

др Гордана Вукадиновић,
доцент Правног факултета у Новом Саду

О ТЕОРИЈИ НАРОДНЕ СУВЕРЕНОСТИ

I

Жан-Жак Русо се сматра, уопште узевши, оцем новије концепције народне суверености. Као и највећи број представника тзв. класичне теорије суверености, Русо сувереност схвата као највишу власт у организованом политичком телу. Овакву највишу власт друштвени уговор не даје владару или неком другом посебном телу, већ политичком телу, друштву у целини. Суверен је народ као целина који друштвеним уговором добија „неограничену власт над свим члановима друштва; то је та иста власт која, руковођена општом вољом, носи назив сувереност”(1).

Сувереност није ништа друго до „вршење опште воље”(2). Будући да се општа воља изражава само преко закона, законодавна власт је једина суверена власт. Карактеристично је, као и за друге присталице класичне теорије суверености, почев од Бодена, да се законодавство сматра основним обележјем суверености. Но, док Боден сматра да је суверена свака друга власт монарха, а не само законодавна, Русо истиче да се суверена власт у потпуности поклапа са законодавством. Још је, међутим важнија разлика што за Русоа није носилац суверености монарх (или парламент), већ сам народ.

(1) Ж. Ж. Русо, *Друштвени уговор. О пореклу и основама неједнакости међу људима*, Београд, 1949, стр. 28.

(2) *Ibid*, стр. 24. Општа воља се у Русоовој политичкој теорији јавља као централни појам и проблем, као квинтесенција целокупног живота политичког тела. Од односа појединачне воље према општој зависи и однос појединца према друштву. Сувереност није ништа друго до израз опште воље, ни закони нису ништа друго до њена формална материјализација. Чак и наредбе (извршне) власти (која је општом вољом строго подређена суверену, тј. законодавној власти) могу се сматрати општом вољом „докаса год суверен, слободан да се успротиви, то не учини”. (*Друштвени уговор*, стр. 25). Види о томе наш рад *Место природних права у Русоовом схватању будућег друштва*, „Зборник за теорију права”, свеска II, САНУ Београд, 1982, стр. 249. и даље.

Народ се као носилац суверенитета не јавља у Русоовој теорији апстрактно као неки метафизички субјект. Суверен је за Русоа укупност појединаца посматраних заједно, организованих у колектив и руковођених општом вољом. Грађани се увек налазе истовремено у два различита положаја, имају другачија својства зависно од становишта са којег се посматрају. Посматрано са становишта појединца, грађанин се јавља као поданик потчињен сувереној власти, а посматрано са становишта целине, сваки појединац се јавља као део суверена. „Појединци и суверен су исти људи посматрани у разним односима”, истиче Русо у једном писму д'Аламберу⁽³⁾.

Суверена власт је „неограничена, света, неповредива”, али то не значи да може прећи границе друштвеног уговора. Док представља оруђе остварења слободе и једнакости, она је легална јер, „ма како била неограничена, света, неповредива, не превазилази границе општег споразума”, већ може деловати само тако „да сваки човек може у пуној мери да располаже оним што му је од његових добара и његове слободе остављено тим споразумом”⁽⁴⁾. Но, права, истинска суверена власт не може ни да дође у такве ситуације, јер народ, вршећи суверену власт, подједнако обавезује сваким актом опште воље све грађане или, како каже Русо, „суверен познаје само народ узет у целини и не разликује никог међу онима који га сачињавају”⁽⁵⁾. Пошто се грађани у оваквом политичком телу „не покорављају ником сем својој личној вољи”, нема страха од могућности да општа воља греши на штету појединаца. У том смислу треба разумети Русоову мисао да „суверен, већ самим тим што постоји, увек је оно што треба да буде”⁽⁶⁾.

Једино схваћена овако интегрално и неотуђиво, сувереност гарантује слободу људи у друштву и служи њеном свакодневном остваривању. Русо стога одлучно одбија могућност преноса суверености са народа на неки други субјект. С обзиром да је сувереност вршење опште воље, она је непреносива јер „суверена, који је само једно колективно биће, не може да представља нико до он сам: власт може да се пренесе, али не и воља”⁽⁷⁾. Неотуђивост суверенитета је потпуно у складу са Русоовим демократским ставом да грађани сами морају вршити све политичке послове да би били слободни у друштву. Свако представљање у вршењу суверене власти значи за Русоа негацију слободе.

Једнако као што је неотуђив, суверенитет је и недељив, „јер воља је или општа или није општа; она је или воља народног тела или само једног дела његовог. У првом случају, та изражена воља је акт суверенитета и представља закон; у другом то је само појединачна воља или акт извршних органа државе”⁽⁸⁾.

Као што се види, Русо потпуно и доследно заступа концепцију народне суверености. Ово схватање је постојало и пре Русоа, а јавило се као противтеза монархијској суверености. Ипак Русоова концепција се од свих дотадашњих разликује по томе што он сматра да није довољно

(3) И. Крбек: *Поводом 200-годишњице Русоовог „Друштвеног уговора”*, Загреб, 1962, стр. 27.

(4) Ж. Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 29. и 30.

(5) Ж. Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 29.

(6) Супротно схватање налазимо код многих писаца. Тако нпр. J. Charmont: *La renaissance du droit naturel*, Paris 1927, p. 45. i 46.

(7) Ж. Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 24.

(8) *Ibid.*, стр. 25.

да је народ само носилац суверености и његов извор, већ је неопходно да сам народ и у потпуности врши суверену власт. Није, дакле, могуће икаквим актом пренети вршење суверене власти на владара или на неке никаквим актом пренети вршење суверене власти на владара или на неке посебне народне представнике.

Будући да су сви грађани део суверености, и сувереност се налази код сваког од њих делимично. Носиоци суверености су сви грађани, дати индивидуално, а не нација као идеално замишљени субјект, који онда као такав не може непосредно вршити суверену власт, већ за то треба да има одређене представнике⁽⁹⁾. На апстрактно замишљеној народној суверености, чији је носилац народ узет као апстрактан субјект, заснива се Устав француске револуције од 1791. године, заједно са репрезентативним системом народне скупштине, заснованом на том уставу. Јакобинци, пак, тзв. Монтањарским уставом од 1793, у великој мери одбацују те Монтескијеове идеје, враћајући се конкретном појму народне суверености схваћеног у Русоовом смислу.

II

Како народна сувереност и општа воља тако и појам законодавне и извршне власти немају код Русоа други циљ до осигуравање таквих услова у организованом друштву у којима би човек могао остварити своју слободу и изразити своју једнакост⁽¹⁰⁾. „Ако се истражује у чему се тачно састоји највише добро свих, које треба да буде сврха сваког система законодавства, видеће се да се оно своди на две главне ствари, на слободу и једнакост: слободу, јер свака посебна зависност значи исто толико снаге одузете државном телу; једнакост, јер слобода не може да опстане без ње“⁽¹¹⁾.

Сувереност, општа воља и законодавна власт нераздвојно су повезани и у Русоовом схватању државе и означавају, у ствари, разне стране једне исте суштине. Народ своју суверену власт врши у својству законодавца, а закон није ништа друго до нормативни израз опште воље. Целокупни комплекс власти у друштву заснива се на законодавној власти (пре свега извршна власт). Основна функција законодавне власти је доношење закона. На тај начин народ изражава своју општу вољу. С обзиром да се у Русоовој теорији појам суверена по обиму поклапа са појмом законодавца, то суверен и нема „друге силе до законодавне власти“ и може да дјелује „искључиво преко закона“⁽¹²⁾.

Будући да је законодавство само облик вршења суверене власти, тј. механизам исказивања опште воље, јасно је да законодавца чине сви грађани једног политичког тела, дакле, народ у целости у конкретном, а не апстрактном смислу. С обзиром да сви грађани чине суверена и да се сувереност не може преносити нити делити, а да се тиме не уништи, Русо се страсно залаже за непосредно учешће свих грађана у вршењу законодавне власти, јер „суверен и може да дела само када је

(9) Схватање да сувереност почива на колективној особи, која је изнад индивидуалних чланова, што значи у националном бићу као недељивој, заступа у тумачењу Русоа С. de Malberg *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome II, Paris, 1922, p. 428.

(10) Вид.: Cassirer, *The question of Jean-Jacques Rousseau*, New York, 1954, p. 58; R. Derathé, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, 1950, p. 229.

(11) Ж. Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 43.

(12) *Ibid.*, стр. 70.

народ скупљен у једној скупштини”(13). Разумљиво је онда што Русо има тако лоше мишљење о скупштинама у којима није сакупљен читав народ, већ само његови представници. „Сувереност не може имати представнике, из истог оног разлога из кога не може ни да се отуђи”(14). Због тога народни посланици не могу бити представници народа. Уопште, идеја представништва је идеја која по Русоовом мишљењу потиче од феудалног уређења, „од тог неправедног и бесмисленог уређења, у коме је људски род понижен а човечије име осрамоћено”(15). „У старим републикама”, каже Русо, „народ никад није имао своје представнике”, чак је и сама та реч била непозната(16). Штавише, чим народ постави представнике, он више није слободан, не постоји више као политичко тело.

Очигледно да је при постављању начела непосредне демократије у вршењу законодавне власти Русо имао на уму велике узоре хеленског, античког света. Полиси су отприлике остваривали на својим скупштинама непосредно учешће свих грађана (наравно, само свих слободних грађана) у вршењу државних и друштвених послова. Могли бисмо се стога овде сложити са мишљењем да се начело непосредне демократије у остваривању законодавне власти заснива код Русоа на две основне претпоставке: 1) да се ради о малој државној заједници и 2) да нема потребе за много закона (тј. да се може владати и са мало јасних и једноставних закона)(17). И сам Русо увиђа да је за суверена убудуће немогућно да „сачува вршење својих права ако држава није врло мала”(18). У великој држави тако нешто није могуће. Због тога велике државе треба апсолутно избегавати, а заједничке интересе у оквиру једног народа (одбрамбене, економске и др.) треба остваривати у оквиру заједнице малих држава, у којој би свако политичко тело задржало своју сувереност. Савременим политичким речником речено, Русо се опредељује за конфедерацију, а не федерацију. Највише што се може учинити у великим унитарним или федералним државама јест да се утврди императивни мандат за народне представнике(19). Ипак, то је далеко од његовог политичког идеала.

С обзиром да суверен доноси законе као нормативне изразе опште воље, јасно је само по себи да и закони могу бити само општи акти. Општа воља није могуће у погледу појединачних предмета, односно грађана, па се то исто односи и на законе(20).

Закони су за Русоа у суштини само услови грађанског удруживања. Народ, потчињен законима, уједно је и њихов творац, јер „када цео народ одлучује о целом народу, он има у виду једино себе самог; и ако се тада створи однос, то је однос целог предмета узетог са једног гле-

(13) *Ibid.*

(14) *Ibid.*, стр. 74.

(15) *Ibid.*

(16) *Ibid.*

(17) Ј. Крбек, *op. cit.*, стр. 32.

(18) Ж. Ж. Русо, *op. cit.*, стр. 75.

(19) То се најбоље види из Русоовог списа *Considérations sur le Gouvernement de Pologne*.

(20) „Када кажем да је предмет закона увек општи, ја под тим подразумевам да закон посматра поданике као једну целину, а радње узима апстрактно; никад не гледа човека као појединца нити радњу као појединачну конкретну радњу. Тако, на пример, закон може да утврди да ће бити привилегија, али не може да их даје поименце никоме; закон може да створи више класа грађана, чак да одреди и особине које дају право на те класе, али не може да поименце овога или онога уврсти у њих; он може да установи монархијски облик владавине и наследно право на престо, али не може да изабере краља нити да именује краљевску династију; једном речи, не спада у функцију законодавне власти ништа што се односи на појединачан предмет”. Ж. Ж. Русо: *Друштвени уговор*, Београд, 1949, стр. 33.

дишта, без икаквог цепања целине. Тада је материја о којој се одлучује општа, као и воља која одлучује. То је тај акт одлуке који ја називам законом⁽²¹⁾. Доношење закона је основна функција законодавца, тј. народне скупштине, али изузетно Русо у њену надлежност ставља и неке индивидуалне акте, као давање помиловања, именована и смењивања чланова владе и сл. Ипак, доследно својој концепцији, Русо сматра да законодавац тада не делује у својству суверена већ као извршна власт. Како се види, код Русоа долази до потпуног поклапања закона у формалном и у материјалном смислу.

Закон има апсолутну снагу, што произлази из чињенице да представља аутентичан акт суверености, која је по Русоу неограничена. Приликом доношења закона Русо не тражи једногласност, што је разумљиво с обзиром да он треба да изрази општу вољу, а ова не мора да буде идентична са вољом свих. Ипак, општа воља је карактеристична само за организовано политичко тело тако да је за склапање самог друштвеног уговора којим се она оснива једногласност ипак потребна (односно, они који друштвени уговор не прихвате, остају изван политичког тела).

Полazeћи од принципа да „није добро да творац закона буде и њихов извршилац, нити да народ као целина одврати пажњу од општих питања и посвети се посебним предметима“⁽²²⁾ Русо у свој појам државе уводи извршну (управну) власт као неопходну. По томе Русоова теорија не доноси ништа ново. Нова је међутим доследност којом сваку извршну власт Русо подржава законодавном, као сувереном. Русо увиђа да се потенцијално највећа опасност за слободу и једнакост људи у друштву крије баш у могућности отуђења извршне власти од народа, па предвиђа низ средстава којима би се евентуално отуђења извршне власти унапред спречило.

Спречавање осамостаљивања извршне власти као силе изван друштва Русо мисли да оствари пре свега доследно развијеним принципом јединства власти. Што народ као суверен не врши истовремено и извршну власт, последица је чињенице да суверен познаје само општу вољу, која опет може бити изражена само у општем акту (закону), а не и у појединачном. Из поверавања извршне функције посебном органу Русо никако не жели да извуче закључке до којих је дошао Монтескије. Слобода и једнакост грађана, као и друга њихова права неће бити најбоље заштићена релативном равнотежом између самосталне законодавне, извршне и судске власти, већ само потпуном подређеношћу друге две првој, као једино способној да изрази општу вољу. Између народа као суверена и извршне власти не постоји никакав уговорни однос по којем би постојала узајамна права и обавезе. Ради се напросто о једном налогу, служби, коју суверен поверава одређеним лицима с циљем да у његово име врше суверену власт. Тиме суверен не губи ниједно од својих суверених права, па према томе такав налог увек „може по својој вољи да ограничи, измени или одузме“⁽²³⁾.

Извршна власт или влада, како је Русо најчешће назива, замишљена је као посредно тело између поданика и суверена које на основу поједи-

(21) *Ibid.*

(22) *Ibid.*, стр. 53.

(23) *Ibid.*, стр. 47.

начних аката извршава законе с циљем да на тај начин одржава како грађанске тако и политичке слободе⁽²⁴⁾. Овако изричито одређивање циља делатности извршне власти је можда једно од најбољих доказа да је целокупну организацију друштва Русо замишљао као инструмент остварења слободе и једнакости.

Што је овако уређен однос између законодавне и извршне власти, не значи да не могу постојати различити облици државе. Ако се извршна власт повери целом народу или његовом већем делу (као појединцима), тада је реч о демократији. Аристократија је такав облик у којем се извршна власт преноси на мали број грађана, а ако се сва концентрише у рукама једног човека, од кога онда сви други добијају своја овлашћења, реч је о монархији⁽²⁵⁾. Иако би се на основу Русоових идеја о народној суверености, општој вољи, једнакости и слободи могло очекивати да ће при избору облика државе предност дати демократији, то се ипак није догодило. Предност је у принципу дао изборној аристократији, мада сматра да малим државама може одговарати и демократија, а великим и монархија.

Ипак, изненађење у погледу Русоовог става много је мање кад се утврде значења термина „демократија“ и „аристократија“ у којима их Русо употребљава. Конструкција према којој би демократија постојала само ако сви грађани (или бар већина) не само активно учествује у законодавној власти, већ и ефективно врше извршну (управу) власт, одступа од уобичајеног смисла речи демократије и вероватно да је тешко остварљива. У том смислу постаје и разумљива Русоова мисао да таква демократија „није никад ни постојала нити ће икад постојати“⁽²⁶⁾ јер је тако савршена влада за богове, а не за људе⁽²⁷⁾. Тако се „изборна аристократија“ у значењу у којем Русо употребљава јавља као ближа уобичајеном појму демократије.

У циљу спречавања непрекидне тежње извршне власти да се одупре општој вољи, суверенитету, што сматра законитим процесом, Русо предвиђа неколико установа које би спречавале злоупотребу владе и онемогућавале њено осамостаљивање у власт изнад народа. Ако би извршној власти ипак пошло за руком да насилно присвоји суверенитет, тада се друштвени уговор раскида „сви обични грађани, повративши с правом своју природну слободу, принуђени су, али не и обавезни, да се покоравају“⁽²⁸⁾.

Најважније средство за спречавање узурпације владе је сазивање повремених скупштина народа. Да би њихово сазивање и рад потпуно обезбедило од могућих злоупотреба и притисака од стране извршне власти, Русо је потпуно објективизирао њихово сазивање и рад. Тако би се те скупштине састајале без посебног сазива, јер би биле легитимне „по самом наступању њиховог датума“⁽²⁹⁾. Њихово састајање ништа не би могло да спречи. Сврха тих скупштина би била да се одржи друштвени уговор, а у оквиру тога пре свега да се одрже овлашћења суве-

(24) *Ibid.*

(25) *Ibid.*, стр. 52.

(26) *Ibid.*, стр. 53.

(27) *Ibid.*, стр. 54.

(28) *Ibid.*, стр. 68.

(29) *Ibid.*, стр. 71.

рена према извршној власти. Због тога би се увек на дневном реду морала наћи два питања, о којима се мора одвојено гласати и која је Русо овако формулисао: „Прво, да ли суверен жели да задржи постојећи облик владе, и друго, да ли је народ вољан да остави управу онима који је тренутно држе”⁽³⁰⁾?

У жељи да што је могуће боље заштити исправно функционисање, организацију друштва коју је замислио и која једина по његовом мишљењу омогућује слободу, Русо је предвидео и нека друга средства којима би се то постизало. У том смислу треба разумети и његова размишљања о гласању, раду скупштине, тзв. грађанској (државној) религији и друго. Вредна је помена још и институција трибуната, којој Русо поверава посебну функцију чувања друштвеног уговора и законитости. Задатак трибуната био би отклањање узрока који кваре односе између владара и народа или између владара и суверена. Трибулат не сме да буде саставни део државне власти нити да има било каквог удела у законодавној или извршној власти, јер „не могући ништа да учини, он може све да спречи”. Но, и Русо се нашао пред спорним проблемом како контролисати тог јединог чувара законитости и како спречити његово самовлашће. Решење које предлаже за спречавање његове узурпације (временска ограничност мандата и повремено укидање) не изгледа довољно уверљиво.

III

На крају треба подвући да је Русо по убеђењу демократа, који са великим жаром брани став да није важно само да сва власт потиче од народа, већ да је још важније да народ сам ту власт и врши. Због тога Русо и инсистира на непосредној демократији, на народној суверености. Супротно Монтескијевој тези о три самосталне и независне власти које би се међусобно ограничавале и контролисале и на тај начин најбоље осигурале слободу човека, Русо уздиже законодавну власт као суверену, која једина представља израз опште воље. Извршни органи не смеју бити никакви самостални органи, већ напротив морају само извршавати законе као изразе опште воље народа. Од каквог плодносног значаја су биле ове идеје најбоље се види по стању политичких теорија о суверености и јединству власти све до наших дана. У том оквиру треба посматрати и његово схватање слободе и једнакости као једине основе на којој је могуће градити демократско друштво. Оно што је посебно значајно, то је чињеница да слободу и једнакост Русо не ставља у службу друштвене организације него, супротно, цела друштвена организација постоји да омогући слободу и једнакост, да представља њихово оруђе⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ *Ibid.*, стр. 79.

⁽³¹⁾ О томе види интересантна запажања, *G. della Volpe, Rousseau et Marx*, Roma 1962, p. 15.

dr Gordana Vukadinović,
assistant professor of the Faculty of Law in Novi Sad

THE THEORY OF PEOPLE'S SOVEREIGNTY

Summary

According to Rousseau the sovereignty is »the performance of the general will«, while the sovereign power is entirely identical with the legislation. The protagonist of sovereignty is the people, namely the totality of individuals viewed together, organized into a collective and managed by the general will. Sovereign power is »unlimited, sacred and inviolable«, so that accordingly it is not possible to transfer the sovereignty from the people to another subject. Every representation in performing the sovereign power is equal to the negation of freedom. According to Rousseau's conception of state, the sovereignty, the general will and the legislative power are closely connected and are but different sides of one and the same essence. The people executes its sovereign power as a legislator, while the law is a normative expression of the general will. In the process of enacting the law there is no need for unanimity, since the law should express the general will and such a will need not be identical with the will of all. The executory power executes the laws and it enacts individual acts. It is entirely subordinated to the legislative power which is the only one able to express the general will. In his political theory Rousseau favours the electoral aristocracy (Rousseau gives specific significance to the term »aristocracy«) as a form of state.

dr Gordana Vukadinović,
professeur agrégé à la Faculté de droit à Novi Sad

DE LA THEORIE DE LA SOUVERAINETE POPULAIRE

Résumé

Selon Rousseau, la souveraineté est »l'exercice de la volonté générale« et le pouvoir souverain coïncide en totalité avec la législation. Le peuple est le porteur — protagoniste de la souveraineté, c'est à dire le total des individus observés ensemble, organisés en collectif et dirigés par la volonté générale. Le pouvoir souverain est »illimité, sacré, inviolable«, par conséquent il est impossible de transmettre la souveraineté du peuple à un autre sujet. Toute représentation dans l'exercice du pouvoir souverain est égale à la négation de la liberté. Dans la conception de Rousseau sur l'état, la souveraineté, la volonté générale et le pouvoir législatif sont inseparablement liés et marquent divers cotés de la même substance. Le peuple exerce son pouvoir souverain en tant que législateur et la loi est l'expression normative de la volonté générale. Lors de la promulgation d'une loi, l'unanimité n'est pas nécessaire, étant donné que la loi doit exprimer la volonté générale et celle-ci ne doit pas être identique à la volonté de tous. Le pouvoir exécutif, exécute les lois, c'est lui qui apporte les actes particuliers et il est complètement subordonné au pouvoir législatif comme seul capable d'exprimer la volonté générale. Dans sa théorie politique Rousseau donne la préférence à l'aristocratie électorale (Rousseau donne une importance toute particulière au mot »aristocratie«) et tant que forme étatique.