

UDK: 341.211
Bibliid 0543-3657, 63 (2012)
God. LXIII, br. 1145, str. 95–109.
Izvorni naučni rad
Primljen: 12. januar 2012.

Vladimir PAVIĆEVIĆ¹
Vladimir DŽAMIĆ

Koncept suverenosti: razvoj i savremena tumačenja

APSTRAKT

U ovom članku razmatramo ideju i pravno-politički princip suverenosti, kao i transformaciju koju je ovaj koncept doživeo od nastanka moderne države u osvit novog veka, a posebno u periodu posle Drugog svetskog rata. Kao svojevrsni katalizator ove promene, veliku ulogu odigrale su naddržavne međunarodne organizacije, koje su de facto i de iure institucionalizovale ograničavanje suvereniteta država, kako u formalnom, tako i u materijalnom smislu. Jednako tako, velike sile i vojni savezi koje su one osnivale, a posebno vojne intervencije koje su predvodili, imali su veliki uticaj na relativizaciju suverenosti kao atributa državnosti.

Ključne reči: suverenost, država, međunarodni odnosi, Ujedinjene nacije, Evropska unija.

Uvod

Za političke zajednice se od najranijih perioda razvoja civilizacije, hidrauličnih istočnjačkih društava, preko starogrčkih autarhičnih polisa, srednjovekovne države, pa do moderne i postmoderne države, vezivala kategorija moći kao centralni pojam politike. Posebna pažnja uvek je bila usmerena na način na koji je moć distribuirana, često i institucionalizovana unutar teritorijalnih okvira date zajednice. Analiza suverenosti kao ideje, ali i kao principa na kome počiva savremeni međunarodnopravni poredak, vraća nas razmatranju ideje političke moći. Otuda ne treba da čudi što su

¹ Doc. dr Vladimir Pavićević, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Email: vladimir.pavicevic@fpn.bg.ac.rs, Vladimir Džamić, MSc, Univerzitet Singidunum, E-mail: vdzamic@singidunum.ac.rs. Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka, Politički identitet Srbije u regionalnom i globalnom kontekstu, (evidencioni broj: 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

neki autori posebno isticali povezanost ova dva vrlo važna pojma za razumevanje države, njenog unutrašnjeg ustrojstva i delovanja kao subjekta u međunarodnoj zajednici.²

Ideja o suverenosti mnogo je starija od pravnog utemeljenja koncepta i karakteristike savremene države u posleratnom globalnom poretku. Iako je svoje otelotvorenje čekala gotovo dvadeset vekova, koreni ideje suverenosti postojali su mnogo pre 16. veka kada je ona prvi put jasno i konzistentno definisana u delu Žana Bodena (Jean Bodin), *Šest knjiga o republici* iz 1576. godine. Odgovarajući politički uslovi i razvoj političke teorije, stvorili su pogodan ambijent za nastanak moderne države sa ključnom karakteristikom suverenosti, za koju se verovalo da je jedinstvena, nedeljiva, apsolutna i neprenosiva vlast.

Ekstremni oblik ovakvog shvatanja suvereniteta razvijen je sa nastankom apsolutnih monarhija u Evropi. Luj XVI ju je jezgrovito definisao izjavom: „Država, to sam ja“, koja je podvlačila neupitni, nasledni i od Boga darovan kraljevski suverenitet. Razume se, politički razvoj u Evropi bio je daleko raznolikiji, pa se tokom dugog izlaska iz srednjeg veka i pitanje državnog ustrojstva rešavalo na različite načine, kroz institucionalne aranžmane koji su omogućavali predstavničko vršenje vlasti i njenu podelu. Politička misao je pratila ovaj razvoj, izražen kroz različite teorije društvenog ugovora.

Pitanje suvereniteta postavljeno je na novi način krajem 18. i početkom 19. veka, sa omasovljenjem politike koje je našlo direktan izraz u Francuskoj revoluciji. Stvaranje Ustavotvorne skupštine i ukidanje monarhije inspirisani su shvatanjem da je nosilac suvereniteta narod. Operacionalizacija ovog shvatanja tokom 19. veka značajno je uticala na razvoj ključnih savremenih ideoloških pravaca – liberalizma, socijalizma i nacionalizma. Napoleonovi ratovi su, na krilima Francuske revolucije, doveli do potpunog preuređenja političke karte Evrope, i tek je njegovim porazom 1815. godine i stvaranjem Svete Alijanse dat institucionalni izraz potrebi da se suverenost u okviru jedne države smatra nepovredivom.

Međunarodni odnosi su u 20. veku u velikoj meri uticali na potpuno redefinisane koncepta suverenosti, čak u toj meri da se suverenost tumačila neretko kao fikcija ili formalno postojeći princip koji u praksi ne mora imati veliki značaj. Ovakav sled zbivanja u velikoj meri je indukovala političko-ekonomska globalizacija koja je ulogu države učinila zamenljivom, a istovremeno promovisala nove subjekte međunarodnih odnosa – pre svega međunarodne organizacije i transnacionalne kompanije.

Imajući u vidu aspekte međunarodnih odnosa u periodu posle Drugog svetskog rata, pokušaćemo da utvrdimo da li je suverenitet država danas

² Tako je Frensis Heri Hinsli (Francis Harry Hinsley) definisao suverenost kao „pojam koji su ljudi u određenim okolnostima primenili na političku moć koju su oni ili drugi ljudi upražnjavali, svojstvo koje su joj pridali ili zahtev koji su joj suprotstavljali“ (F.H.Hinsli, *Suverenost*, Filip Višnjić, Beograd, 2001, str. 3).

prevaziđen. Drugim rečima, razmotrićemo da li je smanjenje značaja suverenosti koja se vekovima smatrala za *conditio sine qua non* državnosti uvod za drastično smanjivanje uloge i značaja države u međunarodnim odnosima i to u korist globalnih institucija, koje bi se u globalnom društvu, globalnim problemima, bavile na globalni način.

Sazrevanje ideje o suverenosti

Ideja suverenosti je dugo sazrevala na evropskom tlu. Niz političkih uslova determinisao je vremenski momenat u kome je ova ideja konačno i sazrela: od pojmovnog i praktičkog odvajanja društva i države, do povećanja međuzavisnosti i stvaranja globalnog društva. Društvo i država su dugo laički poistovećivani, iako je sasvim jasno da je država tek jedna od institucija unutar zajednice. Sa druge strane, do intenziviranja svetskih vojno-političkih odnosa i međuzavisnosti, nije bilo potrebe da se ističe ideja o tome da je upravo državna suverenost granica delovanja drugih političkih subjekata u međunarodnim odnosima.

O rudimentima ideje suverenosti možemo da govorimo iz vremena antičke političke misli, pre svega imajući u vidu da se od tog vremena posebno ističu značaj i uloga države, a istovremeno i način na koji se ostvaruje vladavina unutar nje. Starogrčke autarhične zajednice, polisi, bili su rodno mesto političke filozofije, najpre zbog toga što su u njima prvi put postavljena pitanja o karakteristikama dobrog političkog poretka i načina promene rđavih oblika vladavine. Najveća zasluga za ovakva razmišljanja pripada starogrčkim istoričarima Herodotu i Tukididu, koji su opisali manifestacije antičke državnosti, potom filozofima toga doba Platonu i Aristotelu, koji su uobličili ideju antičkog konstitucionalizma, koji je kroz koncept vladavine prava utkan u temelje političkog poretka većine savremenih država.

Svojim teorijskim postavkama o konstitucionalnom uređenju i najboljim oblicima političkog poretka, Aristotel se najviše približio određenju suverenosti, shodno vremenu u kojem su te ideje nastale. Promovišući nedvosmisleno ideju o tome da vlast u državi mora pripadati zakonima, a ne vlastodršcima, Aristotel je istakao vladavinu zakona kao ključnu karakteristiku dobrog političkog poretka i relativno najboljeg oblika vladavine (*politeia*).³ Ipak, bez obzira na svu naprednost ideja antičkih konsitucionalista, činjenica je da pojam suverenosti nije mogao da bude formulisan, kako to upućuju neki autori, pre svega zato što je državna zajednica bila poistovećivana sa društvenom, pa je i politika u značajnoj meri predstavljala religijski ritual, odnosno kultnu radnju.⁴

Najmoćnija sila antičkog sveta, Rimsko carstvo, u svojoj viševekovnoj istoriji uspeło je da se približi konceptu suverenosti kako je definisan u 16.

³ Sa Platonom i Aristotelom počinje i sistematsko izučavanje razvoja državnih institucija i distribucije moći unutar njih. Videti: Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd, 1975; Aristotel, *Ustav Atinski*, Plato, Beograd, 2009.

⁴ Videti: Fistel de Kulanž, *Antička država*, Plato, Beograd, 1998.

veku, ali ne i da ga sasvim razvije u praksi. Koncept *imperiuma* je nešto što se približava pojmu nosioca suvereniteta. Tokom republike on je bio pažljivo deljen između Senata, komisija, konzula i drugih državnih zvaničnika.⁵ Tek erozijom ovog principa i uvođenjem diktatura, Suline i Cezarove, *imperium* se manje ili više trajno koncentriše u rukama diktatora, sve dok Oktavijan Avgust nije institucionalizovao ovu samovolju u oblik vladavine koji se naziva *principatom*.

Autoritet i delokrug vladavine rimskih imperatora neretko su se proširivali, te je u vreme Oktavijana Avgusta u 1. veku pre Hrista, nastao *principat* kao oblik vladavine. Promovisanje vlasti *princeps senatus*-a kao vrhovne, neupitne, ali i često despotske po ugledu na orijentalne despotije starog veka, verovatno predstavlja prvi jasan koren ideje suverenosti u evropskoj i svetskoj političkoj tradiciji. Usled istorijskih zbivanja u srednjem veku, dualizma autoriteta svetovne i duhovne vlasti na tlu Evrope, kao i kvazifederalne strukture Svetog rimskog carstva, utemeljenje koncepta suverenosti je moralo sačekati nastanak moderne države.

Sveto rimsko carstvo je, naime, bilo strukturirano tako da su pojedinačna *regna*, odnosno kraljevi kao nosioci vlasti u njima, bili dvostruko ograničene moći: sa donje strane od oblasnih vladara (markizata, vojvodstava, principata i slično) i, u 14. i 15. veku, više nominalnom vlašću cara i pretendentom na *plenitudo potestatis* poglavarom *Respublicae christianae*, rimskim papom. On je imao vrhovnu vlast, jedinstvenu, nedeljivu i neprenosivu unutar zidina papske države i unutar same Rimokatoličke crkve, ali bi se, ipak, teško moglo reći da je bio suveren u smislu svetovne vladavine. Iako faktički papa nije birao svetovne vladare, crkva je vršila njihovo postavljenje i miropomazanje.

U takvom socijalnom ambijentu nije bilo govora o tome da je svetovna država, pa ni njena vlast, bila suverena.⁶ Sa druge strane, oni koji su bili pristalice većeg uticaja svetovne vlasti nikada se u svom delanju ni u svojim razmatranjima nisu približili ideji suverenosti, niti su se na nju pozivali.

Kako to navode neki naši autori,⁷ teorija suverenosti pripada teorijama povodom nastanka moderne države, čija je suverenost osnovna karakteristika i obeležje. Na temeljima doktrine državnog razloga i reformacije, Žan Bodin razvija prvu teoriju suverenosti u svom najpoznatijem delu *Šest knjiga o republici*, inspirisanim Vartolomejskom noći iz 1572. godine.

⁵ Videti: Mirjana Mirković, *Rimska država pod kraljevima i u doba Republike*, Dosije, Beograd, 2002; Mirjana Mirković, *Rimska država u doba principata i dominata*, Dosije, Beograd, 2003.

⁶ Videti: Aurelije Augustin, *O državi Božjoj*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1982; Žorž Dibi, *Vreme katedrala*, NOLIT, Beograd, 1989.

⁷ Radomir Lukić navodi da u teorije povodom nastanka moderne države spadaju: doktrina državnog razloga, reformacija, teorija suverenosti, teorija međunarodnog prava i monarhomaške teorije. (videti u: Radomir Lukić, *Istorija političkih i pravnih teorija*, BIGZ, Beograd, 1995).

Koncept suverenosti u delu Žana Bodena

Jedan je osnovni razlog zbog kojeg Boden zaslužuje posebno mesto u razmatranju razvoja koncepta suverenosti i on se svodi na činjenicu da je u drugoj polovini 16. veka Žan Boden konačno formirao teoriju suverenosti koja je vezana za nastanak i razvitak moderne države. Za razumevanje Bodenove političke misli je, inače, veoma važno poznavati istorijske okolnosti u kojima je stvarao svoje delo, i kada to ne bismo učinili njegova teorija bi bila nerazmrsiva. Džon Plamenac, jedan od autora koji se kritički bavio Bodenovom teorijom, čak smatra da „ako na Bodena ne gledamo kao na zastupnika kraljevske vlasti u Francuskoj tokom verskih ratova, neke opservacije koje je on napravio izgledaju besmislene, a neki njegovi zaključci apsurdni.“⁸

Bodenovu teoriju suverenosti ćemo ovde predstaviti na osnovu elemenata njegovog najznačajnijeg dela *Šest knjiga o republici*.⁹ Pored suverenosti, kao ključne kategorije u ovom delu, naročiti značaj imaju i Bodenovi komentari koncepcija vlasti, prava i oblika vladavine. Za ovu priliku usmerićemo se samo na analizu Bodenovog shvatanja suverenosti.

U delu *Šest knjiga o republici*, Boden polazi od toga da je osnovna jedinica života u zajednici porodica i da samim tim porodica čini najvažniji element države. U porodici su njeni članovi podređeni volji i delanju onoga ko je *pater familias*, a podređenost njihove volje jednome automatski podrazumeva postojanje poslušnosti prema glavi porodice. Pošto je država osnovna jedinica u zajednici, ona se definiše preko porodice. Tako Boden zapisuje da je država „pravna vladavina zajedničkim poslovima više porodica, koja počiva na suverenoj vlasti.“

Suverenom vlašću raspolaže država, njena vlast je apsolutna, stalna, nedeljiva i neotuđiva. Ali je to u isto vreme i vlast koja počiva na zakonima. Utemeljenost vlasti na zakonima govori da su običaji, koji su u srednjem veku pa i kasnije činili osnov međusobnih odnosa plemstva, sveštenstva i puka na evropskom prostoru, ništavi u odnosu na volju suverena koja se ne može dovoditi u pitanje. Nije nužno, smatrao je Boden, da vlast suverena bude usklađena sa opštim dobrom, ali je siguran znak dobre vladavine njena dugovečnost.

Uprkos tome što je kao karakteristike suverenosti označio apsolutnost, stalnost, nedeljivost i neotuđivost, Boden je, ipak, smatrao da postoje izvesna ograničenja suverene vlasti. Prvu vrstu ograničenja čine božanski i prirodni zakoni, sa kojima bi vlast suverena trebalo da bude u skladu. Ako to, pak, nije slučaj, onda se može legitimnom smatrati neposlušnost prema aktima koji dolaze od suverena. Istovetna je situacija sa preostale tri vrste ograničenja suverenoj vlasti: zakonima nasledstva ili ugovorima, pravom na privatnu svojinu, osnovni zakon i međunarodni ugovori vladara. Kada god se dogodi da je neko od četiri navedena ograničenja suverene vlasti povređeno, moguće je osporiti legitimitet samog suverena.

⁸ Džon Plamenac, *Čovek i društvo*, (prvi deo), CID/Pobjeda, Podgorica, 2006, str. 110.

⁹ Jean Bodin, *Six Books on the Republic*, Oxford University Press, London, 2010.

Nesporno je da Bodenovo viđenje suverene vlasti predstavlja koherentnu celinu. Njegove naznake o ograničenjima suverene vlasti nije moguće dovesti u vezu sa elementima za definisanje koncepta podeljene suverenosti koji je postao aktuelan krajem 20. veka. Suprotno tome, Bodenov značaj je u tome što je pre svih jasno pravno i politički pozicionirao suverenost i vezao je za državu, ali istovremeno i prvi napravio važnu distinkciju između pojmova *vlada* i *država*, čija je osnovna odlika upravo suverenost. Dokaz tome je i snaga kojom su države štitile svoju suverenost u stolicima koja su usledila.

Bodenovo viđenje suverenosti doživelo je izmene u različitim teorijama koje su nastajale u 17, 18. i 19. veku. Taj razvoj možemo jasno pratiti preko ideje shvatanja suverena kao oličenja suverenosti, potom koncepcija društvenog ugovora hobsijanskog tipa, pa sve do prosvetitelja i rusoovskog razumevanja suverenosti. Pišući svog *Levijatana* polovinom 17. veka, Tomas Hobs (Thomas Hobbes) ističe da u prirodnom stanju čovek nema izvesnost i bezbednost, te da je rešenje u uspostavljanju *pactum subiectionis*-a, tj. ugovora pojedinaca sa suverenom čija je vrhovna obaveza da štiti bezbednost svojih podanika. Za razliku od Hobsa, jedan vek kasnije, Žan Žak Ruso (Jean Jacques Rousseau) u svom *Društvenom ugovoru* iz 1762. godine govori o konceptu *narodne suverenosti*. Po njegovom shvatanju, suverenitet leži u političkom društvu koje su formirali pojedinci, uspostavljajući opštu volju (*volonte generale*) kao ključni princip političke zajednice i paradigmu suverenosti. Posebni segment geneze koncepta predstavljaju tumačenja postepenog prebacivanja izvora suvereniteta na građanina, odnosno na klasu ili naciju kao što je bio slučaj sa socijalističkom i nacionalističkom interpretacijom. Sve to prethodilo je pozicioniranju suverenosti kao međunarodnog principa u 20. veku.

Suverenost kao međunarodni princip

Jasno smo utvrdili da se ideja suverenosti začela još u antičkom dobu, a da je precizno teorijski utemeljena krajem 16. veka. Ipak, suverenost posmatrana kao princip međunarodnog javnog prava, ali i međunarodnih odnosa, konstituisana je tek nakon Drugog svetskog rata, polovinom 20. veka. Konstituisanje suverenosti kao jednog od fundamentalnih principa funkcionisanja međunarodne zajednice u najvećoj meri odredile su posledice koje su globalni ratni sukobi ostavili na čovečanstvo u celosti.

Ustanovljavanje suverenosti kao ključnog principa je zapravo značilo odgovor na nekoliko povezanih pitanja: da li je moguće da država bude nezavisna, a nesuverena u isto vreme; drugim rečima, da li su suverenost i nezavisnost neodvojivi pojmovi savremene političke prakse? Analizu ove povezanosti počinjemo posledicama koje je ostavio Prvi svetski rat uspostavljajući novi odnos snaga u savremenom svetu.

Već poslednjih godina 19. veka i prve decenije 20. veka, na osnovu sporazuma velikih sila toga doba, bilo je jasno da se ratni sukob ne može izbeći, te da će prvi ozbiljniji povod biti dovoljan da nastane sukob globalnih

razmera. Nova politička mapa sveta nastala Versajskom mirovnom konferencijom posle rata zahtevala je nova pravila međunarodnih odnosa i međunarodne politike.

Jedan od ključnih dometa Versajske mirovne konferencije bilo je osnivanje Društva naroda, sa 32 države osnivača, pre svega boraca protiv tzv. centralnih sila. Broj država članica je varirao, pa se čak i smanjivao i to *gubitkom državnosti* neke od članica.¹⁰ Dakle, jasno je da je *država* mogla biti članica Društva naroda, kao tada najveće i prve međunarodne organizacije tog tipa. Pored nezavisne države to su mogli biti i dominioni ili kolonije *koji upravljaju sami sobom*, tj. entiteti sa određenim stepenom samostalnosti. Već tada je bilo jasno da se akcenat stavlja na državnost, a konsekventno i na atribute državnosti. Tako se članom 10. Pakta o osnivanju Društva naroda, ističe da je jedan od osnovnih ciljeva osnivanja *očuvanje nezavisnosti i teritorijalne celovitosti država članica*.

Iako se u Paktu o osnivanju Društva naroda nigde ne spominje princip suverenosti, povezanost nezavisnosti i suverenosti kao dva neodvojiva atributa ondašnje državnosti jasno je utvrdio novoosnovani Stalni sud međunarodne pravde sa sedištem u Hagu, kao najviša pravna instanca globalnog karaktera tog doba. U svom savetodavnom mišljenju prilikom razmatranja carinskog režima između Nemačke i Austrije, Stalni sud međunarodne pravde je *suverenost* definisao kao *najvišu vlast*, koja se ne može odvojiti od državne nezavisnosti. Sud je, naime, u savetodavnom mišljenju saopštio da Austrija ne bi više bila nezavisna država ukoliko bi „njena suverena volja bila potčinjena volji druge sile ili posebnoj grupi sila“.¹¹

U istom savetodavnom mišljenju, u tzv. odvojenom mišljenju izdatom od strane većine sudija Suda, navodi se da „država ne bi bila nezavisna u pravom smislu te reči (...), ukoliko prestane da vrši unutar svoje teritorije *summa potestas* ili suverenitet (...), ako izgubi pravo da sama donosi sud o odlukama koje nalaže vladavina nad njenom teritorijom“.¹² Početkom tridesetih godina 20. veka otvoreno je i posebno važno pitanje ograničavanja suvereniteta. Drugim rečima, bilo je važno odgovoriti da li je moguće suverenitet ograničiti i da li postoji *apsolutni suverenitet*. Jurisprudencija međunarodnih sudova je u velikoj meri ukazala na odgovore na ova pitanja, ali i politička praksa koja je iznedrila naddržavne međunarodne organizacije, čiji je osnov upravo ograničavanje suvereniteta država članica.

Uprkos tome što je Stalni sud međunarodne pravde imao veliku ulogu u isticanju povezanosti nezavisnosti i suvereniteta kao atributa državnosti, period između dva svetska rata doneo je velika kršenja nezavisnosti država, a neretko i anektiranje određenih država ili delova njihovih teritorija. U ovoj

¹⁰ Npr. Etiopija nakon invazije Italije (1936), Austrija nakon anšlusa (1938), Čehoslovačka nakon invazije Sudetske oblasti (1939) i Albanija iz sličnih razloga (1939).

¹¹ Customs Regime between Germany and Austria, Advisory Opinion, 1931 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 41 (Sept. 5), p. 46.

¹² Ibid., p. 160.

praksi su prednjačile države koje su ustoličile fašizam, staljinizam i nacionalsocijalizam kao svoju ideologiju. Mračne ideologije fašizma i nacionalsocijalizma, ali i politika popuštanja zapadnih demokratija, uvukle su svet u novi globalni sukob, čiji je krajnji ishod bio potpuna devastacija evropskog kontinenta i dvostruko veći broj žrtava nego u Prvom svetskom ratu. Na temeljima strahota totalitarizma, nastale su Ujedinjene nacije kao univerzalna međunarodna organizacija, čija je Povelja postala temelj posleratnog međunarodnog poretka, a proklamovana je i kao temelj svih odnosa u međunarodnoj zajednici.

Pravo države na suverenost na svojoj teritoriji, kao i na teritorijalni integritet promovise se upravo Poveljom Ujedinjenih nacija i tako suverenost postaje osnovni princip funkcionisanja međunarodne zajednice. Tako se u članu 2 u tački 1 Povelje navodi da UN počivaju na „načelu suverene jednakosti svih njenih članova“. Poštovanje suvereniteta i teritorijalne celovitosti se i dalje implicitno izvodi iz odredbi gde se UN obavezuju da neće zadirati „u pitanja koja spadaju u unutrašnju nadležnost svake države“, ali istovremeno da to načelo neće „dirati u primenu prinudnih mera“¹³ koje su predviđene Poveljom.

Neki naši autori ističu da suverenost ima svoj kvalitativni i kvantitativni vid. Tako pod kvalitativnom suverenošću podrazumevaju pravo države da bude obavezana jedino svojom slobodnom voljom, te da u skladu sa njom uređuje svoje odnose, a pod kvantitativnim vidom pravo na sklapanje međunarodnih ugovora, aktivno i pasivno pravo poslanstva i slično.¹⁴

Ključnim dokumentima međunarodnih organizacija, poput Ujedinjenih nacija ili kasnije Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju,¹⁵ istaknuto je da su ključna obeležja države njena nezavisnost, suverenitet i teritorijalna celovitost. Ovi principi su više puta isticani verovatno i zbog hladnoratovskog sukoba koji je gotovo pola veka unosio nemire u međunarodnim odnosima i pretio da eskalira u pravi oružani sukob masovnih razmera, jer se verovalo da će međunarodni odnosi zasnovani na trima pomenutim principima garantovati da svet neće zahvatiti novi masovni ratni sukob. Ipak, eksplicitno će se teško pronaći mesto u međunarodnim aktima gde se jasno i nedvosmisleno definiše šta znači biti država, šta je suverenost¹⁶ i koje delovanje je suprotno pravu države na suverenost.

¹³ Član 2, tačka 7 Povelje Ujedinjenih nacija.

¹⁴ Smilja Avramov, Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003, str. 97.

¹⁵ U članu 2 Helsinškog završnog akta KEBS-a ističe se poštovanje prava *svojtvenih suverenosti*.

¹⁶ Različitim studijama pokušano je da se odgovori na ovo pitanje. Među njima posebno ističemo: I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1998. Autor navodi da su uslovi suverenosti da: *politička zajednica na nekoj teritoriji ima vlastite izvršne i druge organe koji nisu podvrgnuti nikakvoj drugoj suverenosti, da ti njeni organi određuju njenu spoljnu politiku i da ona poseduje svoj posebni pravosudni sistem i vlastite zakone o državljanstvu, to na prvi pogled (prima facie) mogu biti dokazi njenog svojstva*.

Međunarodni sud pravde je u svom savetodavnom mišljenju iz 1948. godine saopštio da su uslovi za članstvo u Ujedinjenim nacijama da određeni entitet: bude miroljubiva država koja prihvata obaveze utvrđene Poveljom, da je sposobna da ih sprovodi i da poseduje volju da ih sprovodi.¹⁷ Sud u mišljenju nije naveo šta je država.

Slično tome, članom 2 Bečke konvencije o diplomatskim odnosima iz 1963. godine, navodi se da se diplomatski odnosi uspostavljaju na osnovu saglasnosti između država, bez preciznog navođenja šta je država. Ovo će ostaviti prostora da svaka država u skladu sa svojim interesima i suverenim pravima na jednostrane akte, uspostavi diplomatske odnose sa entitetom koji nije međunarodno priznat, priznajući tako formalno i konkludentno njegovu državnost, a samim tim i njegove attribute državnosti (npr. Demokratska Republika Nemačka u periodu posle podele, kolonije u periodu dekolonizacije, Republika Severni Kipar, Tajvan, Palestina, Kosovo, Abhazija i slično).

Drugo otvoreno pitanje jeste ono o pravu države da se odrekne svog suvereniteta u celini ili delimično, u korist neke druge organizacije vlasti ili međunarodne organizacije. Ovo pitanje je posebno aktuelizovano početkom pedesetih godina 20. veka, kroz stvaranje prvih naddržavnih evropskih zajednica.

Suvereno pravo na odricanje od suverenosti – slučaj Evropska unija

Države posleratne Evrope bile su devastirane, iscrpljene šestogodišnjim ratnim sukobom, ekonomski veoma osiromašene i politički nestabilne, u strahu od eventualne nove opasnosti da se talas totalitarizma i hegemonističkih aspiracija ponovo razvije starim kontinentom. U takvom ambijentu, državniči Francuske i Savezne Republike Nemačke inicirali su produbljivanje saradnje, pre svega u oblasti ekonomije, kako bi se stvorio politički stabilan okvir za brže ekonomsko napredovanje ovih država.

Samo deceniju ranije, malo bi ko i pomislio da će u Evropi zaživeti koncept naddržavnosti. U istoj Evropi u kojoj se samo šest godina ranije vodio krvavi sukob oko postavljanja graničnog kamena i definisanja državnih teritorija. Ekonomski i politički interesi prevladali su strahove prošlosti, pa je Rober Šuman (Robert Schuman) uspešno promovisao i realizovao ideju o stvaranju Evropske zajednice za uglj i čelik (European Coal and Steel Community). Ugovor kojim je osnovana ova Zajednica potpisan je 1951. godine, a stupio na snagu naredne godine, čime su prvi put osnovane naddržavne institucije u Evropi, tada oličene u tzv. visokoj vlasti. Ona je imala ekonomske, ali i neke finansijske i socijalne nadležnosti, a verovatno ključna karakteristika bila je njeno pravo da donosi opšteobavezujuće odluke za sve države članice, bez obzira na njihovo mišljenje o tim odlukama.

¹⁷ C.I.J. Recueil, 1948, 62.

U to vreme šestočlana zajednica Francuske, SR Nemačke, Italije i triju država Beneluksa, dobila je svoje prve naddržavne temelje, upravo kroz odricanje svake od ovih država pojedinačno od sopstvenog suvereniteta u korist novostvorene Evropske zajednice za uglj i čelik. Prihvatanje nadležnosti nove institucije kao vrhovne, najviše i one čije se odluke sprovode, zapravo je odricanje od toga da u konkretnim oblastima saradnje državna vlast bude najviša, jedinstvena, nedeljiva i neprenosiva. Time je i u praksi, ranije pominjano Bodenovo shvatanje suverenosti konačno redefinisano.

Svaka od navedenih država dobila je novu najvišu pravnu instancu, Sud, čije su odluke bile direktno sprovodive i najviše po rang u odnosu na najviši sud u državama članicama, kao što je to danas slučaj sa Evropskim sudom pravde u Luksemburgu. Nesumnjivo, *svojom slobodnom voljom* oličenom u potpisivanju *međunarodnog ugovora*, države su se *dobrovoljno odrekle dela svoje suverene vlasti*, prvi put u istoriji svog postojanja. Ovakav koncept prenet je na Evropsku ekonomsku zajednicu (European Economic Community) i Evropsku zajednicu za atomsku energiju (Euroatom), potom i na Evropske zajednice, organizacije koja je nastala 1965. godine spajanjem tri prethodno stvorene organizacije.

Jurisprudencija Evropskog suda pravde u velikoj meri je profilisala pravni karakter evropskih zajednica, a potom i Evropske unije. Presude koje su ušle u anale evropskog prava, početkom šezdesetih godina 20. veka, a istovremeno postale novi izvori komunitarnog prava, uputile su na direktnu primenu i neposredno dejstvo pravnih propisa evropskih zajednica i njihov primat u odnosu na nacionalne pravne propise država članica. Tako je Evropski sud pravde, u čuvenoj presudi *Van Gend and Loos* iz 1963. godine, utvrdio da „evropske zajednice tvore novi poredak međunarodnog prava, za čiju dobrobit su *države ograničile svoja suverena prava*“. Tako je u izvore komunitarnog prava ušla odredba o tome da su države dobrovoljno ograničile svoj suverenitet, radi ostvarivanja novog poretka u okvirima međunarodnog prava.

Budući da je proces evropskih integracija od svog nastanka do danas, bez obzira na prolazne krize, išao uzlaznom putanjom, vremenom se postavilo pitanje da li zapravo Evropska unija ima ambiciju da zameni države članice u potpunosti, u svim oblastima uključujući i pitanja odbrane, bezbednosti i spoljne politike. Ukoliko bi nastao takav sled zbivanja, moglo bi se reći da se Evropska unija kreće federalističkim putem ka novoj velikoj državi, specifičnog uređenja, načina donošenja odluka i posebnog statusa u multipolarnom svetskom poretku.

Lisabonskim sporazumom, usvojenim nakon neuspeha projekta evropskog ustava, koji je stupio na snagu 2009. godine i tako postao aktuelni pravni okvir funkcionisanja Evropske unije, uvedeni su noviteti koji su evropskepticima poslužili kao argument da se nenadoknadivo narušava suverenitet nacionalnih država članica. Institucija predsednika Evropske unije, zasebna jedinstvena diplomatska mreža, ministar inostranih poslova Evropske unije, drugačiji način odlučivanja i proširivanje nadležnosti naddržavnih institucija, zaista znače dodatno smanjivanje suverene vlasti država članica.

Pisci Lisabonskog ugovora su, verovatno imajući u vidu kritike evroskeptika, u odredbe teksta uneli mogućnost da država članica istupi iz Evropske unije. Postavlja se pitanje zašto se ovakva odredba uopšte našla u rešenjima Lisabonskog ugovora, kada je svaka država, bez obzira na to što je suverenitet prenela međunarodnim ugovorom na neki viši nadržavni entitet, slobodna da istupi iz međunarodne organizacije, u skladu sa opštim principima i pravilima međunarodnog prava. Upravo zato, čini se da je ovakvo navođenje odredbe poslužilo više u političke nego u pravne svrhe.

Evropska unija nastavlja svoju dublju integraciju, postizanjem sporazuma o uspostavljanju fiskalne unije 25 država (bez Ujedinjenog Kraljevstva i Češke), sa namerom da umanja udare svetske ekonomske krize koja se prenela posebno na krizu država Evropske monetarne unije. Otuda je potpuno opravdano postaviti pitanje: da li bi ustrojstvo Evropske unije koje bi podrazumevalo odricanje od suvereniteta država članica u svim oblastima, značilo propast koncepta države kakav vekovima poznajemo. I da li bismo mogli da argumentujemo da, uporedo sa odumiranjem moderne države, nestaje koncept suverenosti kao njena ključna karakteristika.

Ukoliko pretpostavimo da će države članice u konačnom ishodu preneti suverenitet u oblasti spoljne politike, bezbednosne politike i odbrane na nadržavnu tvorevinu, tj. na Evropsku uniju i njene institucije, uočavamo sledeću dilemu: da li bi države članice tako *de facto* i *de iure* prestale da budu države? Kako smo već sugerisali, međunarodno pravo ne daje egzaktan i univerzalan odgovor na pitanje šta neki entitet čini državom, što se najbolje vidi iz pomenutih ključnih međunarodno-pravnih multilateralnih akata u kojima se izbegava precizno definisanje države. Pravna doktrina je, čini se, saglasna oko toga da se suverenitet može ograničiti slobodnom voljom same države u skladu sa opštim principima međunarodnog javnog prava, te otuda ne bismo mogli osporiti pravo države da u potpunosti preda svoj suverenitet nekom drugom entitetu, u ovom slučaju Evropskoj uniji i njenim institucijama. Ipak, ostaje otvoreno pitanje da li bi to značilo kraj države kako je shvatana i postojala od momenta nastanka moderne države u 16. veku.

U faktičkom smislu, država bez suvereniteta ne može biti država, jer ne bi mogla da obavlja nijednu svoju bazičnu funkciju, kada je reč o građanima na osnovu čije saglasnosti je država i uspostavljena kao politička zajednica. Konačno, moglo bi se potpuno opravdano reći da je nova Evropska unija jedna *suverena država federalnog uređenja*, ali države članice bi faktički, iako možda ne i pravno usled različitih pravnih tumačenja, izgubile svoju državnost. U takvom slučaju najviši pravni akt ne bi bio ustav, već određeni međunarodni ugovor koji uređuje unutrašnje odnose, ljudska prava i slobode, kao i sistem organizacije vlasti, odnosno institucija i ekonomski poredak. Konsekventno, najviša sudska instanca, što je u Evropskoj uniji danas Evropski sud pravde, u tom slučaju bi postao vrhovna pravna instanca u svim oblastima na teritoriji koju zauzimaju članice EU.

Drugim rečima, politički, ekonomski i pravni poredak države bio bi u potpunosti u nadležnosti nadržavnog entiteta, te smo mišljenja da bi ovakav razvoj događaja u budućnosti definitivno označio propast postojećeg koncepta države, državnosti i suverenosti.

Pravo na mešanje u unutrašnja pitanja država

Osim primera Evropske unije kao međunarodne organizacije naddržavnog karaktera, koju smo analizirali u smislu suverenog prava na odricanje od suverenosti, koncept suverenosti valja sagledati i kroz primere međunarodnih vojnih intervencija krajem 20. i na početku 21. veka. U ovom delu ćemo kao primere kroz koje želimo da proverimo postojanost koncepcije suverenosti kako je poznajemo u teoriji, navesti vojnu intervenciju NATO protiv Savezne Republike Jugoslavije 1999. godine, vojnu intervenciju SAD i saveznika u Iraku 2003. godine, i vojnu intervenciju Velike Britanije i Francuske, uz pomoć SAD u Libiji 2011. godine. Ove tri vojne intervencije imaju određene sličnosti, ali i značajne razlike. I sličnosti i razlike uočavamo, pre svega, u delu koji se odnosi na uzroke intervencija, načinima njihove realizacije, pravnoj (ne)osnovanosti svake od njih, kako bismo pokušali da otkrijemo kakve posledice one imaju po razumevanje značaja koncepcije suverenosti.

Nakon neuspelih pregovora vođenih u Rambujeu i Parizu, 24. marta 1999. godine, NATO je otpočeo vojnu intervenciju u SR Jugoslaviji pod nazivom „Operation Allied Force“.¹⁸ Najmoćniji vojni savez na svetu intervenciju je otpočeo „radi rešavanja humanitarne katastrofe izazvane etničkim sukobima na teritoriji Kosova“. Unutrašnji problem suverene države postao je internacionalizovan radi očuvanja ljudskih i manjinskih prava jedne zajednice na delu teritorije države za koju je procenjeno ne samo da nije u stanju da obezbedi poštovanje bazičnih ljudskih prava i sloboda svojim građanima, već da nedvosmisleno radi na kršenju prava pripadnika jedne etničke grupe koja živi na njenoj teritoriji.

Budući da pregovori uz medijaciju velikih sila nisu uspeli, sedamdesetosmodnevna vojna intervencija imala je za posledicu i usvajanje rezolucije br. 1244 (1999) Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, koja je postala međunarodnopravni okvir rešavanja kosovskog problema. Iako je jedino Savet bezbednosti u skladu sa odredbama VII poglavlja Povelje Ujedinjenih nacija ovlašćen da legalno upotrebi silu u taksativno navedenim slučajevima očuvanja međunarodnog mira i bezbednosti, vojna intervencija NATO nije izvedena uz prethodno odobrenje ovog najvišeg međunarodnog tela. Bila je to jednostrana odluka pomenutog vojnog saveza, u kojoj nisu aktivno učestvovalе sve ondašnje države članice.

Imajući u vidu koncepciju suverenosti kako se razvijala od 16. veka, način na koji je sprovedena vojna intervencija na prostoru SR Jugoslavije otvorio je vrlo važno pitanje u novijoj političkoj istoriji: da li državni suverenitet štiti samu državu od vojnih intervencija u smislu međunarodnog javnog prava i da li eventualna vojna intervencija zapravo dokazuje da država nije suverena u smislu u kom se verovalo da suverenitet države postoji kao njen nužni atribut.

¹⁸ U našim izvorima se često za ovu operaciju koristi pogrešan naziv: „Milosrdni anđeo“.

Druga vojna intervencija koja je imala drugačije pobude dogodila se 2003. godine u akciji „Sloboda za Irak“, kroz vojnu akciju koalicije predvođene Sjedinjenim Američkim Državama i Ujedinjenim Kraljevstvom, uz podršku nekih evropskih država poput Španije i Portugala i jasno oponiranje drugih poput Francuske i Nemačke, što je u to vreme izazvalo krizu u oblasti saradnje članica Evropske unije u oblasti spoljne i bezbednosne politike EU. Povod za intervenciju bio je navodna pretnja od nuklearnog oružja kojim je, kako se tvrdilo, raspolagao politički režim Sadama Huseina, a čije postojanje misija UN nije uspela da dokaže. Režim je nasilno svrgnut kopnenom invazijom na Irak, uspostavljanjem vojnog protektorata od strane koalicionih snaga i, konačno, likvidacijom samog Huseina nakon sudske osude na smrt. Tako je reaktuelizovano pitanje da li se demokratija može izvoziti na način (nasilnog) uspostavljanja demokratskog režima po modelima zapadnih demokratija, i da li je upravo ovakav vid nametanja političkog poretka u suprotnosti sa načelima suvereniteta države i njenom pravu da samostalno određuje svoj politički sistem.

Poslednja vojna intervencija koju navodimo u kontekstu razmatranja razvoja koncepta suverenosti je jedina od ove tri koja je bila zasnovana na adekvatnim rezolucijama Saveta bezbednosti UN (rezolucije 1970 i 1973, 2011). To je bila vazдушna intervencija u Libijskoj Džamahiriji, kojom je zbačen Moamer el Gadafi posle četiri decenije vladavine ovom afričkom državom. Savet bezbednosti je, naime, sa deset glasova za i pet uzdržanih glasova (od kojih dva uzdržana glasa stalnih članica SB UN), rezolucijom 1973 predvideo upotrebu svih sredstava za zaštitu ljudskih prava i uspostavljanje tzv. zone zabranjenog leta. Specifičnost ove poslednje intervencije ogleda se pre svega u postojanju rezolucije koja je doneta na osnovu ovlašćenja SB UN iz poglavlja VII Povelje UN, što upotrebu sile u međunarodnom pravu smislu čini legitimnom, za razliku od prethodna dva pomenuta slučaja vojnih intervencija. Ipak, pitanje ostaje isto: da li je međunarodna zajednica svojom intervencijom podržanom od SB UN narušila suverenitet Libije i stavila se na stranu opozicionih lidera koji su zahtevali promenu poretka, koja je rezultirala građanskim ratom.

Zaključna razmatranja

Tri su nivoa našeg razmatranja koncepcije suverenosti u ovom tekstu. Jedan nivo se odnosi na jačanje naddržavnih entiteta, kao što je Evropska unija, koji svojim nadležnostima i načinom odlučivanja i delanja ruše relevantnost i snagu suverenih država. U odnosu na ovaj nivo posmatranja, naš je zaključak da suverenost kao posebna kategorija nije izgubila na značaju, već je jednim delom samo prenet na entitet koji se ne zove država već naddržavna organizacija. Posledično, zaključujemo da postoji tendencija slabljenja uloge koju je država igrala tokom skoro pet vekova njenog trajanja. Budući da je suverenost još od 16. veka vezivana za nastanak i razvoj moderne države, to se stiče utisak da i značaj suverenosti, kada ga vezujemo uz državu, počinje da blede. Nama se čini izvesnim da suverena vlast više nije čvrsto smeštena u granicama država, već da je izmeštena iz tog prostora.

Drugi nivo našeg razmatranja suverenosti tiče se vojnih intervencija koje su realizovane bez saglasnosti država u kojima je intervencija sprovedena. Reč je o akcijama u suverenim državama čija suverenost nije bila dovoljno snažan štiti od napada drugih država i vojnih saveza. Analizirajući ovaj deo, zaključili smo da u savremenom svetu proklamacija o najvišoj vlasti u granicama jedne države ne znači mnogo u situaciji u kojoj se ona sukobi sa proklamovanim ciljevima najviše vlasti neke druge države ili saveza država. Samo po sebi, to i ne bi bila značajna novina u istoriji međunarodnih odnosa budući da su bile česte situacije u kojima su moćnije sile gazile suverenitet manje moćnih. Savremeni primeri nas, ipak, suočavaju sa potpuno novom situacijom. Novost se ogleda u očiglednom izmeštaju pitanja upravljanja pojedinim pitanjima iz delokruga država. Takva pitanja o kojima država ne može da ima poslednju i apsolutnu reč u savremenom svetu su pitanja ljudskih prava, terorizma i energetske resursa. To su pitanja o kojima država ne može da sudi apsolutno i nedeljivo, čime je samo potvrđena teza o nestajućem suverenitetu država.

U okviru trećeg nivoa ove analize izgleda nam važnim da napravimo razliku između snage suverene vlasti velikih i malih država. Početak 21. veka obeležava transformacija svetskog političkog poretka u multipolarni, koji već sada nagoveštava upravo jedan broj država kao oslonce sveta u nastajanju. Te države su SAD, Kina, Rusija, Indija, Brazil, i države ujedinjene u Evropskoj uniji. Ne postoji primer koji bi ilustrovao slabljenje suverene moći ovih država, kao što je to bio slučaj sa državama u kojima su organizovane vojne intervencije poput Savezne Republike Jugoslavije, Iraka ili Avganistana. To nam govori o postepenom gubitku značaja koji je suverenost kao međunarodni koncept imao u svetu u drugoj polovini 20. veka i kojim su i male države uspevale da obezbede teritorijalni domen za apsolutno i trajno vršenje vlasti. Promene u međunarodnim odnosima najpre su osetili predstavnici malih država upravo očiglednim nestankom moći da autonomno odlučuju o svim pitanjima na svojoj teritoriji. Za velike države se ne bi moglo tvrditi da slabljenje suvereniteta predstavlja apsolutnu kategoriju, ali je proces usaglašavanja delanja u međunarodnim odnosima u situacijama u kojima se nagoveštava značajna povreda interesa jedne od moćnih država (slučaj Sirije) postao toliko naglašen princip da se na osnovu toga može govoriti i o slabljenju suvereniteta velikih država.

Sva tri nivoa naših razmatranja koncepta suverenosti nam omogućavaju da zaključimo da smanjenje značaja suverenosti država, koja se vekovima smatrala za *conditio sine qua non* državnosti, jeste uvod za ukidanje ili bar drastično smanjivanje uloge i značaja države u međunarodnim odnosima. Naviknuti na vekovima nastajale državne granice, sa teškoćama prihvatamo mogućnost slabljenja i iščezavanja država. Najznačajniji akteri globalizacije, međutim, prilagođavaju stare entitete novim uslovima života na zemlji a nekada ih i sasvim menjaju. Država je takav entitet, a suverenost kategorija koju smo rutinizirano vezivali za taj oblik političke organizacije. Slabljenjem ili nestankom jedne kategorije, nužno slabi ili nestaje i druga. Mislimo da jedno od to dvoje predstoji suverenoj državi.

Bibliografija

1. Aristotel, *Politika*, BIGZ, Beograd, 1975.
2. Aristotel, *Ustav Atinski*, Plato, Beograd, 2009.
3. Aurelije Augustin, *O državi Božjoj*, Kršćanska sadašnjost, Zagreb, 1982.
4. Smilja Avramov, Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2003.
5. Jean Bodin, *Six Books on the Republic*, Oxford University Press, London, 2010.
6. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1998.
7. Žorž Dibi, *Vreme katedrala*, NOLIT, Beograd, 1989.
8. Frensis Heri Hinsli, *Suverenost*, Filip Višnjić, Beograd, 2001.
9. Fistel de Kulanž, *Antička država*, Plato, Beograd, 1998.
10. Petar Bojanić, Ivan Milenković (priređivači), *Suveren i suverenost*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.
11. Radomir Lukić, *Istorija političkih i pravnih teorija*, BIGZ, Beograd, 1995.
12. Mirjana Mirković, *Rimska država pod kraljevima i u doba Republike*, Dosije, Beograd, 2002.
13. Mirjana Mirković, *Rimska država u doba principata i dominata*, Dosije, Beograd, 2003.
14. Džon Plamenac, *Čovek i društvo* (prvi deo), CID/Pobjeda, Podgorica, 2006.
15. Customs Regime between Germany and Austria, *Advisory Opinion*, 1931 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 41 (Sept. 5).

Doc. dr Vladimir Pavićević,
ass. Vladimir Džamić, MSci

THE CONCEPT OF SOVEREIGNTY: DEVELOPMENT AND CONTEMPORARY INTERPRETATIONS

ABSTRACT

In this article, we discuss the idea and the legal-political principle of sovereignty and also the transformation that this concept has lived to see since the creation of the modern state at the dawn of the new century and especially in the period after World War II. As a kind of catalyst of this change, a significant role was played by supranational international organizations, which *de facto* and *de iure* have institutionalized the limitation of state sovereignty both in a formal and material sense. Equal to that, the great powers and the military alliances they founded and especially the military interventions they led have had a great influence on the relativisation of sovereignty as an attribute of statehood.

Key words: Sovereignty, state, international relations, United Nations, European Union.