

## ГЛОБАЛИЗАЦИЈА И ДРЖАВНА СУВЕРЕНОСТ

**Сажетак:** Теоријска конструкција државне суверености одувек је више наглашавала идеал постојања сваке државе неголи трајно и битно обележје свих облика државног организовања. Може се уочити да је оно што се теоријски означава сувереношћу у различитим историјским епохама имало другачији садржај и домашај. Глобализација као процес који обликује све аспекте савременог друштвено-економског развоја нужно узрокује и промену неких од основних својстава и инструмената државне власти. Инструменти које нужно трпе прилагођавање одређују суштину државне суверености у глобалном друштву. Стога се она у данашње време не може посматрати путем класичних теоријских конструкција, јер је један од појмова у правној и политичкој теорији који је доживео велику еволуцију. Историјско и савремено искуство неспорно показују да она представља однос моћи, те се, стога, може и квантификирати.

**Кључне речи:** глобализација, сувереност, држава, власт, независност

### Увод

Одређење појма државне суверености представља једно од најсложенијих питања у теорији државе и права, које се, упркос уставној прокламацији и међународноправним гаранцијама, знатно више заснива на реалним међународним односима, као и односима који постоје унутар једне државе, неголи на правним прокламацијама, ма у ком акту да се налазиле.

У глобалном друштву државна сувереност није датост сама по себи, нешто што проистиче из саме чињенице егзистирања једне државе, она проистиче из одређених својстава конкретне државе. Као таква, она се може конкретно одредити, а зависно од структуре и садржине односа у којима држава иступа, поседује квантитативно различит садржај и манифестацију. Међународна заједница се данас, иако је то званично прокламовано оснивачким актом навише међународне организације (чл. 2 Повеље Уједињених нација, посебно

---

\* g.darko83@gmail.com

тачка 1 и 4) не може и не сме посматрати кроз фикцију према којој се она састоји од суверених, тј. равноправних и независних држава, јер та вешто и примамљиво конструисана и међународноправно формулисана фикција више за циљ има да камуфлира реално стање међународних односа, положаја, тенденција и циљева моћнијих субјеката у глобалној расподели моћи, неголи да нагласи њихове обавезе у међусобним односима и суштину данашње егзистенције држава и њихову улогу у процесу глобализације, који је суштински одређује.

У различитим фазама развоја државе, одређеном реалним односима и процесима који су постојали у глобалном друштву и унутар ње, државна сувереност се различито манифестовала.<sup>1</sup> Теоријска конструкција више је наглашавала идеал постојања сваке државе, неголи трајно и битно обележје свих облика државног организовања. Ипак, може се уочити да је оно што се теоријски означава сувереношћу у различитим историјским епохама имало другачији садржај и домашај. Једна од савремених дилема правне и политичке теорије јесте како глобализација утиче на класичан концепт државне суверености, односно да ли је она и данас једнозначан појам и општепримењиво својство државе.

## **Утицај глобализације на обликовање правних и политичких институција**

Међу ауторима нема сагласности у погледу значења и показатеља глобализације, као ни у погледу њеног настанка. Међутим, без амбиције да уђемо у дубљу анализу њених узрока, дејства и значаја, за потребе овога рада указали бисмо да се под њом првенствено подразумевају савремени процеси, првенствено економског карактера, чије темеље представља развој комуникација и информационе технологије, а који обухватају интернационализацију производње, светско тржиште, мобилност капитала, глобални систем комуникација, повећање глобалне међузависности, јачање интернационалних организација и ширење међународне регулативе, која добија свој идеолошки садржај и производи крупне политичке, правне, културне и економске последице на глобалном нивоу. Те последице се нужно одражавају на концепт суверености савремене државе.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kostakopoulou сматра да је суверенитет и као концепција и као политичка пракса одувек био ограничен. (Dora Kostakopoulou, "Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution?", *Oxford Journal of Legal Studies*, 22 (1), 2002, pp. 136). Са јачањем улоге државе долазило је и до свеобухватног ограничавања њене моћи. Потреба за ограничавањем државне власти је свој највећи политички израз доживела у борби за уставност, коју чини скуп основних правила на којима почива политичка заједница, а која одређују органе власти и правила по којима она имају деловати.

<sup>2</sup> Више о томе у: Ivana Tucak, „Globalizacija i državni suverenitet“, *Hrvatska javna uprava*, god. 7. br. 1, 2007, str. 146-154; Дејвид Хелд, „Демократија и глобални поредак“, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 37-38 и Ulrich Beck, „Što je globalizacija“, *Vizura*, Zagreb, 2003.

Глобализација као процес који обликује све аспекте друштвено - економског развоја у савременом друштву нужно узрокује и промену неких од основних својстава и инструмената државне власти. Инструменти које нужно трпе прилагођавање одређују суштину државне суверености у глобалном друштву. Обликовање инструмената државне власти спрам различитих захтева или намета које са собом носи процес глобализације, неретко за последицу има прилагођавање интересима који нису усклађени са потребама друштва које их прихвата, то често представља услов опстанка у глобалном друштву које не толерише чак ни мекше форме изолованости, које у исто време не би подразумевале фаталне последице по процес научног, технолошког, економског и свеукупног друштвеног развоја.

У литератури се може уочити издвајање неколико фактора који утичу на слабљење или значајан преображај концепта државне суверености. То су 1) међународно право (међународно хуманитарно право, међународни кривични судови, право заштите животне средине, институције међународне контроле и заштите људских права, трговинско право итд); 2) наднационалне организације у којима се концентрише и политичка моћ (нпр. УН, Европска унија, Међународни монетарни фонд, Светска трговинска организација, НАТО итд), које имају велики утицај на државе које су им чланице или су у неком облику интеграције, с тим да неке располажу и прикривеним (некад и јавним) средствима принудног наметања воље; 3) утицај хегемоних сила, нарочито у ситуацији диспропорционалне дистрибуције моћи и униполарног или биполарног света; 4) глобализација културе као последица развоја глобалних система комуникације, нових информационих система и економског повезивања; 5) глобална економија у којој водећу улогу имају мултинационалне компаније, чија моћ превазилази способност појединих држава да самостално развијају сопствене економске односе и које неретко постају зависне од таквих компанија, инструмент у њиховим рукама.<sup>3</sup>

Иако се глобализација, што је уједно и њено неспорно обележје, различито рефлектује на различите државе, односно њихову сувереност, могу се уочити и различити одговори, уместо једноформног наметања и десуверенизације. Између осталог, глобализација је усмерена према све чешћој интеракцији међу људима на све ширим просторима, а карактерише је напредовање науке и технологије, посебно у погледу извора енергије, брзине обраде информација и биотехнологије, повећавање густине мрежа промета и веза, уз повећавање разноврсности средстава и усавршавање метода комуникација, повећава се разноврсност метода друштвене регулације, посебно њених посредних облика, па тако и разноврсност извора друштвених норми, као и модалитета њихове примене.<sup>4</sup> У којој мери ће у односу на ове изазове и захтеве који из њих проистичу држава остати само пасивни посматрач, односно објект који трпи прилагођавање, независно од сопствене воље или интереса, да ли ће узети активно

<sup>3</sup> Више о томе у Дејвид Хелд, „Демократија и глобални поредак“, Филип Вишњић, Београд, 1997.

<sup>4</sup> Eugen Pusić, „Globalizam i državna uprava“, Politička misao, vol. 36, br. 1, 1999, str. 3-5.

учешће у обликовању ширих или чак глобалних процеса, или ће пак бити у прилици да намеће своје интересе другим учесницима у међународним односима и носиоцима процеса глобализације, зависи од чинилаца на којима се заснива њена сувереност, каквог су они значаја и квантитета у савременом друштву, који је њихов територијални домаћај, начини испољавања, легитимитет на унутрашњем и међународном нивоу.<sup>5</sup>

О значају и домаћају глобализације постоје различита становишта. Њени протагонисти, односно критичари увек могу пронаћи елементе да поткрепе своје ставове, јер се у глобалном друштву она различито развија и манифестује. Резимирајући главне аргументе у дебати о односу економске глобализације и националне државе, тј. њене суверености, Вулетић издваја три становишта спрам односа према глобализацији. „Хиперглобалисти” тврде да је епоха глобализације, односно последице које она оставља на читав друштвени живот, учинила националну државу сувишном и да је очигледан губитак државног суверенитета у готово свим аспектима који се подразумевају под тим појмом последица објективних чинилаца. Национална држава је по њима реликт прошлости. С друге стране су „скептици“ који сматрају да глобализација не може или не сме да умањи државну сувереност, они одричу утицај глобализације на функцију савремене државе као кључног актера у међународним процесима. Трећи, средњи правац, тзв. „трансформационалисти” сматрају да глобализација несумњиво има утицај на преображај савремене државе, она утиче на савремени концепт суверености државе, али га не обесмишљава, јер држава остаје битан актер међународних процеса.<sup>6</sup> Ипак, могло би се констатовати, од ресурса којима располаже зависи ниво и карактер учешћа одређене државе у глобалним процесима и мера користи или штете коју у њима трпи.<sup>7</sup>

Инструменти државне власти који чине оперативни супстрат државне суверености, ни организационо, ни функционално, не могу остати имуни на глобализационе процесе. Штавише, суочена првенствено са економским изазовима, веома промењивог смера и интензитета, држава мора бити предводник процеса институционалног прилагођавања, сразмерно (не)моћи да активно учествује у обликовању процеса који су знатно шири од њеног територијалног опсега и политичког утицаја, на начин да мања моћ намеће потребу за већом и бржом прилагодљивошћу, која својство формалне суверености неће лишити и оног минималног садржаја и смисла. Прилагођавање не сме подразумевати

---

<sup>5</sup> Krasner сликовито описује суверенитет у међународним односима као „организовано лицемерје“, које није пролазног карактера, јер златно доба концепта суверене једнакости у међународним односима никад није ни постојало. Међународне норме које се односе на суверенитет или су с њим тесно повезане одувек су биле кршене од стране моћних држава. (Више о томе у: Stephen Krasner, *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999).

<sup>6</sup> Више о томе у Владимир Вулетић, „Економска глобализација и национална држава“, Национални интерес, бр. 3/2013, год. X, вол. 8, стр. 38-45.

<sup>7</sup> Стиглиц наводи да је глобализација почела и доживела невероватан развој на обећању о општој корисности. Временом је против себе успела да окупи шаролик скуп веома различитих група широм света (радника, сељака, еколога, националних покрета). (Стиглиц, 2009, наведено према Владимир Вулетић, „Економска глобализација и национална држава“, Национални интерес, бр. 3/2013, год. X, вол. 8, стр. 47).

одрицање од *националних вредности*, јер би у том случају држава била предводник процеса који би за резултат могао имати губитак сопственог идентитета, као крајње резултанте глобализације по мишљењу радикалних антиглобалиста. Прилагођавање националних правних и политичких институција и економског система према захтевима глобализације друштва ипак има и алтернативу - уместо прилагођавања, такве државе ће бити принуђене, и мимо формално испољене принуде, на пуко преузимање туђих или експерименталних решења, а да им притом нико не одрекне њихово својство суверености!<sup>8</sup>

Глобализација са собом носи и настанак тзв. глобалног права, које је резултат глобалних интереса и потреба различитих субјеката који утичу на његов настанак и обликовање. Оно не представља израз воље политичког представништва народа и резултат законодавног поступка, него је творевина „невидљивог друштва“, најчешће субјеката чија интересна сфера (било да се ради о државама суперсилама, транснационалним компанијама, удружењима, међународним организацијама) превазилази националне границе. Оно, за разлику од класичног међународног права,<sup>9</sup> настаје независно од националних држава, на које ипак остварује велики утицај. Његова основна обележја тичу се опсега на коме се примењује, који је најчешће нетериторијалног карактера.<sup>10</sup> За ово право се не примењују класични принципи националних права, као што су потпуност, одређеност, хијерархија извора. Особено је и по својим изворима, дејству, заштити. Заштиту не остварују судски органи, према принципу хијерархијске организованости правног система, већ арбитражне институције с уговорно утврђеним правилима, као и неформални политички и економски инструменти, који могу имати знатно репресивнији карактер од било ког класичног института.

Обележја овог друштвеног процеса подразумевају и промену концепта на коме функционишу основне полуге државне власти, првенствено њен оперативни механизам, као и инструментариј и методологија међународног деловања. Примера ради, уместо класичних концепата локалне самоуправе, која у себи нужно укључује механизме непосредне демократије више но на другим нивоима власти, данас се све више говори о новом јавном менаџменту локалне самоуправе, у коме ће бити више економије, а што мање политике.<sup>11</sup> Продук-

<sup>8</sup> Упоредити са Ђуро Бодрожић, „Нација и глобализација – идентитет и интерес“, Политичка ревија, год. XXVIII, вол. 28, бр. 2/2011, стр. 22-23.

<sup>9</sup> Класично међународно право је оно које је резултат сагласности воља суверених држава. Само оне поседују моћ да стварају такво право, првенствено путем међународних уговора, али и кроз међународне обичаје, као правила која настају кроз праксу држава и других субјеката међународног права. Више о улози и настанку међународног права у Родољуб Етински, „Међународно јавно право“, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2007, стр. 3 и даље.

<sup>10</sup> Одређене су границама „невидљивих тржишта“, „професионалних заједница“, „социјалних мрежа“ итд. Више о томе у Ivana Tucak, „Globalizacija i državni suverenitet“, Hrvatska javna uprava, год. 7. бр. 1, 2007, стр. 163-164.

<sup>11</sup> Нови јавни менаџмент представља сервис грађана уместо инструмента њихове контроле и владања. Као нека од његових обележја се наводе професионализација кадрова, деполитизација, индивидуализација одговорности, флексибилније форме организовања, унапређење стратегијског планирања, мерење ефикасности и економичности, увођење принципа и позитивних иску-

тивност представља нову основу легитимитета. Слобода информисања данас као да подразумева одсуство државног власништа у средствима информисања, у потпуности препуштеним тржишној утакмици. Тзв. невладин сектор агресивно се намеће у политичким односима, тако да представља окосницу свих друштвених и посебно политичких односа, он у многome замењује некад неспорну улогу политичких партија, штавише, намеће се обавеза његовог привилегованог јавног третмана. Политичке партије карактерише деидеологизација и крајње интересно краткорочно усмерење. Прекогранична сарадња постаје једно од централних питања у регионалним односима. У време када државне границе губе значај који су кроз историју имале, са мноштвом механизма којима се омогућава јединствен економски и хомогенизован правни простор између држава, те у условима технолошког, научног, информационог развоја, као и интензивне економске сарадње и сазревања свести о глобалним проблемима, развија се и потреба за интензивирањем сарадње која неће остати само на државном нивоу или бити ограничена националним границама и крутим правилима међународног споразумевања.<sup>12</sup> До појаве нове економске кризе светских размера од пре неколико година, од стране кредибилних (и најважнијих) међународних организација и великих економских сила, као неспорна и неупитна је промовисана (и наметана) политика према којој држава у што мањој мери сме да се меша у економске односе и тржишно функционисање, чак и по цену потпуне атрофије домаће производње. Уједначавање правних норми у области заштите од дискриминације, брачних и породичних односа, кривичног законодавства, управних поступака, интелектуалне својине, облигационих односа, компанијског права, животне средине, заштите потрошача исл. само су неки од очигледних примера где се глобално тржиште и систем глобалних комуникација (са неинституционализованим политичким утицајем) и без укључивања у неке формализоване интеграционе процесе одражавају на унутрашњи правни живот. Поставља се питање, у којој мери ове примерично набројане појаве, које представљају показатељ глобалног уједначавања правних и политичких институција, јесу резултат суверене (у класичном смислу, највише, неограничене) воље сваке државе да своје односе обликује спрам потреба које носи савремени друштвено-економски развој, а колико представљају наметање, по сили припадања глобалном друштву и заједници која у оквиру ње-

---

тава из приватног сектора, поједностављивање процедура, јавно-приватна партнерстава, јачање контролне функције (посебно контроле трошкова), јачање независних институција надзора над радом јавне управе. (Више о томе у Предраг Димитријевић, "Менаџмент локалне самоуправе", Правни живот, бр. 10, 2005, стр. 93-108).

<sup>12</sup> Питања животне средине, инфраструктуре, комуникација, туризма, образовања, културне размене, здравства или заштите у ванредним ситуацијама, само су нека од питања која нужно захтевају успостављање и интензивирање прекограничне сарадње у којој учествују и нижи ниво власти. Данас, прекогранична сарадња може да се посматра као део интегралног приступа управљања на више нивоа (наднационални, национални, субнационални) са циљем да се побољша хоризонтална територијална кохезија широм Европе. Облик сарадње може бити и веома институционализован, а у том контексту се говори о тзв. Европи регија и тзв. еврорегионима, који ужива и знатну финансијску подршку у оквиру регионалне политике ЕУ. (Више о томе у Тодоровић, Јелена, „Регионализам: будућност Европске уније?“ *Политичка ревија*, вол. 7, бр. 4, 2008, стр. 1096).

га егзистира, чак и по цену грубог одступања од основних традиционалних и културних вредности и националних интереса.

## О теоријском и уставноправном одређењу државне суверености

Сувереност, иако комплексан и вишезначан појам, везује се обично за државну власт. Сувереност представља њено обележје које се првенствено односи према другим субјектима. У том смислу, сувереност се у најопштијем одређује као својство државне власти да буде највиша, независна, недељива, врховна. То подразумева да су све друге власти унутар једне државе ниже од ње, односно њој подређене, а да други субјекти (ван њене територије) са којима држава ступа у било који облик интеракције нису *ни правно ни фактички* држави надређени.

Од првобитних форми организовања људи у политичке заједнице до данас, држава је прошла кроз различите фазе развоја, мењајући своја обележја. Ниједно од обележја државе није пратио тако константно еволутиван пут као што је то случај са сувереношћу. У различитим епохама друштвено - економског и политичког развоја глобалног друштва, она је подразумевала другачији садржај, у потпуности детерминисан констелацијом различитих односа, од економских, културних, комуникационих, до војних и политичких, на опсегу који је знатно шири од територије на коју се сувереност односи или са којом се додирује, а уз извесне ограде се може навести да је она одувек била глобално условљена, а врло ограничено ствар унутрашње политичке воље, опредељења или манифестације. У савременом друштву она је, више но у претходним фазама њеног развоја, одређена глобалним процесима, без обзира што и сами процеси глобализације имају, с времена на време, у погледу различитих држава, различит интензитет, обележја, карактер и реперкусије на пољу функционисања њихове власти.<sup>13</sup>

Основе учења о државној суверености је разрадио и изложио Жан Боден у делу „Шест књига о републици“ из 1578. године, посматрајући функционисање француске државе тог доба. Сувереност (коју он везује за монарха), по њему, искључује спољну зависност и свако унутрашње ограничење, она је апсолутна (није везана никаквим законима) и недељива (не допушта никакво ограничавање). Садржину државне суверености чини оно што се данас сматра прерогативима државне власти (доношење закона, судска власт, монетарна, фискална, управна власт, право на вођење рата). И ово учење је имало своје реалне основе, који су се огледали првенствено у тадашњем систему феудалних односа, односа са Светим Римским Царством, црквом, зачецима грађанске класе, тежњи за изградњом апсолутне монархије итд.<sup>14</sup> Хобс сматра да је суве-

<sup>13</sup> Прве идеје о својствима државне власти које у савременој теорији подводимо под сувереност могу се наћи у Аристотеловом појму аутократије. Оне се могу пронаћи и код мислилаца римокатоличке цркве у оквиру проматрања улоге и организације цркве, те положаја папе, као највишег ауторитета на земљи.

<sup>14</sup> Гордана Вукадиновић, „Теорија државе и права I“, Футура публикације, Нови Сад, 2006, стр. 35-36.

реност сама суштина државе. Он не прави разликовање између форме државе и форме владавине и по њему постоји само један тип права – заповест суверена. Изван ње остаје само међународно право.<sup>15</sup>

И Русо, знатно касније (Друштвени уговор, 1762. године), сматра да је сувереност неутуђива, недељива, највиша власт, али је њен носилац народ, а не монарх. Сувереност припада народу, она се изражава путем опште воље која је усмерена на опште интересе, а општа воља се изражава путем закона. Све друге власти извиру из законодавне и морају јој бити подређене. Ово гледиште настоји да помири концепт суверености са концептом правне државе. Као носиоци суверености, грађани је остварују непосредно или путем избора и референдума.<sup>16</sup> Идеје о народу као носиоцу суверености, које је у својој политичкој теорији разрадио Русо, биле су касније идеолошки темељ револуционарним актима који су променили суштину државне власти и права.<sup>17</sup> Ово учење се заснива на идеји да су људска права и слободе границе државне власти. Држава ствара право, али оно није само израз њене политике, већ и облик њеног ограничавања. Државни органи, а нарочито управа и судство, дужни су да поштују право. Савремени концепт суверености, дакле, искључује идеју о највишој, недељивој и правно неограниченој власти у апсолутном смислу. Уосталом, држава је ограничена и фактички, реалним стањем на које не може утицати. Ипак, супрематија државе, која поседује и одговарајући легитимитет, упркос ограничениости сопственим уставом и међународним правом, представља њену сувереност.<sup>18</sup> Немачки теоретичар Јелинек, творац класичне теорије државне суверености, сматра да је она својство једне државе, чија суверена моћ треба бити правно везана путем властите воље. Суверена власт је правно везана власт. Крбек сматра да сувереност нема сврху да садржајно утврди државну власт, већ да негира свако ограничавање или подређивање другој власти. Она није апсолутан појам, већ највиши степен у компарацији.<sup>19</sup>

Ипак, динамичност друштвених и политичких односа и њихов утицај на садржај оног што се у теорији одређивало као сувереност је знатно бржа и непредвидљивија од настојања науке да дефинише њену теоријску и иоле употребљиву конструкцију, сем уколико она неће остати на нивоу лекције у уџбеницима теорије државе или политичких система. Стога се појму сувереност не сме приступати са становишта уџбеничких одређења уколико се претендује ка

---

<sup>15</sup> Радомир Лукић, Будимир Кошутих, Драган Митровић, „Увод у право“, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 69.

<sup>16</sup> Више о томе у Ivana Tucak, „Globalizacija i državni suverenitet“, Hrvatska javna uprava, god. 7. br. 1, 2007, str. 145-147.

<sup>17</sup> Енглеска повеља о правима, Декларација о независности САД из 1776. године, Декларације о правима човека и грађанина из 1789. године, али и модерни међународни документи: Повеља УН из 1945. године, Универзална декларација о људским правима из 1948. године, Пакт о грађанским и политичким правима из 1966 године, те скоро сви уставни либералне концепције до данас.

<sup>18</sup> Радомир Лукић, Будимир Кошутих, Драган Митровић, „Увод у право“, Службени лист СРЈ, Београд, 2001, стр. 70-71.

<sup>19</sup> Ivo Krbek, „Suverenitet“, Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Knjiga 339, Zagreb, 1965, str. 9.

било каквој употребљивој, а поготово идеолошки обојеној или политички усмереној афирмацији.

Уношење својства суверености у устав није баш честа појава у компаративном праву. Сматра се да је самом чињеницом доношења устава и неприпадањем сложеној држави једна држава суверена<sup>20</sup> Ипак, постоје и државе које то својство изричито наводе (пример су Устав Португалије из 1976. године, Устав Републике Хрватске из 1990 године, Устав Црне Горе из 2007. године и Устав БиХ из 1995. године). Оно што је скоро општеприхваћено правило јесте уставно одређење носилаца (титулара) суверености. У Русији је то „многонационални народ“, у Уставу Француске из 1958. године „сувереност припада народу“, Устав Шпаније из 1978. године наглашава да „национална сувереност почива на шпанском народу“ Уставом Републике Хрватске из 1990. године сувереност припада хрватском народу. У уставима ранијих социјалистичких држава сувереност припада „радном народу“ или радничкој класи. Сувереност припада грађанима по одредбама Устава Македоније из 2001., устава Црне Горе из 1992. и 2007. и Устава Србије из 1990. године. Устав Србије из 2006. године у члану 2 наводи да „Сувереност потиче од грађана који је врше референдумом, народном иницијативом и преко својих слободно изабраних представника. Ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не може присвојити сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободно изражене воље грађана.“

Теоријски, сувереност државне власти обухвата следеће карактеристике: *независност, надмоћ и правну неограниченост*. За разлику од времена у коме је, у дугом и сложеном процесу, настајао и развијао се, као идеал, савремени концепт државе и њене суверености, спрам тадашњих чинилаца као што су феудални односи, правни партикуларизам, црква, верске и националне поделе унутар државних граница, национална еманципација, колонизација, успостава националних тржишта, империјализам или деколонизација и блоковска подела, у ери глобализације поједини аспекти суверености имају другачији значај и домашај. Он не негира постојање држава које су међународно признате, формално равноправне и независне, без присуства физичке принуде других држава на својој територији мимо своје воље, али ипак са знатно другачијим прерогативима.

### **Домашај појединих аспеката државне суверености у глобалном друштву**

*Независност* државне власти представља њену спољашњу манифестацију, положај у међународним односима, однос неусловљености, неподређености, равноправности, неподложности спољњем наметању. Она предста-

<sup>20</sup> Мада су код сложених држава присутна различита решења, тако постоји концепција да су федералне јединице ограничено суверене, тако је било са републикама бивше СФРЈ после Устава из 1974. године.

вља самосталност државе у доношењу и примени правних прописа, предузимању спољнополитичких активности, заснивању међународних односа, а поготову у погледу уређења унутрашњих односа и функционисања без било каквог страног мешања. Ово начело прокламује и Повеља УН (чл. 2, т. 1), гарантујући суверену једнакост држава и немешање у унутрашње ствари других. Држава своју независност обезбеђује путем монопола физичке принуде којим располаже.

Ипак, чини се да прво и основно својство суверености трпи и највећа ограничења, јер се у ери развоја глобалног друштва, са константним повећањем међузависности субјеката у оквиру глобалне заједнице или њених ужих целина, те развојем савремених економских односа, неравномерности у развоју и расподели богатства, развојем технологије, система комуникација, променама у систему безбедности које подразумевају и глобалне изазове и решења, државе добровољно одричу дела своје независности, или бивају принуђене да своју политичку вољу обликују сагласно интересима оних са којима деле одређене потребе, до мере да им политичка воља буде наметнута, а само формално уведена у домаћи правни и политички поредак путем инструмената које он поседује, услед чега долази до потпуне атрофије националне политичке воље, која би требала да чини оживотворење начела народне суверености.<sup>21</sup>

После Другог светског рата дошло је интензивног развоја међународних организација. Оне су на почетку имале веома ограничен делокруг и нису обухватале питања која су у класичној надлежности државе. Државе су добровољно у њих улазиле или из њих иступале. Такође, равноправност у одлучивању је био темељан принцип њиховог рада. Такође, одлуке које су у оквиру њих доношене нису непосредно обавезивале државе чланице, него тек по њиховој инкорпорацији у домаћи правни поредак. Таква ситуација се временом променила. Најизразитији пример те промене је непосредно дејство одлука које се доносе, иако је то неретко формално знатно блаже формулисано. У случају непоштовања донесених одлука државе чланице, па чак и оне које то нису али су у неком облику повезаности, сnose различите санкције којима се може при-

---

<sup>21</sup> Обавезивање савремених држава да ће у међусобним односима понашати се у складу са принципима Повеље УН или међународним уговорима, као ни успостављање неких „међународних стандарда“ у погледу природе политичког режима као услова за партиципацију у „међународној заједници“, није гарант да неће долазити до насртаја појединих држава на друге и грубог нарушавања туђег суверенитета. Бодрожић тврди да идеолошка природа неког политичког режима не чини рат неизбежним, нити гарантује мирољубивост. Он истиче да: „У основи односа између држава леже супротстављени интереси, па су сукоби сасвим природни. Односи снага су непостојани, подозрење стално, супарништво неуклоњиво. Дакле, убитачност савремених ратова није дошла од нација и национализма. Монархијски векови нису били ништа мање ратоборни од епохе нација, недостајао им је само материјал.“ (Ђуро Бодрожић, „Нација и глобализација – идентитет и интерес“, Политичка ревија, год. XXVIII, вол. 28, бр. 2/2011, стр. 20). Ипак, данашњи систем међународних односа обухвата читав низ средстава којима се и без употребе силе може обезбедити фактичко подређивање једне државе интересима друге, с тим што се у одсуству формалног пристајања, путем оружане силе, без одлуке Савета безбедности УН једнострано може угрозити или потпуно елиминисати сувереност једне државе, уз позивање на међународно право и природу политичког режима, без могућности да такво понашање буде судски преиспитано.

писати карактер принуде. Такође, уместо једногласности, све више се квантифицира учешће појединих држава, те сразмерно њему нормира и одређује „број гласова“ којим држава располаже. Такође, фактичке разлике међу чланицама онемогућавају равноправно учешће. Општа карактеристика међународних организација, ипак, упркос јачању њихове моћи и обавезности њихових правила, јесте дефицит демократског легитимитета.<sup>22</sup>

Такође, релативизовано је својство „унутрашње ствари“, односно шта се данас сматра питањем јавне природе, а унутрашњег карактера. У свету који карактерише глобализација интереса, комуникација и контаката, њихово интензивирање и преплитање, свако питање које има шири значај од локалног може постати и предмет спољњег интересовања. Поред људских права која често бивај предмет злоупотребе за потребе недозвољене интервенције, постоји мноштво питања која, иако класично унутрашњег карактера, постају све више интернационално релевантна, од животне средине, положаја на тржишту, великих инфраструктурних пројеката, развоја енергетских потенцијала, до изборног законодавства, судства и система безбедности.

*Надмоћ* државне власти подразумева да је она најјача и највиша у односу на власт или моћ других организација или појединаца унутар своје територије. Сви други носиоци власти или било ког другог облика моћи су подређени државној власти, која их може путем свог монопола физичке принуде натерати на поштовање својих заповести. Ипак, легитимност таквог поретка је претпоставка његовог одржања. Постојање надмоћи која није пропраћена одговарајућим легитимитетом, ма у чему да имао свој формални основ, дугорочно не може да се одржи. Ипак, постојање легитимитета власти која је лишена ефективног монопола принуде суштински угрожава или елиминише сувереност те власти.<sup>23</sup> И ово својство државне власти у условима концентрације капитала, развоја мултинационалних компанија и њихове „окупације“ домаћих тржишта, а поготово у условима пренаглашене потребе за новим финансијским изворима, заостајања у технолошком развоју, повећању стопе незапослености, губи на значају, јер држава неретко путем мера економске политике или путем права које „сама“ ствара служи као средство у рукама ових неформализованих

<sup>22</sup> Више о томе у Дејвид Хелд, „Демократија и глобални поредак“, Филип Вишњић, Београд, 1997, стр. 314 и Ivana Tucak, „Globalizacija i državni suverenitet“, Hrvatska javna uprava, god. 7. br. 1, 2007, str. 156-160.

<sup>23</sup> Pusić govori o globalnoj integraciji kao rešenju za globalne izazove sa kojima se pojedine države ne mogu samostalno nositi i njenom dejstvu na koncept suverenosti. On ističe da sužavanje suverenosti pojedine države i gubitak njezine samostalnosti u delovanju još uvek ne znači nastanak naddržavnog, globalnog poretka, već je njegov nastanak uslovljen nastankom efektivne fizičke sile koja bi obezbedila odgovarajući poredak koji bi bio na duže vreme bio prihvatljiv dovoljnom broju članova te globalne zajednice. Pusić smatra da: „Uz današnje stanje stvari možemo zamisliti takav svjetski poredak koji bi pomoću oružanih snaga međunarodne zajednice, ili koalicije velikih sila, ili jedne supersile mogao osigurati mir i sigurnost, ali i to danas samo mariginalno i u ekstremnim slučajevima, na jedvite jade i uz mnogo „kolateralne štete“. Međutim, kako na razini svijeta zajedčiti slobodu, u smislu jamstva od zloupotrebe sile postojećih vlasti, zatim jednakost, u smislu pravne i političke ravnopravnosti, i bratstvo, kao planetarnu društvenu solidarnost za sve ljude na Zemlji bez razlike, to danas još zaista nije na vidiku.“ (Eugen Pusić, „Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije“, Hrvatska javna uprava, god. 4. br. 1, 2002, str. 12).

центра политичке моћи, а да се притом формални инструменти државног монопола физичке принуде не доводе у питање, с тим да им се приписује другачија улога – улога обезбеђења сигурности неформализованим центрима моћи, скоро без изузетка иностраног карактера, са евентуално одређеним домаћим учешћем. Ово нарочито долази до изражаја у системима тзв. „колективне безбедности“ где државе на својој територији „негују“ постојање стране оружане силе, која ни на који начин тој власти нити је подређена нити од је од ње слабија. Постојање таквих „гостовања“ иностраних оружаних сила је последица нужно условљеног прегруписавања мањих или слабијих држава, које у немогућности да обезбеде довољне ресурсе које би им гарантовале сигурност, приступају различитим интеграцијама или стављању под заштиту иностраним факторима (државе, војни савези, међународне организације). Постоје случајеви, чак и у Европи, да је то присуство резултат међународног наметања, као што је то случај са Босном и Херцеговином и Косовом и Метохијом.<sup>24</sup> Уколико би се сувереност посматрала у његовој класичној димензији, онда би такво стање значило формалну десуверенизацију. Ипак, стање које је описано захтева потпуније одређење, јер те државе и даље егзистирају, формално не губе независност, али се она може градити. Једном речју, на овом примеру видимо да сувереност није апсолутан и јединствен појам.

Такође, различити облици сложених држава или држава које поседују шире територијалне аутономије на знатно другачији начин манифестују ово својство. Оно иде дотле да се у теорији искристалисао појам „номиналне суверености“ као међународно верификоване, али фактички испражњене власти на одређеној територији, која има пуки симболички карактер. Аутономност нижих нивоа се гарантује највишим актом „суверене“ државе, што се користи као оправдање њене „надређености“, иако је суштински нема, или је веома ограничена. Федералне јединице, али и неки облици територијалне децентрализације, поседују и судску власт, па чак и ограничено право иступа у међународним односима.

*Правна неограниченост* државне власти подразумева слободу избора приликом одлучивања на који начин ће регулисати друштвене односе, првенствено приликом доношења највишег и основног акта. Правну неограниченост ипак релативизује фактичка ограниченост.<sup>25</sup> Право има своје материјалне изворе, оно их одражава, али у исто време врши и повратан утицај на развој од-

---

<sup>24</sup> „Мале и слабе државе, хтеле то признати или не, више нису у стању да воде рат. Самим тим оне не могу ни претендовати на звање државе и то државе која би имала обележје суверености. Управо због тога реално је очекивати, као што је и до сад било, показује историја, нова политичка прегруписавања и нове видове политичког организовања.“ Ђуро Бодрожић, „Нација и глобализација – идентитет и интерес“, Политичка ревија, год. XXVIII, вол. 28, бр. 2/2011, стр. 23.

<sup>25</sup> Правна неограниченост се још од Русоа не сматра асполутном, она трпи знатна ограничења. У правној држави, барем формално гледано, држава ствара право и на тај начин ограничава саму себе, власт је подређена уставу и закону, подељена између различитих грана, а сваки њен аспект је право регулисан, са посебно наглашеном обавезом поштовања људских права и слобода и независношћу судства. Ово својство се односи на одсуство иностраног наметања права једној држави, односно сувереност уставотворене власти. Више о принципима правне државе у Гордана Вукадиновић, „Теорија државе и права I“, Футура публикације, Нови Сад, 2006, стр. 110-113.

носа унутар територије на којој се примењује. Држава је приликом правног регулисања друштвених односа првенствено ограничена природним законима и друштвеним ограничењима. Може се навести и да је држава ограничена извесним нормативним решењима - императивним прописима међународног права, првенствено међународним гаранцијама одређених људских права и другим општеприхваћеним правилима међународног права.

Ступајући у различите међународне односе држава се добровољно одриче права да самостално уређује унутрашње односе, а степен тог одрицања често превазилази домет сагласности аутономних воља и узајамних интереса и прераста у облик преузимања бирократски наметнутих решења, чак и потпуно несагласних са традицијом, културом, потребама, степеном развоја, друштвеним процесима и слично, који постоје у оквиру те државе. У којој мери ће самоограничење те слободе бити засновано на аутономији воље и колико ће бити вођено принципом општег добра и опште корисности, а у којој мери ће бити наметнуто - зависи од могућности државе да обезбеди основне потребе свог одржања и развоја, односно од њене моћи да се наметне као фактор у међународним односима. Такође, постојање тзв. глобалног права, иако формално не обавезује, знатно утиче на развој националног права. Глобално право је резултат глобалних интереса, а ти интереси се нужно преплићу са националним. Национални интерес подразумева и учешће у глобалним односима и процесима. Институти тог „глобалног права“, који су резултат глобалних односа и процеса, утичу на обликовање националног права самом потребом да се узме учешће у глобалним процесима, почев од економских, безбедносних, еколошких, културних, научних итд., на начин који би сликовито могли означити као „асимилација“ националног права“. Проблем настаје у одређивању границе: када је прихватање „глобалног права“ резултат сагласности и стварне потребе, а када је оно наметнуто.

## Закључак

Сувереност државне власти, као једно од основних обележја државе, у данашње време се не може посматрати путем класичних теоријских конструкција, јер је она један од појмова у правној и политичкој теорији који је доживео велику еволуцију. И поред тога, динамичност друштвених и политичких процеса, варијабилност њихових узрока и детерминанти, те њихов утицај на садржај оног што се у теорији одређивало као сувереност су знатно бржи, сложенији и непредвидљивији од настојања науке да дефинише њену теоријску и иоле употребљиву конструкцију, сем уколико она неће остати на нивоу лекције у уџбеницима теорије државе или политичких система. Стога се појму суверености не сме приступати са становишта уџбеничких одређења уколико се претендује ка било каквој употребљивој, а поготово идеолошки или политички усмереној афирмацији.

У немогућности теоријског одређења државне суверености које би ванвременски и недвосмислено нагласило критеријуме њеног разликовања од

других територијализованих или интердржавних заједница, са независношћу, равноправношћу и супрематизацијом као постављеним идеалом који следи сваки облик државног организовања, у савременом друштву, као доминантан елемент за објашњење сваког одступања од идеалног стања (државне суверености) је узет формални елемент који прати свако испољавање државне власти које се под идеално стање не може подвести. Тај елемент појмовно противуречи теоријској конструкцији неподељеног и потпуног суверенитета као једино могућег, али суштински скоро без изузетка прати испољавање државне воље, поготово у међународним односима, а у условима глобализације све више и на унутрашњем плану, тај елемент представља *формално пристајање на акте сопственог ограничавања*. То је уједно доња граница оног што би и даље могли, уз строго наглашавање њене квантитативне суштине, означити као државну сувереност. Дакле, *док год постоји формално прихватање споља иницираног понашања и доминантност домаћег апарата државне принуде у границама сопствене територије може се говорити о постојању државне суверености, с тим да је она различитог садржаја и домашаја међу различитим државама*.

За крај се, као најилустративније, може навести мишљење професора Висковића, које у највећој мери може да обухвати и класичне и савремене тенденције у одређењу појма и садржаја државне суверености: „Историјско и савремено искуство показује да сувереност као однос моћи државе и других институција и организација, на њеној територији и ван ње, може да буде предмет *квантификације*.”<sup>26</sup> У зависности од тога коликим међународно (регионално или национално) релевантним ресурсима, као основима своје моће (и основима међудржавне компарације), држава располаже, колико је надмоћна унутар својих граница и независна од утицаја споља, постоји виши или нижи степен суверености, све до њене пуке симболичке прокламације без било каквог основа, која међународноправно егзистира као и свака друга *правна фикција*, зарад других потреба.

## Литература:

1. Beck, Ulrich (2003). *Što je globalizacija*, Vizura, Zagreb.
2. Bodrožić, Đuro (2011). Nacija i globalizacija – identitet i interes, *Politička revija*, god. XXVIII, vol. 28, br. 2, str. 17-39.
3. Vuletić, Vladimir (2013). Ekonomska globalizacija i nacionalna država, *Nacionalni interesi*, br. 3, god. X, vol. 8, str. 37-58.
4. Visković, Nikola (1995). *Država i pravo*, Birotehnika, Zagreb.
5. Vukadinović Gordana (2006). *Teorija države i prava I*, Futura publikacije, Novi Sad.
6. Dimitrijević, Predrag (2005). Menadžment lokalne samouprave, *Pravni život*, br. 10, str. 89-109.
7. Etinski, Rodoljub, (2007). *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad.

---

<sup>26</sup> Nikola Visković, „Država i pravo“, Birotehnika, Zagreb, 1995. str. 26

8. Kostakopoulou, Dora (2002). Floating Sovereignty: A Pathology or a Necessary Means of State Evolution?, *Oxford Journal of Legal Studies*, 22 (1): 135–157.
9. Krasner, Stephen (1999). *Sovereignty: Organised Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press.
10. Krbek, Ivo (1965). *Suverenitet*, Rad Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Knjiga 339, Zagreb, 1965
11. Lukić, Radomir, Košutić, Budimir, Mitrović, Dragan (2001). *Uvod u pravo*, Službeni list SRJ, Beograd.
12. Pusić, Eugen (1999). Globalizam i državna uprava, *Politička misao*, vol. 36, br. 1, str. 3-8.
13. Pusić, Eugen (2002). Globalno i lokalno: lokalne jedinice u procesu globalizacije, *Hrvatska javna uprava*, god. 4. br. 1, str. 3-19.
14. Todorović, Jelena (2008). Regionalizam: budućnost Evropske unije?, *Politička revija*, 7 (7), str. 1087–1099.
15. Tucak, Ivana (2007). Globalizacija i državni suverenitet“, *Hrvatska javna uprava*, god. 7. br. 1, 2007, str. 139-170.
16. Held, David (1997). *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, Beograd

## GLOBALISATION AND THE STATE SOVEREIGNTY

**Summary:** The theoretical structure of state sovereignty has always pointed out ideal of the existence of any state rather than a permanent and important feature of all forms of state organization. It may be noted that what is theoretically means sovereignty in different historical eras have different content and reach. Globalization as a process that shapes all aspects of modern socio-economic development necessarily causes a change in some of the basic characteristics of the instruments of national authorities. Instruments that necessarily suffer adaptation determine the essence of state sovereignty in a global society . Therefore, it can not be seen through the classical theoretical constructions nowadays, because it is one of the terms of the legal and political theory that went through great evolution. Historical and contemporary experiences clearly show that it is a balance of power, and, therefore, it can be quantified.

**Key words:** globalization, sovereignty, state, authority, independence