno, značajka normativnog poretka. Samo normativni poredak može biti „suveren“ (N.G.), što će reći vrhovna vlast, krajnji razlog za važenje normi za koje je ovlašten jedan pojedinac da izdaje kao „zapovijedi“, a ostali pojedinci su obvezni slušati. Tjelesna snaga, čisto prirodna pojava, ne može nikada biti „suverena“ u pravom smislu te riječi.“¹²¹ No, dok je država personifikacija cjelokupnog pravnog poretka, ostale pravne i fizičke osobe su personifikacije određenog dijela pravnog poretka: općina je, tako, personifikacija općinskog poretka, a fizička osoba normi, koje reguliraju ponašanje ljudi. Sve ove osobe izvode svoju osobnost iz pravnog poretka, dok je osobnost države „sam totalni

¹¹⁴ *ibid.*, str. 179.

¹¹⁵ *ibid.*, str. 180.

¹¹⁶ *ibid.*, str. 186.

¹¹⁷ *ibid.*, str. 189.

¹¹⁸ Usp. PERIĆ, *op. cit.*, str. 241.

¹¹⁹ KELSEN, *op. cit.*, str. 188.

¹²⁰ *ibid.*

¹²¹ *ibid.*, str. 362.

pravni poredak."¹²² Suverena država je „najviši, tj. ni od kojeg višeg poretka izvedeni ili najviši predstavljeni poredak.“¹²³

IV

Kao primjer novijih shvaćanja o suverenitetu, možemo uzeti ono, što ga zastupa francuski politički i pravni teoretik *Georges Burdeau*. Burdeau razlikuje „anonimnu vlast primitivnog društva“, „individualiziranu“ i „institucionaliziranu“ vlast. Država je, po ovom autoru, institucionalizirana vlast, tj. vlast, koja je, od osoba koje vladaju, prenesena na državnu instituciju. Državna institucija, postaje, tako, „njen jedini vlasnik“. U tom je smislu država, prvenstveno, institucija, kojom se osigurava „legitimitet vlasti“. Kao svaka institucija, i država utjelovljuje jednu „rukovodnu ideju“, a to je – ideja prava. Sve manifestacije državnog života – osobito vršenje vlasti – fenomeni su, kojima se izražava život prava. „Država živi samo putem ideje prava koja je inspirira, ona je upotrebljena ideja prava...“¹²⁴ Tko je, dakle, suveren u, tako pojmljenoj, državi? Po Burdeauu, „suveren je onaj koji odlučuje koja je ideja o pravu važeća u zajednici.“¹²⁵

Burdeau razlikuje državnu vlast od „onih koji vladaju“ (*gouvernants*). Država je apstraktni i trajni nositelj vlasti dok su upravljači izvršitelji vlasti i u biti privremeni. Burdeau, istodobno, razlikuje suverena (koji raspolaže s najvećom političkom snagom), od upravljača. „Oni koji vladaju ostvaruju volju onih koji u državi drže najveću političku snagu... bilo da je to monarh, posebna klasa ili čitava nacija.“¹²⁶ Predstavljajući ključnu političku snagu, ovi pojedinci, odnosno grupe, formiraju individualnog ili kolektivnog suverena. Upravljači su službenici suverena; režim je monarhijski, oligarhijski ili demokratski, već prema tome jesu li upravljači podređeni monarhu, jednoj skupini ili cjelokupnoj zajednici. Oni koji vladaju, odlikuju se „dvostrukim kvalitetom“: istodobno su tijela države i predstavnici suverena. U njihovoj se osobi politička volja suverena transformira u „pravni izraz suverene vlasti“. „Suveren je izvan države i jedini nije dirnut institucionaliziranjem, njega uopće ne zahvata operacija institucionaliziranja – njegova volja se ne može izjednačiti s državnom vlašću.“¹²⁷ Burdeau se protivi tradicionalnom shvaćanju nacionalnog suvereniteta, ističući da se, pogrešno, stavlja znak jednakosti između države i nacije (naroda). Nacija je, istina, preduvjet formiranju i egzistenciji države, ali se, ovo dvoje, ne može izjednačiti. „Država kao pravno biće“ je, podjednako, odvojena, i od teritorija, i od nacije; „država kao institucija“ ima biti u službi nacije, ona je namijenjena „nacionalnom kolektivitetu“, ali taj kolektivitet nije srž države, niti se država sjedinjuje s njim. Poistovjetivši narod s nacijom, a ovu s državom, klasična teorija nacionalnog suvereniteta stvara, od naroda samo голу apstrakciju, lišenu, bilo kakvog, realnog sadržaja. „Ovaj narod je ujedinjen zato jer ga sačinjavaju jednaki i ravnopravni građani; njegova volja je jedna i ne-

¹²² Usp. KRBEK, op. cit., str. 103.

¹²³ KELSEN, Hans, *Das Problem der Souveränitet die Theorie des Völkerrechtes*, Beč, 1928, str. 10; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 103.

¹²⁴ BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, sv. 2., Paris, 1950, str. 239; navedeno prema KRBEK, Ivo, *Suverenitet*, sv. 2, Zagreb, 1965, str. 25.

¹²⁵ BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1969, str. 174.

¹²⁶ BURDEAU, op. cit., str. 254; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 23.

¹²⁷ BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, sv. 2., str. 272; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 23.

djeljiva zato što proizlazi iz složenog odnosa između većine i manjine, koje su, obje, obuhvaćene u *državnim odlukama* (N.G.) kao *volja cijelog naroda* (N.G.).¹²⁸ Apstraktni narod, na kome se zasniva ova koncepcija suvereniteta, nije „i onaj koji postavlja zahtjeve”. „Homogen samo činjenicom političke jednakosti građana, on nije poremećen podjelama koje stvara različitost društvenih uvjeta. Narod građana suveren je samo u izražavanju volje građana, a ne volje rudara, tvorničkih radnika ili seoskih nadničara. Prema tome, ono što on traži od vlasti je njezina dužnost da u jednakosti anonimnih građana štuje slobodu stvarnih ljudi.”¹²⁹ Ovo shvaćanje, prema Burdeauu, nastoji sjediniti „u jednu političko pravnu naciju” sociološku različitost elemenata grupe. Tako pojmljen, narod nema druge volje, do one, koju vlast „iskazuje”, u njegovo ime. Narodu ne preostaje ništa drugo, do mogućnost *nadzora* (N.G.) gdje se zapravo, „koncentrira stvarnost njegove političke slobode.”¹³⁰ Otuda, nadalje, i neovisnost upravljača. Upravljači, dakle, ne predstavljaju jednu klasu, ili, pak, „posebnu društvenu struju”, već „nacionalnu grupu u njezinoj nedjeljivoj potpunosti”. Oni su slobodni i zato, što – uvažavajući volju „građana” – ignoriraju volju ljudi, promatranih u njihovoj „individualnoj suverenosti”. Burdeau, međutim, drži da je *stvarni narod* nositelj političke snage. „Lomeći faktičnu homogenost koji mu nameće nacionalni okvir, pojavljuje se (narod) sa svojom podijeljenošću na društvene slojeve, s interesima dijelova, s različitosnim nastojanjima...”¹³¹ Burdeau, upravo u ovoj „sociološkoj”, a ne racionalno konstruiranoj zajednici vidi podrijetlo „narodne volje”: njena srž je „grubi sadržaj narodne volje a ne kompromis između težnje stvarnih ljudi, nepovredivih vrijednosti utvrđenog društvenog poretka i pouka...političke mudrosti;”¹³² njen izraz je, upravo, onaj, koji joj daje narod. Ovdje su, dakle, date premise za Burdeauov zaključak da suverenitet naroda „nije odijelo koje se oblači jedne nedjelje svaka četvrte ili pete godine kada se glasuje; to je moć koje se nikad ne odriče...”¹³³

V

Ideja suvereniteta je, tijekom vremena, dobila i svoje protivnike. Najznačajniji, među njima, bili su: nekadašnji profesor Pravnog fakulteta u Bordeauxu, *Léon Duguit* (1859-1928) i engleski politički i pravni pisac *Harold Laski* (1893-1950). Krbek drži da je „početkom 20. st. našla...čitava teorija suvereniteta svog najodlučnijeg zabacivača i radikalnog protivnika u velikom francuskom učitelju ustavnog prava – Duguitu.”¹³⁴ Krbek navodi da je „s pravno-teoretskog gledišta, najodlučnije...u čitavom Duguitovu opusu zabacivanje pojma suvereniteta i subjektivnog prava.”¹³⁵ Krbek upućuje da se „njegov pojam države...potpuno razlikuje od tradicionalnog, pa mu je već i zato nepotreban suverenitet kao specifikum one društveno-političke zajednice koja je održava.”¹³⁶ Krbek ističe da „Duguit svodi čitavu političku vlast u

^{128,129,130} BURDEAU, Georges, *Traité de science politique*, sv. IV, Paris, 1952, str. 441-487; navedeno prema MRATOVIĆ, Veljko, *Problemi suvremene države*, Zagreb, 1971, str. 141-144.

¹³¹ BURDEAU, Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1969, str. 174.

¹³² BURDEAU, op. cit., str. 174; navedeno prema MRATOVIĆ, op. cit., str. 164.

¹³³ BURDEAU, op. cit., str. 174.

¹³⁴ KRBEK, Ivo, *Suverenitet*, sv. 1, Zagreb, 1964, str. 103.

¹³⁵ loc. cit.

¹³⁶ loc. cit.

ljudskom društvu na diferenciranje grupe koja vlada i grupe nad kojom se vlada (*les gouvernants et les gouvernés*). Među tim raznim društvima Duguit ne želi nikako izdvojiti državu kao posebnu društveno-političku zajednicu. Po njemu je između raznih ljudskih društava s vladajućim i vladanim, počinjući od primitivne horde dalje, razlika samo u stupnju, a ne u naravi.¹³⁷ Krbek drži da „Duguit smatra kao dokono raspravljanje da li suverenitet znači samu političku vlast, ili samo određenu vrstu te vlasti.“¹³⁸ Naime, „suverenitet je prosta činjenica i podržavati suverenitet kao pravni pojam znači kretati se u metafizici, a metafizičke pojmove treba odlučno protjerati iz pravne nauke.“¹³⁹ Krbek navodi da kao načelni protivnik pojma subjektivnog prava, Duguit se odlučno protivi shvaćanju političke vlasti kao subjektivnog prava, pa dosljedno tome i shvaćanju suvereniteta kao prava komandirajuće vlasti. Argumentirajući vrlo širokim izvodima kako je uopće nerješivo pitanje nosioca suvereniteta, zaključuje da uopće nema prava suvereniteta, a kad bi ga i bilo, ne bi mu se mogao naći nosilac.¹⁴⁰ Krbek upućuje da „neodrživost pojma suvereniteta Duguit dokazuje i problemom ograničavanja suvereniteta“:¹⁴¹ „...ili je država suverena, pa se determinira vlastitom voljom i ne može biti podvrgnuta imperativnom pravilu koje je ograničava; ili je država podvrgnuta nekom imperativnom pravilu koje je ograničava, pa onda nije suverena.“¹⁴² Krbek ističe da se „napose...pobija čitav pojam državnog suvereniteta, budući da je po njemu (tj. Duguitu-N.G.) neodrživo čitavo međunarodno javno pravo.“¹⁴³ Duguit – ističe Krbek – zaključuje: „Protjerajmo zauvijek ove zastarjele koncepcije o osobnosti i suverenitetu države, koje rađaju nerješive probleme, kao i neograničene i isprazne diskusije, i koje su bile uvijek i bit će uvijek izvor tiranske i diktatorske akcije prema unutra i agresivne i osvajačke politike¹⁴⁴ prema vani...“¹⁴⁵ Krbek upućuje da „u svojim predavanjima, održanim koncem g. 1920. i početkom g. 1921. na univerzi Columbia u New Yorku, navodi Duguit i mnoge političke argumente protiv teorije suvereniteta.“¹⁴⁶ Naime, „Prvi svjetski rat (g. 1914-1918) oglašava se borbom između dvije državne koncepcije: država vlast (*l'Etat-puissance*).i država nacija (*l'Etat-nation*), pri čemu je trijumfiralo posljednje: ne vlast vlade koja zapovijeda, već masa pojedinaca koji idu za zajedničkom svrhom. Suverenitet znači volju koja samo komandira, između suverena i podanika postoji samo odnos podređenosti: vanredno opasna doktrina, koja dovodi u unutrašnjosti do apsolutističke politike, a prema vani do pljačke i nasilja. Koncepcija nedjeljivosti, koja je neminovna za suverenitet, posve je neprimjenjiva za saveznu državu. Suverenitet znači komandirajuću volju, a ne može se protumačiti zašto bi jedna ljudska volja bila viša od druge. Međutim je teorija narodnog suvereniteta iskonstruirala narod kao posebnu oso-

¹³⁷ *ibid.*, str. 104.

¹³⁸ *loc. cit.*

¹³⁹ *loc. cit.*

¹⁴⁰ *loc. cit.*

¹⁴¹ *loc. cit.*

¹⁴² DUGUIT, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927, str. 632; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 104.

¹⁴³ KRBEK, op. cit., str. 104.

¹⁴⁴ „Ovo posljednje imalo je realnu podlogu u furoru *teutonicus* I svjetskog rata, koji je Duguit kao rodoljubljan Francuz na svojim leđima ispaštao. Ali šta je bio Vilim II prema Adolfu Hitleru, koji je apsolutnu i nikome odgovornu vlast (a pod tim Duguit upravo pobija suverenitet) potpuno poživinčio. I s obzirom na taj njemački hitlerovski nacionalizam zvuči nam danas ova posljednja Duguitova fraza kao velika vizija.“

KRBEK, op. cit., str. 104.

¹⁴⁵ DUGUIT, op. cit., str. 733; navedeno prema KRBEK, op. cit., str. 104.

¹⁴⁶ KRBEK, op. cit., str. 104.

bu snabdjevenu vlastitom voljom (što Duguit odbacuje kao posve nerealno) i priznala političkoj vlasti nešto božansko: božansko pravo kralja zamijenila je takvim pravom naroda. Pojmomsuvereniteta posve je nemoguće riješiti pitanje međunarodnog prava i međunarodnih odnosa. U svojim unutrašnjim odnosima suverenitet se neizlječivo sukobljuje sa slobodom pojedinaca kao i sa slobodom udruživanja. Tu slobodu Duguit shvaća solidaristički: ona nije pravo već socijalna funkcija-dužnost. Slično vrijedi i za vladu koja vrši samo javnu¹⁴⁷ službu.¹⁴⁸

S djelom *Politička gramatika* (1934), engleski filozof politike i prava *Harold Laski* (1893-1950), predstavlja se kao drugi veliki protivnik ideje suvereniteta. Laski je zagovornik tzv. pluralističkog koncepta države, na kojemu se, zapravo, i temelji odbacivanje ideje suvereniteta. Laski se suprotstavlja ideji identificiranja države i društva; država i društvo, po njemu, nisu identični, nisu jedno-te-isto. „Postoji izvjesna razlika između države i društva. Država može dati osnovni ton socialnom poretku, ali ona nije istovjetna s njim...doista, država ne može polagati pravo na univerzalnost koja bi sobom povukla njeno izjednačenje s društvom.“¹⁴⁹ Država je, samo, jedna od mnogobrojnih društvenih grupa: vjerskih, nacionalnih, klasnih, profesionalnih. Ona je „zajednica ljudi koji teže bogaćenju i oplođavanju zajedničkog života.“¹⁵⁰ Država, ne samo da nije jedina grupa koja je pojedincu, psihološki, najprisnija. Povezanost čovjeka s drugim grupama i osjećanje jedinstva s njima, može biti intenzivnije,

¹⁴⁷ Krbek drži da je „Duguitu...u protivljenju suverenitetu države u francuskoj literaturi prethodio Proudhon. On se načelno protivi pojmu suvereniteta kao neke uzvišene, apsolutne i neograničene vlasti, pa kaže na jednom mjestu: „Ako se promatra u vlasti ono uzvišeno svojstvo koje je uzvisuje nad svakim pojedincem, svakim kolektivitetom, ona se naziva suverenom, izraz opasan, za koji željeti treba da ga se ubuduće demokracija čuva. Ma kakva bila vlast kolektivnog bića, ona ne predstavlja zbog toga spram građanina suverenitet. Između vlasti i pojedinca postoji samo pravo: svaki je suverenitet odvratan“ (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 60.)

Proudhonova koncepcija društva je dosta bliza onoj engleskih pluralista. „Društvo se ne smije smatrati hijerarhijskom funkcijom, već sistemom ravnoteže među slobodnim silama, u kojem je svakome osigurano da uživa ista prava pod uvjetom da ispunjava iste dužnosti, da dobije iste prednosti u zamjenu za iste službe“ (citirano prema M. Prêlot: *Histoire des idées politiques*, str. 563). Povezivanje pojedinih društvenih organizacija vrši se putem federacije. „Federacija...je sporazum kojim se više porodičnih glavara, jedna ili više općina, jedna ili više grupa općina ili država obavezuju uzajamno i jednako jedni spram drugih za jedan ili više posebnih predmeta“ (citirano prema Prêlotu, nav. djelo str. 564.)

Proudhon daje izvjesni suverenitet općini i provinciji, koje se imaju udružiti po federativnom načelu u državu. Tako kaže u jednom spisu: „U konfederiranoj Francuskoj, pod režimom koji se može smatrati idealom nezavisnosti, čiji će prvi akt biti da vrati komunama punoću njihove autonomije a provincijama njihov suverenitet“; a na drugom mjestu „a ne apsorbirati saveznu državu ili provincijalne i municipalne vlasti u nekoj centralnoj vlasti“ (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 59). Proudhon daje naročito značenje komuni. Na drugom mjestu ističe koncepciju odumiranja države: „U slobodnom društvu...država se povlači, ostavljajući lokalnim vlastima i građanima izvršenje nove službe“ (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 60). Apstraktni narodni suverenitet zamjenjuje Proudhon s efektivnim suverenitetom radničkih masa. Tako piše: „Nemamo, dakle narodni suverenitet u apstrakciji, kao u Ustavu od 93. i onima koji su mu slijedili, u Društvenom ugovoru Rousseaua, već efektivni suverenitet vladajućih radničkih masa, koje vladaju najprije u udruženjima dobročinstva, u trgovačkim komorama, u korporacijama vještina i zanata, u radničkim društvima, u burzama, u tržištima, u školama, u poljoprivrednim zadrugama i, konačno, u zborovima birača, u parlamentarnim skupštinama i državnim savjetima, u nacionalnim gardama i sve do crkava i hramova.“ I dalje: „Ja kažem da su radničke mase realno, pozitivno i efektivno suveren. Kako da to ne budu ako im pripadne čitav ekonomski organizam: rad, kapital, kredit, vlasništvo, bogatstvo?“ (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 60-61.)

KRBEK, op. cit., str. 105-106.

¹⁴⁸ KRBEK, op. cit., str. 104-105.

¹⁴⁹ LASKI, Harold, *Politička gramatika I*, Beograd, 1934, str. 18.

¹⁵⁰ *ibid.*, str. 35.

nego s državom. Tako, primjerice, čovjek više voli svoju nacionalnost nego svoju državu. Ili, pak, interesno je čvršće povezan s pripadnicima iste klase a druge države, nego s pripadnicima iste države, a druge klase. Budući da država ne obuhvaća sav društveni život, već samo njegov dio, ona bi se trebala odreći težnji za svemoći (suverenosti) i pretvoriti se u savez društvenih grupa. Za Laskija je „suverena država...slučajna pojava njene evolucije čija je korisnost danas dostigla svoj vrhunac“¹⁵¹ te mišljenje „da u svakom društvenom poretku mora postojati neka krajnja instancija, neka vlast koja je sposobna rješavati sve sukobe jednom konačnom rječu kojoj će se ljudi pokoriti“¹⁵² je sporno i, po svojim moralnim posljedicama, opasno. Bilo bi, stoga – piše Laski – od trajne koristi za političku znanost, neodgodivo, napuštanje pojma suverenosti. Suverena država je, po Laskijevom mišljenju, produkt religijskih borbi 16. stoljeća. Do tada se zapadnu civilizaciju smatralo jednom zajednicom, u kojoj suverenost nije ni postojala. Lutherov protest protiv „božanske crkve“ i njegovo priznanje „božanstva države“, odnosno prava „svjetovnog tijela“ na intervenciju, spremno su prihvatili neki europski vladari. Ovo će, pak, osuditi „oficijelna“ crkva, a, kao reakcija na tu osudu, uslijedit će pozivanje europskih monarha na svoju suverenost i „opću pokornost“, koja, iz nje, slijedi. Suverena država se, dakle, javlja u obrani supremacije „svjetovnog poretka“ nad „religioznim težnjama“, a vladar postaje njeno oličenje. Daljnji uzrok nastanka suverenosti, Laski vidi u težnji papstva da „izvjesnim“ međunarodnim položajem kompenzira, reformacijom izgubljenju, „univerzalnu kompetenciju“. Ove pretenzije su nestale „tek sa bolnim priznanjem trajnosti svjetovne države“¹⁵³ koja, tijekom 17. stoljeća, postaje „prirodni i krajnji“ put diplomatskih odnosa. Priznanjem suverenosti države u međunarodnim odnosima, ostvarena je i posljednja karika „u lancu njihove nadmoćnosti.“ Suverenost, koja je, po Laskiju, uvjetovana povijesnim okolnostima te pojmljena u smislu „neograničenosti“ i „nedjeljivosti“, ne može se dovesti u suglasje s postojanjem federativnih država. Iako, po Laskiju, Sjedinjene države „nisu suveren organ“, ipak im se može zaniijekati značajka države, jer je, zapravo, „povijesno iskustvo...otkrilo sredstva za stvaranje jedne države u kojoj nema pojma suverenosti.“¹⁵⁴ Koncept suvereniteta kao „vlasti koja izdaje zapovijedi, koje se obično poštuju, a sama ih ne prima ni od koga“¹⁵⁵ (tj. vlasti, kojoj je imanentna neograničenost, neotuđivost i nedjeljivost), dolazio je i, sve više, dolazi u sukob i s nekim drugim činjenicama društvenog života. Po Laskijevom mišljenju, ne postoji suveren s neograničenom vlašću;¹⁵⁶ „i pokušaj da se ona vrši uvijek se završava uspostavljanjem garancija.“¹⁵⁷ Tako, primjerice, nijedan parlament – ukoliko to želi i ostati – ne bi smio lišti rimokatolike prava glasa, ili zabraniti tredunione. „To će reći da u praksi legalno neograničena vlast postaje vlast koja se vrši pod uvjetima dobro poznatim svakoj generaciji.“¹⁵⁸

¹⁵¹ *ibid.*, str. 46.

¹⁵² *loc. cit.*

¹⁵³ *ibid.*, str. 49.

¹⁵⁴ *ibid.*, str., 53.

¹⁵⁵ *ibid.*, str., 54.

¹⁵⁶ „čak i turski sultan, na vrhuncu svoje vlasti, bio je vezan zakonikom tradicionalne prakse koju je morao poštovati. Legalno nije postojao nijedan dio socijalnog polja koji on nije mogao izmijeniti; ustvari, on je trajao samo tako što je htio da se ne vrše one promjene kojima bi se on mogao pokazati kao suveren...“

ibid., str. 56.

¹⁵⁷ *loc. cit.*

¹⁵⁸ *ibid.*, str. 58.

Analiza suvereniteta u njegovom političkom aspektu, pokazuje da, na formiranje suverene volje utječe mnoštvo čimbenika, među kojima je nezaobilazna snaga javnog mnijenja. „Svaka se vlada *mora* (N.G.) pokoriti mišljenju onih koji trpe posljedice njenih akata“;¹⁵⁹ osnov ovog pokoravanja, Laski nalazi u povijesnoj činjenici „da se bezuvjetna vlast na kraju krajeva uvijek pokazala razorna za one nad kojima se vršila.“¹⁶⁰ Tako se, dakle, suverena vlast može *prisiliti* na ponašanje, koje ona, inače, ne bi htjela; ona, primjerice, u Belgiji ne može ograničiti slobodu vjeroispovijesti, niti u Engleskoj, glede poštivanja zakona, drugačije tretira službenike, od običnih građana. Ukoliko su veze „vlade“ i javnog mnijenja neposrednije, utoliko će vladi „biti teže izbjeći izvjesno normalno ponašanje koje građanstvo očekuje.“¹⁶¹ Važan ograničavajući čimbenik državne svemoći su i razna udruženja, koja, ne samo da su – u svojoj domeni – „suverena kao i sama država,“¹⁶² nego nastoje utjecati i na ponašanje vlade. „Sva dobrovoljna društva teže da njihove posebne odluke usvoji i sama država. To su volje manjina, koje teže da...postanu legalno priznate od strane većine.“¹⁶³ Država, štoviše, nije ovlaštena miješati se ni „u kakvu radnju čije posljedice ne bi bile opće prirode,“¹⁶⁴ tj. ni u kakvu radnju, koja je u kompetenciji nekog udruženja. Organiziranje zajednice udruženja, s ciljem vršenja pritiska na vladu, rezultira, naposljetku, time da „suvereni organ postaje...jedva nešto više nego stroj za registriranje odluka koje su drugdje donesene.“¹⁶⁵ Po Laskiju je neostvariv i narodni suverenitet, jer narod ne može vladati, tj. stalno djelovati kao jedna *cjelina*; načelom francuskog ustava iz 1791. godine, po kome je narod izvor svih vlasti, koje vrši preko zakonodavnog tijela i kralja, narodna suverenost je svedena na puku metaforu. S međunarodnog aspekta promatrano, moralna je obveza svakog čovjeka pokoravanje „općem interesu“ čovječanstva. Shvaćanje „jedne apsolutne i neovisne suverene države koja traži od svojih članova neograničenu potčinjenost vladi, i iznuđava ovu potčinjenost silom kojom raspolaže“¹⁶⁶ u suprotnosti je s ovim interesom. Nestanak državne suverenosti je *conditio sine qua non* „razumnog života država“, tj. uspostavljanja jedne međunarodne vlade, kojom bi se osiguralo „blagostanje čovječanstva.“ U protivnom će Hobbesov „*bellum omnium contra omnes*“ postati puka realnost,¹⁶⁷ koja će, u krajnjoj konsekvenci, izbrisati razliku između čovjeka i životinje te dovesti do, neminovnog, pada civilizacije. Ono što pojedinac traži nije „imperijalističko“, već „federalističko“ shvaćanje svijeta; stoga će „suverenost države...iščeznuti iz međunarodnih poslova, jer je već odslužila svoje.“¹⁶⁸

Uporište Laskijeva negiranja suverenosti jest teza da, u društvu, nitko pa ni onaj, tko raspolaže monopolom fizičkog nasilja, nije apsolutno neograničen, ni svemoćan. Država je

¹⁵⁹ *ibid.*, str. 63.

¹⁶⁰ *loc. cit.*

¹⁶¹ *ibid.*, str. 67.

¹⁶² *ibid.*, str. 69.

¹⁶³ *ibid.*, str. 67.

¹⁶⁴ *ibid.*, str. 68.

¹⁶⁵ *ibid.*, str. 58.

¹⁶⁶ *ibid.*, str. 75.

¹⁶⁷ „Ideja o nezavisnoj suverenosti, ostavlja, primjerice, Francuskoj slobodu da nasrne na Njemačku kad i kako bude htjela...“

ibid. str. 76.

¹⁶⁸ *ibid.*, str. 570.

ograničena, i odnosom društvenih snaga, i javnim mnijenjem, i moralom. Budući da suverenost znači, apsolutno, neograničenu vlast, to – rezonira Laski- suverenosti nema.

VI

S nakanom rekapitulacije temeljnih uvida u koncepcije suverenosti od kraja 17. do sredine 20. stoljeća, za podastrijeti je slijedeće: a) suverenost je fenomen, bitno, navlastit fenomenu države, stoga aa) suvremena politička teorija „koja sustavno problematizira modernu državu“ (Lalović), problematizira i pojam suverenosti; b) suverenost je – prema A. Passerin d'Entrèvesu.: ba) temeljna značajka države, bb) pojam, koji „označuje transepohalni projekt preobrazbe moći u vlast posredstvom prava, podvrgavajući je zakonima“ (Lalović); c) „te ključne uvide preciziraju i djelomično korigiraju istraživanja Barret-Kriegel i Q. Skinnera. Suverena država je dvostruko apstraktna javna vlast i nije transepohalna kategorija nego epohalni pravopolitički projekt, razlikovana značajka moderne. Suverena je država epohalan politički novum, jer je prva organizacija političke vlasti u povijesti koja samoograničuje svoju moć da bi osigurala osobnu sigurnost i neovisnost državljana kao pravnih subjekata. Kao ideja racionalne i legitimne vlasti, povijesno se afirmira kao antiteza orijentalnom despotizmu drevnome patrimonijalno-senjorijalnom režimu (Lalović); d) Hinsley drži da su se u kršćanskoj zajednici ili u zajednicama unutar kršćanstva morale dogoditi promjene da bi se koncept suvereniteta, ispravno definiran, mogao pojaviti; da) naime, pravo se moralo jasno podijeliti na božansko (ili prirodno) i na pozitivno pravo zajednice; božji zakoni i zakoni zajednice morali su se svjesno odvojiti; db) i nakon toga valjalo je ili zajednicu ili vladara (državu) smatrati nadređenim barem u odnosu na pozitivno pravo, ako i ostanu podređeni božanskom ili prirodnom pravu (16-17); e) Stres upućuje da je moderna ideja suverenosti nastupila...kao ideja o suverenosti monarha (29) te da ju je – u tom smislu- koncipirao Jean Bodin (1530-1596), ea) Bodinova je koncepcija suverenosti – po Stresu- „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“ (24); eb) Stres tvrdi – interpretirajući Bodina da je „suveren...onaj koji ima dostatno neosporna autoriteta i moći da može određivati pravila političkih i društvenih odnosa, te postati zadnjim i odlučujućim prosuditeljem protiv kojega nema više priziva; f) Thomas Hobbes (1588-1679) je drugi značajniji protagonist koncepcije monarhijske suverenosti, fa) Stres drži da je Hobbes izveo „pravi pravcati prevrat u poimanju suverenosti“, fb) on je s jedne strane preuzeo Bodinovu ideju neograničene suverenosti, a s druge strane tu suverenost utemeljuje posve ovozemaljski i empirijski: jedini i zadnji izvor suverene vlasti jest početna prirodna i jednako tako posve suverena volja pojedinaca, fb) to je sekularizirana teorija koja se oslanja više na Stvoriteljevu volju; g) usporedno s koncepcijom monarhijske, formulira se i koncepcija narodne suverenosti: njedri je i djelo Dva ogleđa o građanskoj vladi Johna Lockeja (1632-1704), ga) po Lockeju, vrhovna, tj. suverena vlast u državi jest zakonodavna vlast, gb) nositelj zakonodavne (tj. suverene) vlasti je narod; gc) narod može vršenje zakonodavne (suverene) vlasti povjeriti pojedincu (monarhija), manjini (oligarhija) ili je sam (zapravo; njegovi predstavnici) vršiti (demokracija), gd) no, bez obzira na to komu je povjereno njeno vršenje, njezin nositelj je uvijek narod, gda) ugovorom, kojim narod prenosi vršenje vlasti na pojedinca, nekolicinu ljudi, ili svoje predstavnike, prenosi se samo njen posjed, ne i vlasništvo: to je, naime, svojev-

stan oblik mandata; h) tezu o „svemoći“ (suverenosti) parlamenta, branio je William Blackstone (1723-1780) u djelu *Komentari o zakonima Engleske* (1765-1770), ha) Blackstone određuje suverenu vlast kao vlast, koja ima „pravo donositi zakone“, hb) vlast parlamenta jest, *pravno* (N.G.), apsolutna i izvan, bilo kakve, kontrole, hc) parlament, po Blackstoneu, može –preko svojih tijela- i provoditi zakone, lišavati pojedince prava pa, čak, i prava na život; parlament, ukratko, može učiniti sve „što nije prirodno nemoguće“, hd) Blackstone- suprotno Lockeu- drži da narod nema pravo izmijeniti ili ukloniti Parlament, čiji su akti u suprotnosti s datim mu ovlastima, ha) Blackstone smatra da parlament, ipak, ima *moralnu* (N.G.) obvezu štititi apsolutna, tj. prirodna prava i slobode Engleza; i) ideju suvereniteta parlamenta, zastupao je i Albert Venn Dicey (1835-1922), u djelu *The Law of the Constitution* (1885), ia) i Dicey zastupa tezu o *pravno* (N.G.) neograničenoj vlasti predstavničkog tijela, ib) parlament je „apsolutno suvereni zakonodavac“, ic) Dicey – iako nedvojbjen u pogledu pravnog apsolutizma britanskog parlamenta- ne dovodi u pitanje, mnogobrojna, *faktična* ograničenja vrhovne (suverene) vlasti, ica) on, zapravo, razlikuje „pravni“ i „politički“ suverenitet, icb) „pravni pripada parlamentu, a „politički“ biračima: pravi je samo onaj, koji pripada parlamentu; j) „pravu neospornu“ koncepciju narodne suverenosti –svojom inačicom ugovorne teorije- formulirao je francuski filozof Jean Jacques Rousseau (1712-1778), u djelu „Društveni ugovor“ (1762), ja) Rousseauovov društveni ugovor jest, isključivo, udruživalački ugovor, bez ugovora s kakvim vladarem (Stres), jb) njegova je namjera bila stvoriti takvo udruženje, koje će biti uređeno zakonima, ali tako da ti zakoni neće dolaziti od bilo koga izvan društva, već od samoga društva, tako da će državljani pokoravanjem zakonima biti pokorni sami sebi (Stres), jc) Rousseau, u svoju teoriju, uvodi pojam, od posebne važnosti: pojam opće volje (volonté gènèrale); jca) opća se volja razlikuje od zajedničke volje, volje svih (volonté de tous), jbc) opća volja je ono što nastaje iz zajedničke volje: to je volja države kao takve, koja je usmjerena zajedničkom dobru, dok je zajednička volja zbir pojedinačnih htijenja, ali je svako od njih usmjereno k posebnoj, partikularnoj dobrobiti, jcc) dakle, kad od tih pojedinačnih volja odstranimo sve što dolazi u međusobnu suprotnost te se isključuje, dobit ćemo javnu ili opću volju (Stres), jcd) Rousseau izjednačuje opću volju sa suverenošću, jce) po njemu su četiri temeljna označja suverenosti: a) neotuđivost, b) nedjeljivost, c) nepredstavljivost, d) nepogrešivost.

Andrè Esmein (1848-1913) je protagonist koncepcije nacionalne suverenosti. Formulirao ju je u djelu *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (1899). Iz Esmeinovog stava da je država „pravna personifikacija nacije“, slijedi: nositelj suverenosti jest nacija – shvaćena u kontinuitetu prošlih, sadašnjih i budućih generacija. Vršenje suverenosti pripada „sadašnjoj generaciji“; ona ga, štoviše, vrši „nužno i legitimno“. Esmein – budući da drži, kako je nacionalnoj suverenosti imanentan predstavnički sustav – „istjeruje“ neposrednu demokraciju iz zakonodavne funkcije, smatrajući da je narod sposoban za izbor svojih predstavnika, ali – zbog nedostatnog obrazovanja – ne može pojmiti svrsishodnost pojedinih zakona. Zastupnik ideje nacionalne suverenosti jest i francuski državopravni teoretik Carré de Malberg (1861-1935). Podastire ju u djelu *Contribution à la théorie gènèrale de l'Etat* (1920). Iz Malbergove teze da je država personifikacija same nacije, proizlazi: država i nacija nisu suprotstavljene, već identične kategorije. Carré de Malberg locira suverenitet u naciju: stoga su prava i ovlaštenja države, u biti, samo prava i ovlaštenja nacije. Suverenitet mu se, pritom, nadaje – ne samo kao sama vlast, već kao najviše svojstvo vlasti. Suverenitet je negacija svake

smetnje ili podređenosti. No, iako dominirajuća moć, suverenitet nije oslobođen „svakog pojma prava“. On, naime, nije „čista brutalna sila“, već je podvrgnut vladavini prava i, kao takav, ograničen. Po Carrè de Malbergu, suverenitet se ne nalazi kod pojedinaca ut singuli, već u idealnoj univerzalnosti (kolektivnom biću) nacije, neovisnom i odvojenom od pojedinaca. Ovako pojmljenom suverenitetu, navlastit je sustav predstavničke vladavine. Ovime je izvršena i kritika Rousseauovog koncepta suverenosti. U djelu *Allgemeine Staatslehre* (1900), Georg Jellinek (1851-1911) formuliira tzv. klasičnu teoriju državnog suvereniteta. Država, po njemu, posjeduje suverenu moć; vladati ne znači ništa drugo nego biti sposoban, bezuvjetno, nametati svoju volju drugima. „Samo država uživa tako neograničenu moć da izvrši vlastitu volju nasuprot stranim voljama. To je jedina suverena zajednica koja vlada zahvaljujući moći koju izvorno izvodi iz sebe same i koju ne drži, pravno govoreći, od kakve druge moći“ (Jellinek). Jellinek, dakle, poimlje suverenitet kao neovisnu i najvišu vlast: prvo se obilježje, uglavnom, eksplicira prema vani, a drugo prema unutra. Suverena vlast – po Jellineku – ne znači državnu svemoć. To je pravna, odnosno pravom vezana vlast. Shvaćajući suverenitet kao *svojstvo* državne vlasti, Jellinek, strogo, razlikuje državni suverenitet od monarhijskog suvereniteta. Jer: posve su različite stvari suverena država i suvereni organ u državi (Krbek).

Krajem 19. i početkom 20. stoljeća, afirmira se i koncepcija suverenosti prava. Temeljne teze ove koncepcije, podastrio je nizozemski pravni pisac Hans Krabbe, u djelu *Die Lehre der Rechtssouveränität* (1960). Krbek tvrdi da Krabbe odlučno brani pravni suverenitet protiv državnog suvereniteta. Doktrina državnog suvereniteta počiva na predodžbi da se vlast zasniva na osobnom zapovijedanju, a ona pravnog suvereniteta na ideji bezličnih ovlaštenja pravnih normi. Krbek tvrdi – interpretirajući Krabbeovo shvaćanje suvereniteta – da opreka između pravnog i državnog suvereniteta jest opreka između autonomije i heteronomije. Doktrina pravnog suvereniteta počiva na autonomiji. Pravna norma ima svoju imperativnu prirodu a priori kao i moralno pravilo; vlast leži isključivo u pravu i dužnost poslušnosti može se zasnivati samo pravom. Država može vršiti samo pravnu vlast, i nedopustivo je pozivanje na državnu svemoć (102). Krbek napominje da „osnovna Krabbeova teza odgovara starogrčkoj filozofskoj misli da je ideal država u kojoj vladaju zakoni, a kako su ti zakoni „božanskog porijekla“, zakonodavni organi ih ne stvaraju, već samo utvrđuju“ (102). Krbek upućuje da „Krabbe smatra da se doktrina pravnog suvereniteta može razviti tek u višoj kulturi i pretpostavlja sposobnost apstraktnog mišljenja“ (102) te da se „puna vladavina prava historijski... najprije razvila u Engleskoj razvojem parlamentarizma i uklanjanjem lične vlasti. U Francuskoj je do toga došlo kasnije, slično u Nizozemskoj i Americi“ (102). Krbek drži da „Krabbe naglašava da nikada nije dokraja provedena ideja nevezanosti države pravom. Kad bi i koncepcija državnog suvereniteta dovela do toga da se čitavo pozitivno pravo smatra proizvodom državne volje, pravna vezanost države oživjela bi u prirodnom pravu (102-103). Koncepciju suverenosti prava, zastupao je i austrijski filozof prava Hans Kelsen (1881-1973), u djelu *Allgemeine Staatslehre* (1925). Kelsen odbacuje dualizam između prava („sustava normi“) i države („društvene realnosti“), držeći da je on nepotrebno udvostručavanje predmeta naše spoznaje, odnosno „rezultat naše tendencije da personificiramo pa da ona hipostaziramo svoje personifikacije“ (188). Državu ne možemo pojmiti kao silu „koja je izvan, ili iza pravnog poretka“- ona je pravni fenomen. Ne postoji, onda, nikakav razlog držati da egzistiraju dva različita „normativna“ poretka: „poredak države i njen pravni poredak“, stoga moramo, neopozivo usvojiti činjenicu

da „zajednica koju zovemo država jest ustvari „njen“ pravni poredak“ (180). Budući da je država svedena na pravni poredak, ni suverenitet ne može biti ništa drugo do svojstvo pravnog poretka. Sva ona svojstva, koja se, inače, pripisuju državi, sada se shvaćaju kao svojstva pravnog poretka. „Stoga je vlast, prvenstveno, značajka normativnog poretka. Samo normativni poredak može biti „suveren“ (N.G.), što će reći vrhovna vlast, krajnji razlog za važenje normi za koje je ovlašten jedan pojedinac da izdaje kao „zapovijedi“, a ostali pojedinci su obvezni slušati“ (362).

Kao primjer novijih shvaćanja o suverenitetu, možemo uzeti ono, što ga zastupa francuski politički i pravni teoretik Georges Burdeau. Burdeau razlikuje „anonimnu vlast primitivnog društva“, „individualiziranu“ i „institucionaliziranu“ vlast. Država je, po ovom autoru, institucionalizirana vlast, tj. vlast, koja je, od osoba koje vladaju, prenesena na državnu instituciju. Državna institucija postaje, tako, „njen jedini vlasnik“. U tom je smislu država, prvenstveno, institucija, kojom se osigurava „legitimitet vlasti“. Kao svaka institucija, i država utjelovljuje jednu „rukovodnu ideju“, a to je – ideja prava. Sve manifestacije državnog života – osobito vršenje vlasti – fenomeni su, kojima se izražava život prava. „Država živi samo putem ideje prava koja je inspirira, ona je upotrijebljena ideja prava...“ (239,25). Tko je, dakle, suveren u, tako pojmljenoj, državi? Po Burdeauu, „suveren je onaj koji odlučuje koja je ideja o pravu važeća u zajednici“ (174.)

Ideja suvereniteta je, tijekom vremena, dobila i svoje protivnike. Najznačajniji, među njima, bili su: Léon Duguit (1859-1928) i Harold Laski (1893-1950). Krbek navodi da je, „s pravno-teoretskog gledišta, najodlučnije... u čitavom Duguitovu opusu zabacivanje pojma suvereniteta i subjektivnog prava“ (103). Krbek upućuje da se njegov „pojam države... potpuno razlikuje od tradicionalnog, pa mu je već i zato potreban suverenitet kao specificum one društveno-političke zajednice koja je održava“ (103). Krbek ističe da „Duguit svodi čitavu političku vlast u ljudskom društvu na diferenciranje grupe koja vlada i grupe nad kojom se vlada (les gouvernants et les gouvernes). Međutim tim raznim društvima Duguit ne želi nikako izdvojiti državu kao posebnu društveno-političku zajednicu. Po njemu je između raznih ljudskih društava s vladajućim i vladanim, počinjući od primitivne horde dalje, razlika samo u stupnju, a ne u naravi“ (104). Krbek drži da „Duguit smatra kao dokono raspravljanje da li suverenitet znači samu političku vlast, ili samo određenu vrstu te vlasti, ili posebnu značajku te vlasti“ (104). Naime, „suverenitet je prosta činjenica i podržavati suverenitet kao pravni pojam znači kretati se u metafizici, a metafizičke pojmove treba odlučno protjerati iz pravne nauke“ (104).

S djelom *Politička gramatika* (1934), Harold Laski (1893-1950), predstavlja se kao drugi veliki protivnik ideje suvereniteta. Laski je zagovornik tzv. pluralističkog koncepta države, na kojemu se, zapravo, i temelji odbacivanje ideje suvereniteta. Laski se suprotstavlja ideji identifikiranja države i društva; država i društvo, po njemu, nisu identični, nisu jedno-te-isto. „Postoji izvjesna razlika između države i društva. Država može dati osnovni ton socialnom poretku, ali ona nije istovjetna s njim... doista, država ne može polagati pravo na univerzalnost koja bi sobom povukla njeno izjednačenje s društvom“ (18). Država je, samo, jedna od mnogobrojnih društvenih grupa: vjerskih, nacionalnih, klasnih, profesionalnih (...). Budući da država ne obuhvaća sav društveni život, već samo njegov dio, ona bi se trebala odreći težnji za svemoći (suverenosti) i pretvoriti se u savez društvenih grupa. Za Laskija je „suverena

država...slučajna pojava njene evolucije čija je korisnost danas dostigla svoj vrhunac te mišljenje „da u svakom društvenom poretku mora postojati neka krajnja instancija, neka vlast koja je sposobna rješavati sve sukobe jednom konačnom rječu kojoj će se ljudi pokoriti“ (46) je sporno i, po svojim moralnim posljedicama, opasno. Bilo bi, stoga – piše Laski – od trajne koristi za političku znanost, neodgodivo, napuštanje pojma suverenosti.

Summary

CONCEPTS OF SOVEREIGNTY: FROM THE LATE 17TH TO THE MID-20TH CENTURY

*Sovereignty is a phenomenon and is essentially connected to the phenomenon of the state; therefore the modern political theory that systematically argues the modern state, argues as well the problem of sovereignty itself. The sovereignty, according to A. Passerin d'Entrevès, is a key feature of the state, that is the term that specifies the trans epochal project of transformation of power in the government through law, subjecting the laws. The concept of popular sovereignty is formulated parallel to the concept of monarchical sovereignty. In the late 17th and during the 18th century the idea of the „omnipotence“ (sovereignty) of parliament arises. In his work *The Social Contract* (1762), J. J. Rousseau presents a „real and undeniable“ concept of national (folk) sovereignty. Andre Esmein (1848-1913) and Raymond Carré de Malberg bring up the concept of national sovereignty. Georg Jellinek (1851-1911) formulates the so called classical theory of the state sovereignty. The concept of sovereignty of rights is represented by Hans Krabbe / Hans Kelsen. In the 20th century Georges Burdeau varies the „political dimension“ of the phenomenon of sovereignty by questioning it additionally. In the course of time the idea of sovereignty had also got its opponents. The most significant among them were Léon Duguit (1859-1928) and Harold Laski (1893-1950).*

Keywords: *sovereignty, the concept of sovereignty, the concept of sovereignty rights, the concept of political sovereignty, opponents of the idea of sovereignty*