

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ



SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SCIENTIFIC CONFERENCES

Book CLXXXIII

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 43

STATE ORDER
SOVEREIGNTY IN THE ERA
OF GLOBALIZATION

PROCEEDINGS FROM THE SCIENTIFIC CONFERENCE
HELD ON FEBRUARY 8TH AND 9TH, 2019

Accepted for publication at the 2nd electronic meeting of the Department of Social Sciences, held on June 25th, 2019, after being reviewed by academicians Kosta Čavoški and Aleksandar Kostić

EDITOR

academician

ALEKSANDAR KOSTIĆ

BELGRADE 2019

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXXIII

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 43

ДРЖАВНИ ПОРЕДАК СУВЕРЕНИТЕТ У ВРЕМЕНУ ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

ЗБОРНИК РАДОВА СА СИМПОЗИЈУМА
ОДРЖАНОГ 8. И 9. ФЕБРУАРА 2019. ГОДИНЕ

Прихваћено за објављивање на II електронском скупу
Одељења друштвених наука, одржаном 25. јуна 2019. године
на основу реферата академика Косте Чавошког и Александра Костића

УРЕДНИК

академик

АЛЕКСАНДАР КОСТИЋ

БЕОГРАД 2019

Издаје
Српска академија наука и уметности
Београд, Кнеза Михаила 35

Лектор
Невена Ђурђевић

Фотографија на корицама
А. Димиријевић / РАС Србија

Припрема за штампу
Досије студио, Београд

Тираж: 400 примерака

ISBN 978-86-7025-837-2

Штампа
Планета принт, Београд

САДРЖАЈ

- 9 | Реч уредника
- 13 | Реч Владимира С. Костића,
председника Српске академије наука и уметности
- 15 | Коста Чавошки, *Поредак и сувереност*
- 25 | Драган Симеуновић, *Суверенитет као проблем у
времену глобализације*
- 47 | Јован Бабић, *Краљевства и царства: прилози анализи односа
између глобализације и суверенитета*
- 65 | Слободан П. Орловић, *Српски уставни поредак на размеђу
теоријоричног и практичног и права на самоопредељење*
- 87 | Владимир Н. Цветковић, *Државна сувереност и/или
национална безбедност (екстерне и интерне функције
концепта суверености)*
- 125 | Рајко Кузмановић, *Босна и Херцеговина – држава са
ограниченим суверенитетом*
- 135 | Миша Ђурковић, *Судска диктатура као инструмент
обновљене монроове доктрине*
- 157 | Будимир Кошутић, *Енџелс о немачкој суверености и
евројској безбедности*
- 187 | Горан Марковић, *Нормативно и стварно у теорији
народног суверенитета*
- 211 | Ирена Пејић, *Уставостворна власт у времену глобализације*
- 227 | Владан Петров, *Устав данас – шта је остало од
суверености уставостворца?*
- 243 | Тијана Шурлан, *Интернационализација уставног права
најам глобализације уставног права*
- 263 | Драгана Коларић, *Ius ripiendi и суверенитет државе
у време глобализације*
- 309 | Јован Ђирић, *Европски суд за људска права и глобализација*
- 329 | Тамаш Корхеџ, *Суверенитет, националне државе, националне
мањине, глобализација – Мађарска, Мађари у Србији, Србија*
- 355 | Борис Кривокапић, *Државна сувереност и међународно право
у ери глобализације*

РЕЧ УРЕДНИКА

Зборник који је пред нама садржи радове саопштене на скупу под насловом „Државни поредак: сувереност у времену глобализације“ који је одржан 8. и 9. фебруара 2019. године у Српској академији наука и уметности у организацији Одбора за филозофију и друштвену теорију Одељења друштвених наука САНУ. Овај скуп је последњи у низу од пет скупова у оквиру циклуса „Стратешки правци развоја Србије у XXI веку“ који захвата кључне области од стратешког значаја за свако уређено и просперитетно друштво. Претходни скупови и пратећи зборници, посвећени образовању, науци, култури и економији, заједно са овим скупом представљају целину која сведочи о томе како је део српске елите видео и разумео ове области и која је решења предлагао за проблеме са којима се оне данас суочавају. Самим тим, зборници произашли из ових скупова могу да се схвате и као својеврсно сведочанство о Србији на почетку XXI века.

Циклус ће већ следеће године бити поновљен истим редоследом области, чиме ће се, уколико успе да одржи континуитет, добити увид у промене не само у поменутих областима у распону од пет година већ и слика о временској динамици тих промена из којих би се могло наслутити да ли је реч о осмишљеном правцу њиховог развоја или, пак, о несистематском и хаотичном лутању без јасно постављених дугорочних циљева.

Сада, када је први круг овог циклуса завршен, јасно се указује међусобна повезаност области које су у њему разматране. Није могуће говорити о култури и науци без образовања, нити је могуће о овим областима говорити без економске компоненте. Најзад, оно што све ове области обједињује је, у добром и лошем смислу, оквир државе без којих оне не могу да буду уређене на ефикасан начин, нити је могућа њихова продуктивна комплементарност. Имајући ово у виду, чини се да је овај последњи скуп који је посвећен државном поретку, са нагласком на суверенитет у времену глобализације, сажео и јасно артикулисао већину проблема који су констатовани на претходним скуповима.

Садашње време је, као што се често наглашава, време транзиције. При том се у највећем броју случајева има у виду транзиција из једног друштвеног и економског система у други, кроз који су пролазиле

и пролазе земље Источне Европе. Ово јесте време транзиције али, рекао бих, време глобалне цивилизацијске транзиције која није географски одређена, нити ју је могуће свести на економске и уско политичке промене. Налазимо се пред завршетком једне епохе чији су трагови и даље у нашем сећању али новонастало окружење их више не препознаје. Налазимо се пред знацима нове епохе чије обресе назиремо, али их не разумемо. Променама су захваћени не само свакодневни живот већ и вредносни систем, однос према традицији, разумевање историје, однос према држави и њеном суверенитету. Доскорашњи цивилизацијски оквир је радикално напуштен, а нови још није створен. Налазимо се у „ничијем“ простору са нејасним координатама, у скраћеном временском хоризонту у коме су сви обрасци традиционалног понашања, вредновања и односа релативизовани. Укратко, налазимо се у нестабилној тачки пресека различитих историјских, економских, вредносних и технолошких вектора чије нам путање нису довољно јасне.

Иако није експлицитно на овај начин, стање описано у претходном параграфу било је могуће уочити и на досадашњим скуповима. Тако је, на пример, скуп посвећен образовању указао на упадљиве нејасноће када су у питању циљеви образовања у Србији, уз јасне закључке да смо сведоци деградације образовних стандарда. То је, међутим, тек део шире слике глобалних промена не само код нас, већ и у свету. Скуп посвећен науци показао је несналажење и неразумевanje глобалног положаја науке и њене суштинске повезаности са образовањем, али и са ширим геостратешким контекстом у коме се она схвата инструментално, са јасним политичким импликацијама поткрепљеним знатним финансијским средствима. Скуп на коме су размотрени проблеми културе у Србији, иако је његов фокус био на идентитетским аспектима културе, остао је, чини се, недоречен не само због тога што не постоји јасна свест о значају културе у поменутиим глобалним превирањима већ и због саме природе ове области чије су границе флуидне, а сам појам недовољно прецизно одређен. Најзад, на скупу посвећеном економији разматрани су проблеми запослености у Србији са јасним знацима радикалних промена на глобалном тржишту рада. Био је то скуп који је, чини се, најјасније указао на глобалне промене које су у току, са последицама које ће захваљујући новим технологијама у непосредној будућности у потпуности изменити цивилизацијски контекст.

Ако је претходна констатација о томе да се налазимо у транзицији епоха тачна, онда је разумљива симултаност промена у областима образовања, науке, културе и економије, са једне стране, и релативизација концепта државе са друге стране. Традиционално схваћена држава је

оквир у коме се у пресеку јавних интереса одређене заједнице формулише не само дневна и дугорочна политика у ужем смислу те речи, већ и све њене пратеће компоненте као што су образовање, наука, култура и економија, али и вредносни систем. Релативизацијом појма државе, а пре свега њеног суверенитета, нестају јасно омеђене границе интереса једне заједнице који се, често индукованом конфузијом, представљају као превазиђени, ретроградни и штетни по саму заједницу. Имајући то у виду, постаје јасније несналажење у свим сферама јавног интереса јер он сам постаје нејасан.

Ипак, глобализација је неизбежан процес јер је технолошки напредак укинуо просторне и временске границе. Све се наизглед одиграва у садашњем тренутку, без обзира на географске координате, што је новина коју досадашња историја не познаје. У таквом окружењу проток капитала, слободна тржишта, укидање свих могућих баријера, широко културно прожимање и тренутна комуникација изгледају као неслућени цивилизацијски напредак. И заиста, из такве перспективе државни суверенитет се чини анахроним и непотребним. Али, то је заблуда далеко опаснија од многих заблуда којима у ближој и даљој прошлости нисмо одолели. Не постоји слободан проток капитала, не постоје универзално слободна тржишта, а културно прожимање је најчешће једносмерно и неретко наметнуто. Наводне предности глобализације инструментализоване су непроменљивом суштином политичког и геостратешког деловања које је мотивисано интересима крупног капитала. Отуда не треба да нас изненади ако се прети санкцијама државама које у свом интересу ограничавају тржиште великим светским компанијама или постављају услове којим бране своје уже и шире интересе.

Релативизацијом појма државног суверенитета ствара се псеудо-правни оквир за несметани продор на циљана тржишта, али и могућност меког или тврдог усмеравања њиховог унутрашњег устројства у кључним сегментима који су били предмет претходних скупова у оквиру овог циклуса. Стога, када је реч о Србији, не треба да чуди драстична деградација образовања, одвраћање од фундаменталних истраживања у науци и усмеравање на практичне технолошке иновације, одсуство дугорочне стратегије у култури и систематско затирање уставна културе, деиндустријализација и довођење „страних инвеститора“ чији профит не остаје у земљи итд.

Радови саопштени на скупу и објављени у овом зборнику, иако сви обрађују проблеме суверенитета у времену глобализације, могу се поделити у две тематске целине. У првој се разматрају политички и геостратешки аспекти, док је друга целина посвећена правним аспектима

суверенитета и глобализације. Тиме шеснаест радова који чине овај зборник у великој мери покрива такорећи све аспекте проблема државног суверенитета и његове угрожености глобализацијом.

Желео бих, на крају, да се захвалим свим учесницима који су својим излагањима допринели да овај скуп, а самим тим и овај зборник, добију јасан тематски фокус. Организатори скупа дугују посебну захвалност проф. Ратку Марковићу на драгоценим сугестијама када је реч о избору појединих проблема које би скуп требало да обухвати. Најзад, овом приликом желим да се захвалим проф. Драгану Симеуновићу без чијег ентузијазма и несебичне помоћи организација овог скупа не би била могућа.

Александар Костић

РЕЧ ВЛАДИМИРА С. КОСТИЋА
ПРЕДСЕДНИКА СРПСКЕ АКАДЕМИЈЕ
НАУКА И УМЕТНОСТИ

Поштовани председниче Академије наука и уметности Републике Српске, поштовани часници и чланови Српске академије наука и уметности (САНУ), поштовани учесници овога скупа, госпође и господо, данашњи скуп је сам по себи кристално јасан. Имате наслове, имате предаваче: међутим, иза овог скупа крије се једна мала прослава, рекао бих један мали успех, или још боље успех амбициозне жеље која је пре шест, седам година (а сведок сам тог пута од самог почетка) започела у једном одбору Одељења друштвених наука. Идеја је била једноставна: САНУ има обавезу да буде присутна у сагледавању актуелног, савременог тренутка у различитим областима нашег живота. Примерено, јер смо дефинисани као највиша установа у области науке и културе, али се границе које би дефинисале те велике области заправо прилично преплићу, оне су некада нејасне, а једне без других дефинитивно не могу. И тада је била идеја да се направи први циклус, заправо нешто што би се сваке године одиграло у оквиру циклуса, чули сте од академика Александра Костића о чему се ради, који би обухватио пет великих области, и то овим редом: образовање, наука, култура, економија и државни поредак, са извесним фокусима у свакој од ових области, наравно.

Да ли смо када смо циклус започели са темом образовања веровали да ћемо успети? Да будемо искрени, постојала је између конференција посвећених образовању и науци једна латенца од преко годину дана. Тада се јавио мали црв сумње да ћемо негде посустати, јер је прилично тешко координисати све оне који су у овом науку учествовали; међутим, некако смо се тргли, састанци су се одржавали после тога један за другим и за сваком од конференција, што сматрам посебно значајним, остали су писани трагови. И ми данашњим, односно и сутрашњим скупом заправо затварамо први круг, први циклус. Свих пет тема је обрађено. Али, обрађено је само у првој итерацији. Идеја је заправо да ми наставимо без икакве паузе и да се поново, после пет година, вратимо на тему образовања, па потом науке, и тако редом, остављајући и даље писане трагове шта су неки мислећи људи у Србији сагледавали када су у питању ови заиста кључни аспекти живота наше заједнице.

Друго питање које се овде поставља је да ли је Академија била у стању да сама изнесе овакав подухват? Не, није. И то САНУ од самог почетка није ни крила. Академија то може да уради само уз помоћ озбиљних људи који се овим проблематикама баве и који о њима знају врло често и више од нас, односно наших чланова који су у блиским областима. Према томе, понудили смо простор да људи који одређене проблеме разумеју, о томе проговоре. Ово што изговарам може се проверити по списковима предавача. Други предуслов који смо поставили је да они који учествују у тим симпозијумима не буду нужни истомишљеници. Због чега би се истомишљеници окупљали, једни другима говорили оно у чему се међусобно слажу и због чега се међусобно препознају? Покушали смо да успоставимо једну просвећенију форму дијалога и један од комплимената организаторима ових скупова, ако могу ја да га дам као човек који је чак и од извесних учесника овог симпозијума дефинисан као „тек медицинар“, је да су и дијалози након предавања остали записани – да се ауторизују и да се види шта су људи који знају о чему говоре (а мислим да свако ко данас и сутра учествује зна о чему говори) изrekli у САНУ, где се нису слагали, где су биле евентуалне границе одређених неспоразума и како су они превазилажени. Мислим да је и то лековито за наше друштво – дијалог је очито могућ, без међусобног вређања и унижавања. Ја сам почео да губим наду да је тако нешто могуће, али на вама је да докажете да то јесте и да је ово само моја старачка мрзовоља.

Госпође и господо, за ову врсту ваше активности најтоплије вам се захваљујемо, јер помажете не само Академију, већ и ширу заједницу у разумевању кључних проблема. Ја вам се, кажем, захваљујем, али вас и уверавам да, без обзира шта ће бити у будућности, ова идеја остаје једна од кључних активности Академије, јер на тај начин ми још увек имамо неку врсту непрекинуте пупчане врпце са реалношћу. И на овоме ће сви који се будемо и ако се будемо питали, истрајавати. Организаторима честитам на свему што се овде данас догађа, али указујем да је и раније било неколико кључних састанака у САНУ. Ти састанци су имали за циљ да покушају да предвиде шта то будућност доноси свима нама? Нажалост, није било много заинтересованих. Када смо пак правили скупове о историјским интригама, међусобним сукобима, о причама које су биле увек на изванредан начин повезане са историјским тајнама и сенкама, сала је готово по правилу била испуњена. Негде смо колективно престали да будемо способни да се суочавамо са кључним питањима и проблемима и да о њима озбиљно разговарамо. Стога, ово што ви данас радите и што су радили ваши претходници у прве четири теме, рекао бих да има неку врсту пионирског значаја. И за друштво у целини, и за саму САНУ, посебно.

НОРМАТИВНО И СТВАРНО У ТЕОРИЈИ НАРОДНОГ СУВЕРЕНИТЕТА

Горан Марковић

Правни факултет, Универзитет у Источној Сарајеву

Сажетак. Аутор се у раду бави облицима остваривања народног суверенитета, како би показао да постоји значајна разлика између идеје да народ врши врховну власт и могућности да ова идеја буде остварена. Критички се анализира идеја народног представништва, полазећи од става да, због природе друштва, које је подијељено на групе са супротстављеним интересима, није могуће да представник представља сав народ.

Циљ рада није да се анализирају сви уставноправни институти који омогућавају остваривање идеје народног суверенитета, већ да се укаже на то да уставна рјешења отежавају остваривање идеје народног суверенитета. С тим циљем, анализирају се институти мандата, опозива и референдума. Примјеном позитивноправног и упоредног метода, долази се до сазнања о томе како су уставни модерни демократија уредили ове институте. Указује се на недостатке уставних рјешења и предлажу другачија рјешења, која имају за циљ да народна сувереност буде дјелотворније вршена. Већа дјелотворност може бити постигнута успостављањем правне везе између народа и његових представника, што у крајњој линији може довести до опозива ових других, али и у релативно једноставним условима за непосредно одлучивање народа путем референдума.

Кључне ријечи: народна сувереност, народно представништво, грађанин, бирач, мандат, опозив, референдум

Увод

Упркос томе што постоји више теорија о носиоцу суверенитета, данас је доминантна теорија по којој врховна власт у држави припада народу. Под народом се мисли на скуп свих грађана, који као држављани, а понекад чак и без статуса држављана,¹ имају политички субјекти-

1 У државама Европске уније није ријетка појава да се становницима који немају држављанство признаје бирачко право на локалним изборима, а ако су држављани других држава чланица Европске уније, онда и на изборима за Европски парламент. Кад су у питању локални избори, Савјет Европске уније је донио Директиву бр. 94/80/ЕС, од 19. децембра 1994. године (*OJ L 368, 31. 12. 1994*), по којој становник државе чланице, под условом да је држављанин друге државе чланице и испуњава услове који се у држави становања траже за учешће на изборима, може остваривати активно и пасивно бирачко право на локалним изборима. Овдје се не ради о изборима на којима се формира државна власт. Занимљиво је да се овом директивом, као и уставима држава чланица, становницима без држављанства не признаје бирачко право на општим изборима, на којима се бирају

витет, који им омогућава да учествују у формирању и вршењу државне власти. Модерни уставни понекад одређују да суверена власт припада грађанима, што је исто као кад се пропише да припада народу. Упркос томе што су, историјски посматрано, теорија о народном суверенитету и теорија о националном суверенитету² имале различиту садржину,³ данас се под националним суверенитетом мисли исто што и под народним суверенитетом.⁴

Циљ овог рада је да проблематизује идеју народног суверенитета, али не тако што би се покушало доказати да је она превазиђена или негативна, јер то није наше мишљење, већ да се укаже на мањкавости њеног нормирања у уставима и законима модерних представничких демократија. У раду ћемо изнијети мишљење да правно нормирање идеје народног суверенитета није одговарајуће, ако се узме у обзир њен демократски потенцијал, јер пружа правни основ за стварно помјерање суверенитета од народа као номиналног суверена ка политичким елитама, чија моћ је институционално изражена у легислативи и, још више, у егzekутиви. Да бисмо ово доказали, обратићемо пажњу на уставно нормирање односа представника и бирача и саме идеје представништва.

државни органи. Пошто су општи избори најважнији у држави, јер се на њима формира државна власт и остварује народни суверенитет, очекивано је да бирачко право није признато становницима који немају држављанство.

- 2 Пишући о уставном одређењу носиоца суверенитета у белгијском уставу, на примјер, у коме се наводи да сувереност припада нацији, истиче се разлика између националног и народног суверенитета. Национални суверенитет значи да је суверена нација, као трансцендентални ентитет, као скуп бивших, садашњих и будућих генерација, док народни суверенитет значи да је његов носилац народ као скуп садашњих грађана. Примјећује се, међутим, да је ово разликовање националног и народног суверенитета типично за француску и белгијску правну школу. – R. Geenens, S. Sottiaux, „Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution“, *European Constitutional Law Review* 11/2015, 293–295.
- 3 Поједини аутори правилно примјећују да је прихватање теорије националне суверености засновано на елитистичком приступу. Пошто нација, онако како је одређена, не постоји, она не може да врши суверену власт непосредно, нити то могу да врше поједини њени припадници, јер она је скуп бивших, садашњих и будућих генерација. Она не постоји као реалан политички субјект. Из тога слиједи неизвесна судбина појединца – грађанина као дјелатног политичког субјекта. Ова теорија му не гарантује ни бирачко право, а камоли непосредно учешће у одлучивању. – *Ibid.*, 299.
- 4 Устав Француске, на примјер, прописује у чл. 3 да национална сувереност припада народу. То исто прописује Устав Шпаније у чл. 1. Устав Руске Федерације прописује у чл. 3 да суверену власт врши вишенационални народ. На први поглед, необична игра ријечи у прва два устава показује да се под националном и народном сувереношћу више не подразумијевају два концепта која имају различите садржине, које нужно доводе до различитих уставних система.

На почетку рада, указаћемо на фундаментални недостатак идеје народног представништва, а то је проблематично одређење самог појма народа.

Ко (треба да) врши суверену власт?

Теоријски и уставноправно посматрано, одговор је јасан. Суверену власт врши народ, при чему се под њим подразумевају грађани једне државе.⁵ Идеја народног суверенитета полази од увјерења да суверену власт врше сви грађани, за разлику од идеје националног суверенитета,⁶ која је, барем историјски посматрано, била заснована на схватању да суверену власт не морају нужно да врше сви грађани, јер нацију могу да представљају сви грађани или само неки од њих, којима је признато бирачко право.⁷

Ако се прихвати да суверену власт врше сви грађани, односно сви припадници (политичког) народа, што је неупитно након прихватања општег бирачког права, и даље остаје проблем којим се грађанска уставност никад није бавила. Тај проблем је природа народа као носиоца суверенитета. Чим се народ посматра као скуп грађана, сваки грађанин се посматра као апстрактна јединка, односно као апстрактан грађанин. Он то несумњиво и јесте, јер се узима у обзир његов грађански статус, односно његов статус као политичког субјекта. Чим појединац има политичка права и слободе и као грађанин, захваљујући политичком субјективитету, учествује у формирању државне воље, он није ништа друго до апстрактан грађанин. Има исти правни положај као други грађани, при чему се занемарује његов друштвени положај, односно припадност различитим друштвеним групама. Он се једноставно посматра као политичка јединка.⁸

5 О овоме довољно јасно свједочи чл. 7 Устава Француске од 1793. године, према коме „Суверени народ чини укупност свих француских грађана.“

6 Неки аутори дефинишу нацију као заједничко правно тијело које обухвата све грађане. – Ђ. Верготини, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015, 396.

7 Како неки аутори наглашавају, појам „народа“ у САД (и не само тамо) у почетку је подразумевао бијеле сопственике, да би тек касније био знатно проширен. – М. Sant'Ambrogio, „Standing in the Shadow of Popular Sovereignty“, *Boston University Law Review*, Vol. 95, 2015, 1873, fn. 13.

8 Међутим, неки ауторитативни аутори, у које се убраја и Кар де Малбер, сматрали су да, ако сувереност припада нацији, она не може припадати појединим припадницима нације, односно појединим грађанима, јер воља нације није збир појединачних воља. Самим тим, вољу нације могу да изражавају само изабрани представници, али они могу да изражавају само вољу нације као цјелине, а не појединих дијелова бирачког тијела.

Идеја апстрактног грађанина, као припадника народа који врши суверену власт, била је крајње прогресивна у вријеме свог настанка, јер је доносила правну једнакост грађана. Осим тога, она је гарантовала бирачко право свим грађанима, што до прије сто година није била опште-прихваћена идеја. Кад се народ схвати као скуп индивидуа, народни суверенитет треба да омогући заштиту права која тим индивидуама припадају, јер државна власт не може легитимно угрожавати права индивидуа које су, као припадници народа, носиоци суверенитета.⁹

Упркос овим непролазним вриједностима схватања о апстрактном грађанину, остаје проблем што се појединци који су стварно друштвено неједнаки признају као правно једнаки. Марксовим ријечима, стварни живот раздвојен је од политичког живота.¹⁰ Усљед тога, демократски елемент постаје дио државног организма само као партикуларни елемент, односно само као формални принцип. Другим ријечима, врховну власт у држави треба да врше јединке којима правни поредак признаје формалну једнакост, иако између њих постоје бројне и озбиљне фактичке разлике (класне, имовинске, образовне, и др.). Суштинско питање је да ли грађани, као припадници народа, заиста могу учествовати у вршењу државне власти, или у бољем случају, да ли они то могу чинити ефективно. Кад се ствар посматра са становишта уставне норме, одговор мора бити позитиван, под условом да су свима призната иста политичка права. Чим свако може да бира и буде биран, да оснива политичке и друге организације, издаје штампу итд., може да учествује у формирању и вршењу државне власти.

Друго питање је да ли сваки припадник народа може да остварује ова права. Притом, не мислимо на њихову жељу, вољу или интелектуалне потенцијале, као могућу препреку за остваривање ових права. Мислимо на објективне друштвене препреке, као што су имовно стање, образовање, приступ информацијама, мјесто у друштвеној организацији рада и др.¹¹ Теорија о народној суверености не препознаје ове проблеме. Она то и не може, јер је уткана у срж грађанске уставности,

9 E. A. Reese, „Or to the People: Popular Sovereignty and the Power to Choose a Government“, *Cardozo Law Review*, Vol. 39, No. 6/2018, 2090.

10 K. Marx, *Critique of Hegel's Philosophy of Right* (1843), <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/ch06.htm#018>

11 „Жене и људи који се недовољно хране и лоше облаче не могу бити добри грађани, нити то њихова деца могу бити. (...) Даље, политичко зло проистиче и из несигурности запослења. Људи и жене чија цела будућност зависи од воље њихових послодаваца, који су у сталној опасности да буду отпуштени и незапослени због неког лошег обрта у трговини или због смањења зараде, не могу бити добри грађани.“ – С. Делајл Бернс, *Политички идеали*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 220.

којој је важна формална правна једнакост, али не и стварна друштвена неједнакост. Из тог разлога, сувереност народа се своди на сувереност оних припадника народа који, захваљујући свом објективном друштвеном положају, могу ефективно да остварују политичка права и свој политички субјективитет. То су они грађани који посједују економску и политичку моћ. Да би неко био стварни а не само номинални носилац суверенитета, мора посједовати неку друштвену моћ. Идеално је да то истовремено буду економска и политичка моћ, мада то није неопходно. Пошто припадници народа, односно грађани, припадају различитим друштвеним групама, и нису само апстрактни грађани, а неке од тих група посједују моћ, док их друге не посједују, слиједи да се грађани дијеле на припаднике политичке елите или „масе“ грађана, или на припаднике различитих власничких или невласничких класа или слојева. У таквој ситуацији, која је објективно дата природом друштва, правна једнакост није довољна гаранција сваком грађанину да ће моћи ефективно користити онај сићушни дио суверенитета који му припада.

Уставноправна анализа не може да се упушта у анализу друштвених корјена стварне неједнакости, која доводи у опасност саму идеју народног суверенитета. Ова анализа може само да покуша пружити одговоре на питање како је могуће уставноправно уобличи демократски модел који ће, барем номинално, пружити озбиљније гаранције ефективног учешћа народа у формирању и вршењу државне власти. Другим ријечима, шта је уставноправно могуће учинити да идеја народног суверенитета у већој мјери буде озбиљна. Притом, и даље остаје нејасно шта значи то „у већој мјери“ и колико народ заиста може бити суверен у уставном моделу који је заснован на стварним друштвеним расцјепима на оне који јесу и оне који нису носиоци друштвене моћи.

Теоријски и уставноправно, одговор је јасан. Уставом треба створити такав правни и политички систем који ће, у датим оквирима друштвеног система, напосе економског, омогућити народу, као скупу грађана, да штити своја права и интересе у процесима одлучивања на начин који се неће свести на пуку формалност.¹² Да би то било могуће, потребно је да буду испуњени правни и ванправни услови. Не можемо се бавити ванправним, друштвеним условима, јер би то далеко превазилазило оквире овог рада. Правни услови подразумевају одговарајуће

12 У том смислу, непролазно је Русоово схватање, по коме ниједан члан заједнице не треба да буде тако богат да би могао купити другога, нити иједан члан заједнице смије да буде тако сиромашан да би се могао продати. Додајмо, потребно је да ниједан члан заједнице не буде у таквом стању економске зависности која ће га одвратити од остваривања политичких права, односно која ће му онемогућити или отежати њихово остваривање.

уставно и законско нормирање остваривања народног суверенитета. Под тим мислимо на адекватно нормирање представничке демократије, с једне стране и института непосредне демократије, с друге стране.

Ако народни суверенитет треба да обезбиједи да народ буде извор права, а да политичка власт буде легитимна, потребно је постићи да народ заиста, а не само номинално, има такву улогу.¹³ Теорија народног суверенитета сматра да се тај циљ постиже тако што сви грађани имају бирачко право и друга политичка права и тако што су правно једнаки. Насупрот овом схватању, марксистичка теорија сматра да суверенитет не може припадати народу као цјелини, пошто народ не постоји као друштвена категорија. Он је само правна категорија, која је призната уставом, али у друштвеној стварности га нема, пошто се цијепа на класе. Сходно томе, сувереност припада владајућој класи.¹⁴ Нису само марксисти примијетили да народ не може бити посматран као скуп грађана. Заговорници плуралистичке демократије такође истичу да у друштву постоје групе које имају специфичне интересе, које настоје да остваре у процесима одлучивања, укључујући и парламентарне изборе и одлучивање у парламенту.¹⁵ Чим постоје друштвене групе које, по природи ствари, имају своје групне интересе, који су често супротни интересима других група, није могуће посматрати народ као носиоца суверенитета, јер он као такав не постоји.¹⁶ Керол Пејтмен (*Carole Pateman*) је, по нашем мишљењу основано, примијетила да либерална теорија, као доказану тврдњу коју тек треба пажљиво испитивати, узима постојеће друштвене односе који омогућавају да формално призната права буду остварена.¹⁷

Берк (*Edmund Burke*) је тврдио да чланови представничког тијела представљају нацију као цјелину, будући да парламент није конгрес супротстављених интереса, него је скупштина једне нације, са једним,

13 R. Axtmann, *Democracy: Problems and Perspectives*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2007, 166.

14 О овоме, вид. Р. Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 157–158.

15 Значајно је запажање о понашању британских посланика у вријеме када бирачко право није било опште него су га имали само припадници владајуће класе. И тада, чланови парламента су „ревностно студирали“ интересе аристократских земљопосједника из њихових изборних јединица и заступали их упркос томе што су имали слободан мандат. – К. Фридрих, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица 2005, 237.

16 Вид. С. Равлић, *Дилеме политичког представништва*, Политичка култура, Загреб 2008, 169–170.

17 С. Pateman, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, Polity, Cambridge 1985, 171.

општим интересом. Када би парламент заиста тако функционисао, народ би и фактички вршио суверену власт, јер би парламент водио рачуна само о општем интересу, па би било неважно то што појединци или дијелови народа имају интересе који нису истовјетни са општим. Међутим, како поједини аутори примјеђују, функционисање парламента на овај начин посматрају само идеалисти, иако, с друге стране, није тачно ни да се општи интереси потпуно занемарују.¹⁸

Да ли је могућ пренос суверенитета?

Теоријски одговор је да пренос суверенитета није могућ. Он остаје код народа, без обзира на то што народ бира своје представнике у парламент. Кад би суверенитет био преношен са народа на његове представнике, не би било могуће објаснити то што је мандат чланова представничког тијела ограничен и што им не мора бити обновљен новим избором.

Суштинско питање је да ли овај теоријски концепт почива на стварности или фикцији. Он ће почивати на стварности уколико се ефективна политичка улога народа не своди само на учешће на изборима. Он ће почивати на фикцији уколико се сматра да је довољно да народ врши суверену власт онда кад на изборима бира своје представнике. Ако се улога народа ограничава на учешће на изборима, макар они били слободни и демократски, није лако одбранити став да је то у складу са идејом да народ врши врховну власт. Може се претпоставити да народ врши врховну власт у тренутку избора, а у мандатном периоду он то чини само ако његови представници дјелују у складу са ставовима већине припадника народа. Међутим, не постоји начин да се поуздано утврди какви су ставови већине припадника народа, нити је могуће то утврђивати континуирано, прије одржавања свих, или барем важних, сједница парламента, на којима се доносе важне одлуке. Самим тим, остаје претпоставка, која се не може доказати, да чланови парламента представљају своје бираче.

Пошто између бирача и њихових представника не постоји стална веза током вршења функције, заговорници остваривања народног суверенитета у форми представничке демократије истичу да се она врши путем права бирача да своје представнике не изаберу на новим изборима. На тај начин, они их позивају на политичку одговорност. Овако схваћена политичка одговорност чланова представничког тијела или других јавних функционера не може се сматрати основом за вршење

18 К. Фридрих, 233.

суверене власти.¹⁹ Да би народна сувереност имала смисла, народ мора да је врши стално, а не само једном у неколико година. Током мандата, представник може доносити одлуке које нису сагласне са ставовима већине припадника народа, а да не може бити спријечен у томе. Док наступи тренутак кад ће бити позван на политичку одговорност, може проузроковати штету својим одлукама, које народ никако не може да спријечи. Ако народ не може да утиче на одлуке, тешко да се заиста може сматрати сувереним.

Може се поставити питање да ли теорија мандата, развијена у Британији, доприноси већем и садржајнијем остваривању идеје народног суверенитета, имајући у виду чињеницу да се кандидат на изборима, уколико буде изабран у парламент, обавезује да спроводи политику која проистиче из његовог изборног програма. То значи да су бирачи, будући да су знали његове ставове већ током изборне кампање, пристали на то да он, ако буде изабран, у парламенту гласа на одређен начин. Истраживања су показала да теорија мандата не доприноси у већој мјери остваривању народног суверенитета. Изборни програми политичких странака нису толико конкретни да би омогућавали успостављање сталне и садржајне везе између представника и народа. Многа питања нису, нити могу бити обухваћена изборним програмом, јер се током мандата представничког тијела јавља велики број проблема које треба рјешавати доношењем закона. Изборним програмом не могу бити предвиђена сва та питања. Осим тога, ни она питања која су предвиђена изборним програмом често не могу бити детаљно уређена, него се дају само наговјештаји њиховог рјешавања. Што је најважније, чак и кад је изборним програмом детаљно објашњено како неко питање треба да буде ријешено, представник неће сносити одговорност ако се не буде придржавао изборног програма. Теорија мандата не подразумијева правну везу између представника и народа.²⁰

Русо је тврдио да је суверенитет непреносив и недјељив. Формалноправно, то заиста јесте тако, јер народ задржава право да периодично бира носиоце јавних функција, барем оних највиших. Ако притом има

19 „Чињеница што изабрани орган нема изгледа или има само умањеног изгледа да буде поново изабран ако његови бирачи не сматрају да је његова делатност задовољавајућа, представља додуше једну врсту политичке одговорности, али та политичка одговорност је сасвим различита од правне одговорности и не оправдава претпоставку да је изабрани орган правни представник свога бирачког тела, а још мање претпоставку да је орган, изабран само од једног дела народа, правни представник целе државе.“ – Х. Келзен, *Ојшита теорија љрава и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, 393–394.

20 О теорији мандата: S. Weir, D. Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, London 1999, 104–110.

уставно право да повремено непосредно одлучује на референдуму, овај закључак је још јачи. Међутим, суверенитет се преноси са његовог номиналног носиоца на оне који заиста врше државну власт. Више то нису само чланови парламента, иако само они стварају право, него и носиоци извршне власти, јер је стварна политичка моћ у њиховим рукама.²¹

Још су монархомаси тврдили да народ, на темељу уговора, повјевава вршење суверене власти монарху, али да је се не одриче трајно.²² Доказ за то је право народа да збаци тиранску власт. Данас, то би било право народа да на изборима изабере другу власт. Чак и ако не улазимо у природу избора и чиниоце који утичу на одређивање бирача, и даље остаје проблем што народ, као номинални носилац суверенитета, не врши власт између избора, нити на било какав ефективан начин утиче на њу. Зато кажемо да је народни суверенитет само номиналан, а да је фактички (или политички) дошло до његовог преноса.²³ Иако се одлуке доносе у демократским институцијама и по унапријед утврђеним процедурама, оне су израз преговарања између политичких и бирократских елита, које имају врло широку слободу одлучивања.

Кога представљају народни представници?

По класичном схватању, које је изнио још Берк, парламентарци не представљају бираче своје изборне јединице, него сав народ. Они су изабрани како би просуђивали о томе шта је интерес нације у цјелини и треба им дати слободу да просуђују и одлучују како они сматрају да је исправно. Самим тим, не може постојати правна веза између њих и бирача.²⁴ Ова идеја, означена као слободни мандат, сматра се тако значајном, да је садржана у уставима бројних држава.²⁵ Пошто посланици

21 Законодавна функција је формално монопол парламент. Тај закључак, међутим, не може бити прихваћен ако се зна да око 90% закона предлаже егзекутива и да се врло ријетко деси да њен нацрт закона не буде усвојен. – М. Јовичић, *Велики уставни системи* (1984), *Изабрани сјисци Миодраја Јовичића*, књига 5, Службени гласник – Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006.

22 С. Јовановић, *О држави*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 190–191.

23 У теорији је јасно истакнуто како грађани делегирају овлашћење за доношење важних одлука не само посланицима него и припадницима управног апарата и судијама, а потом и међународним организацијама. – R. Dahl, I. Shapiro, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven 2015, 113.

24 Поједини аутори оправдано примјећују да је кидање ове правне везе значило осамостављање представника нације, што је значило узурпацију народног суверенитета. – А. Молнар, *Расправа о демократској уставној држави*. 3. *Модерне револуције: Француска – Русија – Немачка* – Самиздат Б92, Београд 2002, 32.

25 „Они (чланови Бундестага – Г. М.) ће бити представници цијелог народа, неће бити везани наредбама или инструкцијама и одговараће само својој савјести.“

врше јавну функцију и чланови су једног државног органа, а народ је носилац суверенитета, обавеза посланика је да представљају народ, односно да разумију његове интересе и да их представљају. Уколико се избори врше у изборним јединицама, тако да само мали број бирача бира поједине чланове парламента, то је само из техничких разлога, јер је лакше да избори буду организовани у више изборних јединица.

Још је Медисон примијетио да се у друштву образују „фракције“, које се боре за превласт и заступају различите интересе.²⁶ Истицао је да је најважнији узрок фракционаштва неједнака расподјела имовине. Самим тим, постојање фракција је, барем једним дијелом, условљено сукобом интереса. Ако те „фракције“ постоје, без обзира на то чије интересе представљају, слиједи да чланови представничког тијела не могу представљати нацију, односно општи интерес, пошто по природи ствари представљају одређени посебни или групни интерес.

Јасно је да чланови представничког тијела не могу бити обични преносиоци ставова својих бирача, па да народ врши суверену власт тако што је парламент збир различитих ставова и интереса који се збрајају или разврставају. Такав парламент никад није постојао, нити ће постојати. Узајамни утицај народа као носиоца суверенитета и његових представника користан је и пожељан. По нашем мишљењу, проблем постоји онда кад тај узајамни утицај не постоји, или постоји само једном у четири или пет година, приликом одржавања избора.

Да би овај узајамни утицај постојао, потребно је да постоји правна веза²⁷ између народа као носиоца суверенитета и његових представника.²⁸ Јасно је да не може постојати таква веза између народа као скупа грађана и свих чланова представничког тијела, јер није могуће да

(Основни закон Њемачке, чл. 38, ст. 1); „Сваки члан Парламента представља нацију и врши своје дужности без обавезујућег мандата.“ (Устав Италије, чл. 67); „Чланови домова представљају нацију, а не само оне који су их изабрали.“ (Устав Белгије, чл. 42); „Чланови Генералних кортеса неће бити ограничени везаним мандатом.“ (Устав Шпаније, чл. 67, ст. 2); „Ниједан члан (Парламента – Г. М.) неће бити изабран на основу везаног мандата.“ (Устав Француске, чл. 27, ст. 1).

26 D. Held, *Models of Democracy*, Third Edition, Polity Press, Cambridge 2006, 71.

27 О правној вези између представника и народа: G. Marković, „Recall of Political Officials as an Instrument of Control and Political Responsibility“, *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law* (eds. M. Lazić, S. Knežević), Faculty of Law University of Niš, Niš 2016, 145–151.

28 „Јер, императивни мандат – раније реkvизит сталешке државе и зато, особито у уставној монархији, бачен у старо гвожђе – ипак је само непосредна консеквенција неогуђиве народне суверености. Практично се, дакако, слободни мандат без тога никада није могао пробити. Везаност посланика за своје бираче – не само у ширем смислу партије створене од бирача, него и у најужем смислу какве локалне групе – вазда је била чињеница коју не могу укинути никакви параграфи устава.“

сваки представник прима било какве инструкције, поготово кад би оне биле конкретне, од цјелине народа. Међутим, тешко да би било сагласно логици друштвеног живота да представник који је биран од стране једног дијела народа заиста представља народ у цјелини. Теоријски, замисливо је да поједини представник промишља интерес народа као цјелине. Пошто у друштву постоје класне, регионалне, националне и друге разлике, поједином представнику, бираном од конкретног дијела народа, чију подршку жели да задржи, тешко ће бити да се „отргне“ од те бирачке базе.

Осим тога, члан представничког тијела је ипак везан императивним мандатом, само не у односу са народом, већ са политичком странком којој припада.²⁹ Због тога, он не може тврдити да представља народ, већ само политичку странку.³⁰ У супротном, било би бесмислено тврдити да парламентарци свих политичких странака, малих и великих, представљају народ у цјелини. Било би јасно да они не могу представљати народ, не само зато што нису с њим у правној вези већ и зато што ставови и интереси народа не могу бити подведени под програме и ставове разнородних политичких странака у представничком тијелу.

Келзен је тврдио да представнике може да контролише и група бирача организована као политичка странка.³¹ Иако ова примједба начелно није нетачна, тешко да би се могло тврдити да има већи значај за однос народа и његових представника. Политичке странке су организоване хијерархијски и обухватају мали дио народа. Стога, онај његов дио који припада политичким странкама не може да остварује дјелотворну контролу над представницима. То би било могуће кад политичке странке не би биле организоване на олигархијском принципу.³² Неки теоретичари су сматрали да политичке странке, које су неизбјежан дио уставног и политичког система, тиме и чинилац остварења идеје народног суверенитета, треба да буду организоване на мање хијерархијским принципима, како би биле отвореније за утицаје бирача.³³ На тај начин,

– Х. Келзен, *О суштини и вредности демократије* (1920), Службени гласник, Београд 2005, 24.

29 „Буркеов представник није био делегат притијешњен напучима својих бирача. У том погледу Бурке би био ужаснут страначким напучима и страначком дисциплином.“ – G. Sartori, *Stranke i stranački sustavi*, *Politička kultura*, Zagreb 2002, 32.

30 Соболевски (*Sobolewski*) је такође указивао на овај проблем. – З. Ђукић-Вељовић, *Опеди о политичком представништву и изборима*, Правни факултет, Београд 1995, 20–21.

31 Х. Келзен, *Проблем парламентаризма*, Досије, Београд 2010б, 15.

32 О овом принципу, вид. R. Michels, *Sociologija partija u savremenoj demokraciji*, Informator, Zagreb 1990.

33 Такву улогу партија види Мекферсон (*Macpherson*). – Вид. D. Held, 211–212.

постале би организациони облик који омогућава остваривање идеје народног суверенитета. Остаје, међутим, нејасно како обезбиједити ову радикалну реформу организације и начина функционисања политичких странака. Искуство показује да извјесне идеје, као што су примарни избори и фракцијско организовање, уз слободу унутарстраначке расправе, нису битније умањиле хијерархијски карактер ових организација. Чини се да није реално очекивати да ће политичке странке себе учинити мање хијерархијским доношењем аутономних аката. Требало би законима детаљније уредити њихово дјеловање, јер оне су јавноправни субјекти, па држава има право и интерес да то уради. Једино није јасно како ово постићи, пошто тај закон треба да донесу чланови представничког тијела који су истовремено чланови политичких странака.

Келзен је примијетио да у модерној држави постоји фикција представништва, због тога што је члан представничког тијела правно независан од бирача. Управо ова фикција представништва требало је да легитимише парламентаризам са становишта идеје народног суверенитета.³⁴ Међутим, она је била оправдана у вријеме када су се парламентаризам и народна сувереност учвршћивали. Кад је бирачко право постало опште, постављено је питање каква је улога народа у формирању државне воље.

Идеолошка догма и правни формализам захтијевају да чистота слободног мандата буде очувана. Изабрани представник одговара читавом народу и нико му не може одузети мандат. Политичка стварност је одавно вратила императивни мандат, само он није формализован. Тај стварно постојећи а неформализовани императивни мандат, међутим, није од користи народу, који га не може фактички користити већ је у интересу политичких странака, које су његов једини корисник.³⁵ Код таквог стања ствари, боље је формализовати неку врсту императивног мандата, макар он био флексибилан или умјерено императиван. То би значило да бирачима који су бирали члана представничког тијела треба дати право да, под одређеним условима, користе своју правну везу са представником, како би од њега тражили да гласа на одређени начин или да подноси законске и друге приједлоге.

Између два екстрема, а то су да се народни представник мора савјетовати са бирачима о свим питањима и да се не мора савјетовати ни о чему, стоји средње рјешење, по коме би он морао слиједити упутства својих бирача само онда кад то изричито захтијева одређен број

34 Х. Келзен, (2010б), 10.

35 „У оквиру велике фикције о представничком систему, слободан мандат је одавно већ био фикција фикције. Поклич за везани мандат само је жеља за правним изразом једне политичке стварности.“ – Х. Келзен, (2005), 24–25.

бирача. Они би процјењивали да ли имају интерес да траже од свог представника да гласа на одређен начин. Овакво рјешење је, по нашем мишљењу, ближе идеји народног суверенитета, јер народ заобилази посреднике у виду политичких странака, и непосредно комуницира са својим представником, тражећи од њега да покаже да је прави народни представник тако што ће гласати онако како народ очекује.

Уочавамо да би ово рјешење могло бити критиковано зато што би народ ријетко користио могућност да оствари правну везу са својим представником, који би фактички дјеловао на основу слободног мандата. Међутим, није ни могуће да се народ савјетује са својим представником о свим или о великој већини одлука које треба да буду донесене. Да ли ће народ остваривати своју суверену власт тако што ће се чешће или рјеђе савјетовати са својим представницима, зависи од више чинилаца, од којих интереси, свијест и развијеност партиципативне политичке културе играју значајну улогу.

Приговор да ова врста полуимперативног или флексибилног мандата није прихватљива јер представник представља народ у цјелини, може се релативизовати још једним ставом. Ако се пође од претпоставке да један представник представља народ у цјелини, водећи рачуна о ономе што су, по његовом мишљењу, интереси или ставови народа, може се претпоставити и да дио народа, који даје упутства свом представнику, одражава ставове и интересе народа у цјелини. Јасно је да је ово фикција, али ништа мања од фикције по којој један члан представничког тијела представља сав народ. Члан представничког тијела је нужно представник парцијалног интереса, само је питање који, односно чији је то интерес. Ако он, тврдећи да је представник народа, заправо представља класни, страначки или други парцијални интерес, онда он са истим правом може тврдити да представља народ и кад је у правној вези само са својим бирачима. Једна фикција не може да вриједи више или мање од неке друге.

Уставноправни основ народне суверености

Да ли је њравна веза бирача и њредсѡавника услов народне сувереносѡи?

Радомир Лукић је сматрао да је народна сувереност метаправни, политички појам. Она је политички основ државне суверености.³⁶ Осим избора, уставноправни основ за уобличење овог начела су институти мандата, опозива и референдума. О мандату смо већ писали. Институт опозива такође није радо виђен у модерним уставима, јер се сматра да је супротан слободном мандату и увјерењу да представник

36 Р. Лукић, М. Живановић, *Увод у ѡраво*, Савремена администрација, Београд 1995, 115.

представља сав народ. Ова логика је, по нашем мишљењу, погрешна. Ако један дио народа, у једној изборној јединици, даје мандат представнику да представља сав народ, онда тај исти дио народа може да му, у име народа, одузме мандат. Наравно, овај аргумент је прихватљив под претпоставком да се сматра да је опозив уопште оправдан. Међутим, и у државама у којима нема изборних јединица него је цијела држава једна изборна јединица, опозив није прихваћен. Разлог његовог неприхватања није у томе што би опозив вршио дио народа, већ у томе што се сматра неприхватљивим чак и онда кад би га вршио сав народ.

Опозив је, међутим, инструмент контроле коју народ врши над својим представницима. Потенцијално, та контрола може бити ефикасна, јер се може вршити у било ком тренутку. Она доприноси остваривању народног суверенитета, јер народ може, вршећи опозив, да утиче на понашање својих представника.³⁷ Иако опозив није уобичајен институт у модерним уставним системима, ипак се јавља у извјесном, мањем броју држава (Швајцарска, САД, Велика Британија, Летонија, Венецуела и др.). Уставна рјешења су различита, како у погледу институција које су обухваћене могућношћу опозива тако и у погледу услова и начина за његово остваривање. У Летонији, на примјер, устав предвиђа могућност опозива само парламента у цјелини, а није могућ опозив појединих посланика. Не чини се да је такво рјешење реално, у смислу да може доћи до опозива парламента, мада је оно више у складу са схватањем да представници представљају народ у цјелини, па их, сходно томе, може опозвати само народ у цјелини. Парламент се овдје очигледно посматра као интегрална институција, чији чланови не могу за себе узимати улогу одвојених представника.³⁸ Међутим, имајући у виду чињеницу да парламент чине партијски људи, а и да су бирачи партијски одређени, тешко је очекивати да се, приликом одлучивања о опозиву парламента, неће руководити партијским обзирима.

37 Пишући о совјетском систему, Келзен истиче да је могућност непрекидног опозива израз најистинскије демократије. – Х. Келзен, (2005), 26.

38 Према чл. 14 Устава Летоније, приједлог за опозив може поднијети најмање 10% бирача у држави, а одлуку доноси већина гласача, која треба да обухвати двије трећине оних који су гласали на претходним изборима. Анализа ових уставних рјешења показала би како неогдговарајуће нормирање једног института води његовој непримјењивости. Релативно је велики број грађана који морају тражити опозив. С једне стране, пошто је ријеч о одлуци са далекосежним посљедицама, то је оправдано. С друге стране, 10% бирача је проценат гласова које мора добити једна озбиљна политичка странка. То није мали проценат и бирачима је скоро немогуће да га достигну. Чак и кад би успјели да обезбиједу подршку потребног броја бирача, предлагачи опозива би се нашли пред новом тешкоћом. Требало би убиједити изузетно велики број бирача, чак двије трећине оних који су гласали на претходним изборима, да гласају за опозив. Будући да је парламент партијски подијељен, није реално очекивати да ће институт опозива бити примјењиван.

У другим државама прописан је опозив појединих носилаца јавних функција. Уставна рјешења су врло различита. Она могу обухватити опозив само локалних функционера, функционера на нивоу федералних јединица или на националном нивоу. У САД, на примјер, опозив је уставна категорија у 39 федералних јединица, али само у 19 њих прописан је на нивоу федералне јединице. Устав САД, пак, не предвиђа институт опозива. Слично је у Швајцарској. Федерални устав не уводи институт опозива, мада је опозив носилаца законодавних и извршних функција предвиђен у шест кантона.

Иако је опозив нормиран, начин на који је то учињено није могао допринијети томе да народ у значајној мјери непосредно врши суверену власт. Опозив локалних функционера има мали значај, јер се у локалним јединицама не одлучује о важним политичким питањима. Донекле је другачије са прихватањем опозива на нивоу федералних јединица. Ако оне имају значајне надлежности, опозив може бити важан инструмент остваривања народног суверенитета. Занимљиво је, међутим, да федерални уставни не предвиђају опозив, иако се најзначајније одлуке доносе на федералном нивоу. Ако се за Устав САД може рећи да је, имајући у виду вријеме и околности доношења, било нереално очекивати да нормира институт опозива (мада, може се дати приговор да је тај недостатак могао бити отклоњен амандманском техником), то не вриједи за Устав Швајцарске донесен 1999. године. Ако се има на уму да модерне федерације одликује јачање федералног центра на рачун федералних јединица, долазимо до закључка да нормирање опозива само на нивоу федералних јединица има врло ограничен значај.

Устави показују да нормирање опозива може бити такво да фактички онемогући његово остваривање. То ће се десити ако се тражи велики број грађана који морају подржати иницијативу за покретање поступка опозива,³⁹ или ако се тражи велики број гласова бирача да би опозив био успјешан. Овакви захтјеви су противрјечни. С једне стране, строги услови за покретање поступка опозива треба да спријече олако опозивање носилаца јавних функција, што не би било добро за стабилност појединих институција. С друге стране, ако су услови сувише строги, онемогућиће примјену овог института, што би значило да је народу, као носиоцу суверенитета, једно право дато формално, а у стварности га он не би могао користити.

39 У швајцарским кантонима обично се захтијева подршка између 2 и 4% грађана да би иницијатива била прихваћена, што није велики проценат. У федералним јединицама САД, међутим, тај проценат је између 12 и 25% (обично 20 или 25%) од броја бирача који су гласали на претходним изборима за односни орган.

Неадекватност уставног нормирања опозива у неким државама (САД, Велика Британија) треба тражити и у разлозима због којих је опозив допуштен. Ако је опозив могућ из било ког разлога, без обзира на то да ли је тај разлог политичке или правне природе, народ ће имати најширу могућност коришћења овог института. Ако је опозив допуштен само онда кад носиоца јавне функције треба позвати на правну или квазиправну одговорност,⁴⁰ домет овог института је ограничен. У том случају, грађани не могу доводити у питање политичку дјелатност свог представника. Истина, под плаштом позивања на правну одговорност, представник у суштини може бити позван на одговорност због своје политичке дјелатности.

Има ли суверен право да непосредно одлучује?

Ако се народ сматра носиоцем суверене власти, уставом би требало нормирати и институте непосредне демократије.⁴¹ У првом реду, овдје имамо на уму референдум. Субјект који врши врховну власт има право да одлучи о томе како ће вршити ову власт. Иако је уобичајено да је врши посредством својих представника, ништа га не спречава у томе да уставом, као највишим правним актом који је израз воље суверена, пропише да ће ту власт вршити непосредно. Према томе, институти непосредне демократије су израз принципа народног суверенитета можда и више него што је то представничка демократија. Међутим, уставна рјешења не нуде оптимистичну слику нормирања и примјене института непосредне демократије, у првом реду референдума.

40 У Великој Британији је 2015. године донесен Закон о опозиву чланова Дома комуна. Њиме је прописано да посланик у Дому комуна може бити разријешен у три случаја, при чему ниједан од њих нема везе са његовим политичким дјеловањем, односно са политичким одлукама које је подржавао, већ са његовом правном одговорношћу. Слично је у САД, јер се у савезним државама као разлози за опозив најчешће наводе занемаривање дужности, корумпираност, трајна неспособност за обављање функције, незаконито поступање, кршење заклетве. Чак и кад се као разлог за опозив наводи некомпетентност, она се не може разумјети као вођење неприхватљиве политике, пошто лоша политика није нужно проистекла из некомпетентности за вршење државне власти.

41 Поједини аутори наводе податке о примјени института референдума. Тако, истиче се да је, од 58 „изборних демократија“ са више од три милиона становника, у 39 одржан барем један национални референдум у периоду између 1975. и 2000. године. – S. Tierney, „Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry“, *The Modern Law Review*, 72(3), 2009, 360. Ови подаци више дјелују осуђујуће него импозантно. Они указују на то да у знатном броју „изборних демократија“ референдум уопште није нормиран или се не примјењује. Потом, ови подаци указују на то да је референдум, чак и уколико се примјењује, ријетко средство одлучивања. Он је, у правом смислу, изузетак.

Да би референдум имао смисла као средство остваривања народног суверенитета, потребно је да буде обавезујући, у неким случајевима и обавезан,⁴² те да не буду строги услови за његово спровођење. Референдум, по правилу, није обавезан него факултативан. Најпознатији изузетак је Швајцарска, кад је у питању уставотворни референдум, јер усвајање и промјена устава нису могући без позитивног става грађана на референдуму. Други познати изузетак је Устав Ирске, који такође не може бити промијењен без сагласности грађана на референдуму.⁴³ Устав Јапана такође прописује да ће амандмани прво бити усвојени у Парламенту, након чега ће се о њима изјашњавати народ на референдуму.⁴⁴ У Француској, уставни амандмани ће, по правилу, бити изнесени на референдум ако су потекли од Владе или чланова Парламента. То неће бити случај ако предсједник Републике одлучи да амандман изнесе пред Конгрес.⁴⁵ У Србији, референдум је обавезан само у погледу појединих уставних норми.⁴⁶ У Аустрији, референдум ће бити обавезан само кад се усваја нови устав, а у случају парцијалне ревизије, само ако то захтијева трећина чланова једног од парламентарних домова.⁴⁷

Сматрамо да је оправдано да уставотворни референдум буде обавезан и обавезујући. Имајући у виду правну природу и значај устава, у складу је са принципом народног суверенитета да одлука о његовом доношењу или промјени буде израз непосредно изражене народне воље. Уколико то није тако, може се догодити да облици остваривања народног суверенитета буду промијењени и сужени управо доношењем новог устава. Пошто устав садржи основне принципе државног и друштвеног уређења, којима се поставља темељ правног, економског и политичког

42 Неки аутори оправдано примјећују да уставотворни референдум, за разлику од законодавног, није обичан механизам одлучивања него има улогу идентификаторског симболизма устава и државе. – S. Tierney, 366.

43 Од 35 уставотворних референдума у Ирској, у 29 случајева устав је мијењан.

44 Чл. 96 Устава Јапана.

45 Чл. 89 Устава Француске.

46 У Србији, уставотворац је одабрао уставне норме које не могу бити измијењене без сагласности грађана на референдуму. То је учинио у чл. 203 Устава. У том члану су набројане норме које могу бити промијењене само уз сагласност грађана. Сматрамо да је уставотворац адекватно „одабрао“ те норме, односно дијелове уставне материје, условљавајући промјену суштински најважнијих дијелова Устава изјашњавањем грађана на референдуму.

47 Чл. 44 Устава Аустрије. И ово рјешење је половично. Оправдано је што се референдум захтијева код тоталне ревизије, јер она значи доношење новог устава који може садржати битно другачија рјешења. Међутим, и парцијална ревизија устава може имати далекосежне посљедице, па није оправдано да не буде условљена референдумом.

система, оправдано је да носилац суверенитета одлучује о њему. Да би то било могуће, нужно је нормирати обавезност референдума.

Један од најчешћих приговора референдуму је неинформисаност и незнање грађана, због чега нису способни да непосредно одлучују, поготово о највишем правном акту. Овај аргумент је донекле истинит, јер заиста није лако постићи да грађани одлучују о сложеном правном акту на темељу властитог просуђивања. Проблем може настати и због тога што грађани не морају имати исто мишљење о свим уставним нормама, па се налазе пред дилемом како гласати ако су им поједине норме неприхватљиве.

Међутим, одлука на референдуму не доноси се тренутно. Њој претходе бројне расправе, у којима грађани не морају нужно учествовати, поготово ако су то стручне расправе, али их могу пратити. На тај начин, они долазе до информација и сазнају различита мишљења о истом питању, што им омогућава да барем начелно сазнају проблем о коме треба да се изјасне. Уосталом, слично се може рећи и за одлучивање чланова представничког тијела. Ни они нису стручно квалификовани за одлучивање о великом броју закона, будући да током мандата одлучују о стотинама закона и других аката. И они се често опредељују на основу мишљења радних тијела парламента и, што је чешће, ставова својих политичких странака.

Нешто више смо се задржали на уставотворном референдуму зато што он може бити средство непосредног одлучивања о фундаменталним питањима, у чему се види његов потенцијал као средства за остваривање народног суверенитета. Осим тога, уставотворни референдум се, по природи ствари, организује знатно рјеђе него законодавни, због чега народ може имати више воље и спремности да у њему учествује. То не значи да законодавни референдум не може бити средство остваривања народног суверенитета. Пошто се законима такође ствара правни поредак и утврђују политике, и ова врста референдума је значајна за остваривање народног суверенитета.

Истраживања показују да национални референдуми нису чести.⁴⁸ Они немају значајну улогу у поступку доношења закона или по-

48 У периоду од 1990. до 2018. године, осим Швајцарске, у којој су референдуми честа појава, највише их је одржано у Италији – 56. Слиједе Ирска са 27, Словенија са 25, Литванија са 21, Словачка са 18, итд. У већини посматраних држава одржано је мање од десет референдума за 28 година. – *Report of the Independent Commission on Referendums*, University College London, London 2018, https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf, 20.

литичких одлука⁴⁹, иако је мишљење грађана да је референдум добар начин доношења одлука.⁵⁰ Устави не предвиђају да је референдум обавезан приликом усвајања закона. Да би референдум био одржан, потребно је да буду испуњени одређени услови: 1) да надлежни субјекти предложе његово расписивање; 2) да парламент донесе одлуку о расписивању; 3) да на референдум изађе довољно грађана; 4) да приједлог одлуке буде усвојен прописаном већином. На концу, али не најмање важно, потребно је да референдум буде обавезујући, како би грађани били мотивисани да гласају и како би референдум, и формално и стварно, могао бити начин остваривања народног суверенитета.

Уколико је референдум уопште конституционализован, мора бити детаљније уређен законом, јер устав не може да уреди сва питања његове примјене. У томе се налази прва могућа препрека. Могуће је да представничко тијело, које сматра народ неком врстом конкурента у процесу одлучивања, одбија да донесе закон о референдуму. Такав случај се догодио у Италији.⁵¹ Ни доношење закона није гаранција да ће народ моћи ефективно да користи референдум ради вршења суверене власти. Пошто су уставне норме о референдуму обично уопштене, законодавац има значајну слободу да пропише услове за његово расписивање. Ако су ти услови строги, може се десити да референдум има занемарљив значај. Да би се избјегла или барем умањила самовоља законодавца, која би имала за циљ прописивање строгих услова за одржавање референдума, сматрамо да би уставом требало прописати сљедећа питања: 1) субјекте који могу предложити расписивање референдума, међу којима мора бити и одређен број грађана; 2) начин доношења одлуке о расписивању референдума; 3) број грађана који мора учествовати на референдуму; 4) већину потребну за доношење одлуке.

Сматрамо да је неопходно да уставом буде прописано да предлагач референдума може бити одређен број грађана. На тај начин, суверен покреће иницијативу за расписивање референдума, умјесто да чека да неки други субјект то уради и да у том погледу буде зависан од његове воље. То не би ни одговарало принципу народног суверенитета.

49 На 289 референдума, колико је одржано у демократским државама у периоду од 1990. до 2018. године, у 54% случајева одлуке су се тичале уставних питања или међународних споразума. Свега 34%, или једну трећину одлука, чиниле су одлуке које би се могле сматрати „редовним“ политичким питањима значајним за уређивање појединих области друштвеног живота. – *Ibid.*, 24.

50 Према резултатима истраживања у 34 државе из 2014. године, 66,4% испитаника се сложило са тврдњом да је референдум добар метод доношења важних политичких одлука. – *Ibid.*, 21.

51 Иако је референдум конституционализован још 1947. године, због одсуства закона, његова примјена није била могућа све до 70-их година.

Ако би носилац суверенитета зависио од воље других субјеката у погледу остваривања свог права да непосредно одлучује, такав суверенитет би био само фиктиван. Нису, међутим, сви уставотворци дијелили ово мишљење. Док у Италији,⁵² Литванији, Македонији, Црној Гори, Србији, Словенији, Хрватској, Венецуели, на примјер, одређен број грађана може да захтијева расписивање референдума, то није могуће у Португалији, Шпанији, Ирској или Аустрији. У државама у којима расписивање референдума није могуће на приједлог одређеног броја грађана, номинални носилац суверенитета зависи од воље политичких институција које имају право да предложи расписивање референдума и да на концу о томе одлуче.⁵³

Остваривање народног суверенитета у облику референдума трпјеће ограничење и ако је некој институцији дато право да одлучује о расписивању референдума или о испуњености услова за његово расписивање. То право се обично даје парламенту⁵⁴ или шефу државе,⁵⁵ а у појединим случајевима и уставном суду.⁵⁶ Јасно је да парламент треба

-
- 52 Италија је специфична по томе што има само аброгативни референдум (само уставотворни референдум је конститутивни). Ограничавање непосредног учешћа грађана у одлучивању на аброгативни референдум може се сматрати ограничавањем или осиромашењем облика остваривања народног суверенитета. Истина је да народ врши суверену власт и тако што ствара право укидајући законе. Међутим, његова улога у процесу стварања права је ограничена, јер он не може својом вољом издејствовати доношење закона, што је, како пракса огромне већине држава показује, суштина института референдума. Други примјер државе са аброгативним референдумом је Холандија. Она се разликује од Италије по томе што је референдум савјетодаван.
- 53 У Португалији, чл. 115 Устава прописује да предсједник Републике може, на приједлог Скупштине или Владе, да распише референдум. Као што видимо, не само да предсједник Републике нема правну обавезу да распише референдум, него он, и ако хоће да то учини, одлуку доноси на приједлог једне од најзначајнијих политичких институција у земљи.
- 54 Чланом 43 Устава Аустрије прописано је да ће референдум бити расписан ако то захтијева већина посланика Националног савјета или ако Национални савјет тако одлучи. Чланом 42 Устава Данске прописано је да референдум може бити расписан одлуком Фолкетинга, на захтјев једне трећине његових чланова. Чланом 125 Устава Пољске прописано је да ће референдум бити одржан на основу одлуке Сејма или предсједника Републике, уз сагласност Сената.
- 55 У Француској, предсједник Републике може расписати референдум на захтјев Владе или домова Парламента (чл. 11 Устава). У Грчкој, предсједник Републике расписује референдум, али на основу одлуке Парламента донесене према приједлогу Владе. У Ирској, предсједник Републике може обавијестити парламент о томе да неће потписати закон прије него што се грађани о њему изјасне на референдуму.
- 56 У Италији, Уставни суд одлучује о допуштености референдумског питања. Без обзира на то што приједлог за расписивање референдума може подржати знатно

да има ово право ако иницијатива за расписивање референдума потиче од одређеног броја посланика, владе или шефа државе. Међутим, ако она потиче од одређеног броја грађана, парламенту не треба дати право да одлучи о томе да ли ће усвојити или одбити иницијативу.

Сматрамо да ће расписивање референдума бити у пуној мјери у складу са принципом народног суверенитета уколико уставом буде прописано да ће референдум бити расписан (а не да може бити расписан) кад то захтијева одређен број или проценат бирача, који мора бити утврђен уставом. Тај број не смије да буде велики, јер ће у супротном грађани практично бити онемогућени да траже расписивање референдума. Велики проценат или број грађана који морају подржати иницијативу за расписивање референдума донекле има своје оправдање, мада су и његове лоше стране видљиве. С једне стране, ако референдум може тражити мали број грађана, као што је случај у Италији,⁵⁷ грађани ће чешће бити у прилици да се непосредно изјашњавају, што изискује трошкове за њихову организацију и успорава процес одлучивања. С друге стране, ако су услови за расписивање референдума строги, грађани неће моћи да користе ово право. Довољно је, рецимо, да се велике политичке странке успротиве одржавању референдума, па да грађанима који покрећу иницијативу за расписивање референдума буде врло тешко или немогуће да прикупе довољно потписа подршке.⁵⁸ Ако се томе дода још један често постављани услов, а то је да у гласању мора учествовати већина гласача, долазимо до закључка да услови за расписивање и успјех референдума могу бити тако строги да је скоро немогуће извести успјешан референдум.

више од 500.000 грађана, Уставни суд може референдум прогласити недопуштеним. Основ за такву одлуку Уставни суд налази у чл. 75 Устава Италије. Њиме су прописана питања о којима се грађани не могу изјашњавати на референдуму. Међутим, Уставни суд је „пронашао“ и имплицитна ограничења у чл. 75, па је на основу овог члана закључивао о основаности сваког референдумског питања.

57 Будући да расписивање референдума може тражити 500.000 бирача, што је само мало више од 1% укупног бирачког тијела, овај услов није тешко испунити. Неке државе садрже рјешења која су слична италијанском. Устав Мађарске прописује да ће референдум бити расписан на захтјев најмање 200.000 бирача, што је близу 2,5% бирачког тијела. Према Уставу Републике Србије, Народна скупштина расписује референдум на захтјев 100.000 бирача, што је свега око 1,5% бирачког тијела. Према чл. 90 Устава Словеније, Државни збор ће расписати референдум на захтјев најмање 40.000 бирача, што је око 2,5% бирачког тијела.

58 Сматрамо строгим условом кад се захтијева подршка 10% или више бирача за расписивање референдума, као што прописују устави Хрватске (чл. 87, ст. 3), Литваније (300.000 бирача, што је више од 10%), Македоније (150.000 бирача или око 8%) или Црне Горе (10% бирача).

Закључак

Иако је грађанска уставност заснована на идеји народног суверенитета, теоријски и конституционални основ ове идеје и даље почива на представничкој влади. Пошто представничка влада полази од идеје демократски формираног представничког тијела, чији чланови представљају сав народ, долази се до проблема уравнотежења нормативног и стварног у теорији народног суверенитета. Полазећи од фикције представништва народа као политичке заједнице, члановима представничког тијела се даје слободан мандат. У стварности, он више не постоји, пошто су чланови представничког тијела зависни од својих политичких странака. Због тога долази до фактичког преноса суверенитета са народа, односно бирача, на њихове представнике, мада се из уставних норми и даље чита да је сувереност недјељива и да припада народу.

Идеја народне суверености је трајно опредјељење скоро свих модерних уставотвораца. Њена конституционализација није много напредовала од времена првих устава у којима се јавила. Слободни избори, опште бирачко право и слободан мандат и даље су њени темељи. У XX вијеку је дошло до дјелимичног развоја у конституционализацији ове идеје, утолико што су уставно нормирани поједини институти непосредне демократије. Уставна рјешења су, међутим, неуједначена, а услови за остварење непосредне демократије строги. То су правни разлози због којих она није заузела значајније мјесто у модерним уставним системима, нити је могла битније допринијети обогаћивању облика остваривања народног суверенитета.

Уобличињу народног суверенитета доприноси адекватно уставно нормирање мандата чланова представничког тијела и института непосредне демократије. У раду се нисмо могли детаљно бавити овим институтима, нити нам је то била намјера. Жељели смо да укажемо на то како њихова конституционализација доприноси остваривању народног суверенитета. Разматрали смо не само класична мишљења већ и радове новијих аутора, као и развој уставности у XX и почетком XXI вијека. Скрнули смо пажњу на начине на које се отежава остваривање народне суверености неодговарајућим нормирањем односа између представника и представљених, анализом института опозива. Дошли смо до закључка да је схватање о слободном мандату превазиђено и да се оно дуго не примјењује у односу представника и политичких странака чији су чланови. Потребно је омогућити представљенима, који су номинални носиоци суверенитета, да утичу на своје представнике, између осталог и тако што ће моћи да их опозову ако нису задовољни њиховим радом.

Скрнули смо пажњу и на уставне норме по којима је референдум један од облика вршења народног суверенитета. Ако је тако, сматрали

смо да је потребно указати на она уставна рјешења која отежавају да референдум постане дјелотворно средство остваривања народног суверенитета. Да би референдум могао послужити овој сврси, потребно је да: 1) буде обавезујући; 2) буде обавезан кад се доноси одлука о усвајању или измјени устава; 3) одређен број грађана има право да захтијева његово расписивање; 4) не буде обавезан излазак више од половине бирача да би референдум био валидан.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Axtmann, Roland, *Democracy: Problems and Perspectives*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2007.
- Верготини, Ђузепе, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015.
- Geenens, Raf, Sottiaux, Stefan, „Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgian Constitution“, *European Constitutional Law Review* 11/2015.
- Dahl, Robert, Shapiro, Ian, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven 2015.
- Делајл Бернс, С., *Полиитички идеали*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Ђукић-Вељовић, Златија, *Опегди о полиитичком представништву и изборима*, Правни факултет, Београд 1995.
- Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи* (1984), *Изабрани системи Миодрага Јовичића*, књига 5, Службени гласник – Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006.
- Јовановић, Слободан, *О држави*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011.
- Келзен, Ханс, *О суштини и вредности демократије* (1920), Службени гласник, Београд 2005.
- Келзен, Ханс, *Општа теорија права и државе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010.
- Келзен, Ханс, *Проблем парламентаризма*, Досије, Београд 2010б.
- Лукић, Радомир Д., Живановић, Мирослав А., *Увод у право*, Савремена администрација, Београд 1995.
- Marković, Goran, „Recall of Political Officials as an Instrument of Control and Political Responsibility“, *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law* (eds. M. Lazić, S. Knežević), Faculty of Law University of Niš, Niš 2016.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014.
- Marx, Karl, *Critique of Hegel's Philosophy of Right* (1843), <https://www.marxists.org/archive/marx/works/1843/critique-hpr/ch06.htm#018>.
- Michels, Robert, *Sociologija partija u savremenoj demokraciji*, Informator, Zagreb 1990.

- Молнар, Александар, *Расправа о демократској уставној држави. 3. Модерне револуције: Француска – Русија – Немачка*, Самиздат Б92, Београд 2002.
- Pateman, Carole, *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, Polity, Cambridge 1985.
- Равлић, Славен, *Дилеме политичког представништва*, Политичка култура, Загреб 2008.
- Reese, Elizabeth Anne, „Or to the People: Popular Sovereignty and the Power to Choose a Government“, *Cardozo Law Review*, Vol. 39, No. 6/2018.
- Report of the Independent Commission on Referendums*, University College London, London 2018, https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf.
- Sant’Ambrogio, Michael, „Standing in the Shadow of Popular Sovereignty“, *Boston University Law Review*, Vol. 95, 2015.
- Sartori, Giovanni, *Stranke i stranački sustavi*, Politička kultura, Zagreb 2002.
- Tierney, Stephen, „Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry“, *The Modern Law Review*, 72(3), 2009.
- Фридрих, Карл, *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица 2005.
- Held, David, *Models of Democracy*, Third Edition, Polity Press, Cambridge 2006.
- Weir, Stuart, Beetham, David, *Political Power and Democratic Control in Britain*, Routledge, London 1999.
- Устави Аустрије, Црне Горе, Македоније, Србије, Словеније, Шпаније, Португалије, Руске Федерације, САД, Немачке, Грчке, Данске, Холандије, Италије, Литваније, Мађарске, Ирске, Француске, Пољске, Јапана, Венецуеле.

NORMATIVE AND ACTUAL IN THE THEORY OF POPULAR SOVEREIGNTY

Goran Marković

Faculty of Law, University of East Sarajevo

Abstract. The author analyzes the forms of popular sovereignty, in order to prove that there is an important difference between the notion of the popular sovereignty and the possibility of its realization. He critically examines the notion of the people’s representation, starting from the view that it is not possible that a representative represents the whole people, since the society is divided into groups with antagonistic interests.

The purpose of this piece is not to analyze all constitutional institutes which enable the realization of the notion of popular sovereignty, but to point out that the constitutional provisions make the realization of the notion more difficult. The institutes of the mandate, the recall, and the referendum have been analyzed. Using the positive legal and comparative methods the author formulates the alternative provisions.

Key words: popular sovereignty, people’s representation, citizen, voters, mandate, recall, referendum