

P 911

# ENCIKLOPEDIJA POLITIČKE KULTURE



*Glavni redaktor – prof. dr Milan MATIĆ*

*Zamenik glavnog redaktora – prof. dr Milan PODUNAVAC*

Savremena administracija  
Beograd, 1993.

БИБЛИОТЕКА  
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТА ПОЛИТИЧКИХ НАУКА  
БЕОГРАД  
Инв бр 59466

Izdaje IŠP »Savremena administracija« d.d.  
Izdavački sektor  
Beograd, Crnotravska 7 — 9

Telefoni  
Redakcija: 623-499 i 623-287  
Prodaja: 668-567, 667-436 i 661-913  
Žiro-račun: 60816-603-24849  
Poštanski fah 479

---

ZA »SAVREMENU ADMINISTRACIJU«  
Generalni direktor dr Milutin SRDIĆ  
Direktor Izdavačkog sektora Tomislav JOVIĆ  
V.d. direktora Izdavačke radne jedinice Dušan TATIĆ  
V.d. glavnog urednika Vojislav BUSARČEVIĆ  
Odgovorni urednik Jelena MARJANOVIĆ  
Tehnički urednik i dizajn Gavriilo ĐUROV  
Lektor Branka JEJINIĆ  
Korektori: Leposava ŽUNIĆ i  
Vojislava RATKOVIĆ-RAJEVIĆ

---

Štampano u 2.500 primeraka

Štampa IŠP »Savremena administracija« d.d., Grafički sektor »Branko Donović«, Beograd, Crnotravska 7-9

#### REDAKcioni ODBOR

*Predsednik Redakcionog odbora – dr Vojislav STANOVČIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu i dopisni član SANU*

#### *Članovi Redakcionog odbora*

<i>Dr Čedomir ČUPIĆ</i>	<i>docent Fakulteta političkih nauka u Beogradu</i>
<i>Dr Duro ŠUŠNJIĆ</i>	<i>redovni profesor Filozofskog fakulteta u Novom Sadu</i>
<i>Mr Ivan VEJVODA</i>	<i>naučni saradnik u Institutu za evropske studije u Beogradu</i>
<i>Dr Milan MATIĆ</i>	<i>redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu / glavni redaktor Enciklopedije</i>
<i>Dr Milan PODUNAVAC</i>	<i>redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu / zamenik glavnog redaktora Enciklopedije</i>
<i>Dr Ratko BOŽOVIĆ</i>	<i>redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu</i>
<i>Danka FIRAUNOVIĆ</i>	<i>sekretar Redakcionog odbora</i>

## SARADNICI

*Dr Aleksandar FIRA*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu i redovni član SANU  
*Dr Aljoša MIMICA*, docent Filozofskog fakulteta u Beogradu  
*Dr Andreja MILETIĆ*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Andrija KRŠIĆ*, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
*Dr Balša ŠPADIJER*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Borisav DŽUVEROVIĆ*, redovni profesor Elektrotehničkog fakulteta u Beogradu  
*Dr Branko PRIBIĆEVIĆ*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Branko PRNJAT*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Čedomir ČUPIĆ*, docent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Dragan SIMEUNOVIĆ*, docent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Dušan JANJIĆ*, viši naučni saradnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu  
*Dr Đuro ŠUŠNJIĆ*, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Novom Sadu  
*Dr Esad ČIMIĆ*, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
*Dr Ilija VUJAČIĆ*, docent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Ivan MAKSIMOVIĆ*, redovni član SANU  
*Dr Ivan PRPIĆ*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Zagrebu  
*Mr Ivan VEJVODA*, naučni saradnik u Institutu za evropske studije u Beogradu  
*Mr Jasminka HASANBEGOVIĆ*, asistent Pravnog fakulteta u Beogradu  
*Dr Jelena ĐORĐEVIĆ*, docent Defektološkog fakulteta u Beogradu  
*Dr Jerzy WIATR*, redovni profesor Univerziteta u Varšavi  
*Mr Jovan TEOKAREVIĆ*, istraživač u Institutu za evropske studije u Beogradu  
*Dr Jovica TRKULJA*, docent Pravnog fakulteta u Beogradu  
*Dr Kosta ČAVOŠKI*, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu  
*Dr Laslo SEKELJ*, viši naučni saradnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu  
*Dr Lidija BASTA-POSAVEC*, viši naučni saradnik u Institutu za evropske studije u Beogradu  
*Dr Ljubomir TADIĆ*, dopisni član SANU  
*Dr Miladin ŽVOTIĆ*, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
*Dr Milan KANGRGA*, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Zagrebu  
*Dr Milan MATIĆ*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Milan PODUNAVAC*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Milosav MILOSAVLJEVIĆ*, vanredni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
*Dr Miloš MARJANOVIĆ*, docent Pravnog fakulteta u Novom Sadu

Dr Miodrag JOVIČIĆ, dopisni član SANU  
 Dr Miodrag RANKOVIĆ, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
 Dr Miroslav RADOJKOVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Miroslav PROKOPIJEVIĆ, naučni saradnik u Institutu za evropske studije u Beogradu  
 Dr Najdan PAŠIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Nenad DIMITRIJEVIĆ, docent Pravnog fakulteta u Novom Sadu  
 Dr Radivoje MARINKOVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Radomir RAKIĆ, docent Bogoslovskog fakulteta u Beogradu  
 Ratka MARIĆ, asistent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Ratko BOŽOVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Rudi SUPEK, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
 Dr Sergej FLERE, redovni profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu  
 Dr Slobodan SAMARDŽIĆ, viši naučni saradnik u Institutu za evropske studije u Beogradu  
 Dr Smilja TARTALJA, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Snježana MILIVOJEVIĆ, asistent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Mr Sonja LIHT, naučni saradnik u Institutu za evropske studije u Beogradu  
 Dr Stevan LILIĆ, vanredni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu  
 Dr Todor KULJIĆ, vanredni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
 Dr Toma ĐORĐEVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Valentina KRTINIĆ, asistent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Veselin ILIĆ, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Nišu  
 Dr Vladimir ADAMOVIĆ, primarius u KBC »Dragiša Mišović« u Beogradu  
 Dr Vladimir GOATI, naučni saradnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu  
 Dr Vojin DIMITRIJEVIĆ, redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu  
 Dr Vojislav KOŠTUNICA, naučni savetnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu  
 Dr Vojislav STANOVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu i dopisni član SANU  
 Dr Vučina VASOVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Vukašin PAVLOVIĆ, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Zagorka GOLUBOVIĆ, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu  
 Zoran KRSTIĆ, asistent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Zoran OBRENOVIĆ, saradnik u Institutu društvenih nauka u Beogradu  
 Zoran SLAVUJEVIĆ, viši naučni saradnik u Jugoslovenskom institutu za novinarstvo u Beogradu  
 Mr Zoran STOJILJKOVIĆ, asistent Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Žarana PAPIĆ, docent Filozofskog fakulteta u Beogradu  
 Dr Žarko GUDAC, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu  
 Dr Žarko PUHOVSKI, redovni profesor Filozofskog fakulteta u Zagrebu

## NAPOMENA GLAVNOG REDAKTORA

Zamisao o jednom enciklopedijskom priručniku posvećenom političkoj kulturi nastala je pre nekoliko godina, posle objavljivanja prvih sistematskih studija o ovoj tematici iz pera istraživača sa Fakulteta političkih nauka u Beogradu (M.Matić: »Mit i politika« i M.Podunavac: »Politička kultura i politički odnosi«). Kasnije, ovu ideju pretvorili smo u projekt, koji je naišao na podršku našeg beogradskog izdavača, a zatim i na veliko razumevanje i saradnju naših kolega, istaknutih stvaralaca na polju političke teorije i političkih ideja iz Beograda, Novog Sada, Zagreba i Varšave. Uprkos krizi i raskolima izazvanim ratom i prekidom naučnih komunikacija na prostorima bivše Jugoslavije, posle dve godine upornog i intenzivnog rada, došli smo do željenih rezultata u šta su, u početku realizacije ovog poduhvata, mnogi sumnjali. Na više od dve i po hiljade stranica rukopisa, sredećenog u vidu opsežnih naučnih eseja, čitalac može naći čitavu duhovnu riznicu klasičnih i modernih političkih ideja i među njima posebno one koje sačinjavaju »gramatiku« političke kulture. Po tome je ova enciklopedija prva i jedinstvena ne samo u našoj već i u svetskoj leksikografiji i enciklopedistici. U njoj se politika i politički procesi otkrivaju sa njihove manje poznate i manje osvetljene strane, sa stanovišta kulturnih osnova i različitih obrazaca političke identifikacije i komunikacije. Upravo zato, ova enciklopedija je ne samo informativni priručnik već i azbučnik političkog obrazovanja, knjiga za građansku kulturu svakog zainteresovanog čoveka.

Pristupajući obradi ključnih tema i pojmova političke kulture, nastojali smo da sledimo one ideale obrazovanja i duhovnog uzdizanja koje su još svojim delom proslavili Homer, Tukidid, Platon, Aristotel, Solon i Ciceron, dajući im zajednički naziv PAIDEIA. A kasnije, izgrađivanju političke kulture posvetili su veliku pažnju i mnogi drugi velikani političke filozofije sve do naših dana. Među njihovim idejama u ovom trenutku treba pomenuti čuvenu misao Monteskeja koja sadrži i osnovni cilj ove enciklopedije: »Dobro je stvoriti demokratiju za narod, ali postoji nešto još bolje i značajnije: ODGOJITI NAROD ZA DEMOKRATIJU«. Čini se da danas taj klasični epigram ima svoje puno opravdanje, i to posebno kada je reč o našoj sredini i našoj epohalnoj situaciji. Naš narod koji ima dugu i poznatu državnu i slobodarsku tradiciju, još uvek je pred otvorenim pitanjima stvaranja jedne istinske demokratske političke kulture, kojoj su i u prošlosti i danas na putu stajale različite, spoljašnje i unutrašnje snage političke dominacije, a ništa manje i imperativi golog opstanka i održanja nacionalnog bića. Ako su Vuk i Dositej našem narodu dali čvrste temelje opšteg obrazovanja i pismenosti, napredovanje u političkoj kulturi i prosvetčenosti teklo je mnogo sporije i sa čestim prekidima i uzmacima, koje nam je donosila istorijska sudbina na ovim prostorima. O tome svedoči i političko iskustvo samog oca naše moderne pismenosti, Vuka Karadžića, pod Miloševim autokratskim režimom.

Većinu rukopisa za ovu enciklopediju napisali su redaktori i predsednik Redakcionog odbora, prof. Vojislav Stanović, čiji doprinos, kao i doprinos autora koji su priložili više svojih eseja, želimo da istaknemo i da im na tome zahvalimo. Zahvaljujemo i saradnicima Izdavača, posebno Jeleni Marjanović i Danki Firaunović, koji su stručnim i predanim radom i zalaganjem doprineli da tekst Enciklopedije izađe u sredećenijem i jezički čistijem obliku.

Milan MATIĆ



## POLITIKA

**Politika: ime i pojam.** — Politika je jedan od najopštijih pojmova klasične i moderne društvene misli. Ljudska delatnost poznata pod tim imenom okružuje čovekovu svakodnevnicu svih epoha i tipova zajednice, tako da se fenomen političkog u svima njima prihvata kao samozadan i samorazumljiv. Ipak, iako je današnjem čovečanstvu ovo ime ostalo još od stare Grčke, postoje različiti modusi shvatanja politike u različitim epohama i društvima. Zbog toga, objašnjenje ovog pojma pretpostavlja uporedno sagledavanje njegove istorijske i njegove problemsko-strukturne dimenzije.

Politika je jedna od retkih ljudskih delatnosti, ili fenomena, koja ima identično ime u većini današnjih jezika. To upućuje na značaj etimologije reči i za razumevanje njenog današnjeg značenja.

Poreklo reči politika je starogrčko, ali jednim delom (na to ćemo se posebno osvrnuti) i poreklo današnjeg značenja te reči je starogrčko. Postoji ansambl starogrčkih reči koje se odnose na *zajednicu i život ljudi u zajednici* iz kojeg su svi evropski jezici izvodili svoje leksičke derivate. To je pre svega ko-renska reč *polis* (πολις) — sama zajednica, grad-država, opština, skup građana koji obrazuju zajednicu; iz nje su izvedeni izrazi: *politeia* (πολιτεία) — javni poredak, ustav, *polites* (πολιτης) — članovi zajednice, građani grada-države, *politikos* (πολιτικος) — kao pridev građanski, državni, *ta politika* (τα πολιτικα) — građanske ili državne vlasti, ono što se odnosi na javni poredak, javnost, ono što se tiče i što obavezuje sve građane, *politike tehne* (πολιτικη τεχνη) — političko umeće, tj. veština.

U evropske jezike reč politika došla je, zapravo, preko latinskih izraza *politia* i *politica* (odgovaraju grčkim »*politeia*« — javni poredak, ustav i »*ta politika*« — građanske ili državne stvari), koje su Rimljani baštinili iz starogrčke leksike. Inače, za ostale pojmove javnog života Rimljani su koristili svoje izraze. Na primer: *civitas* — grad, država (grčki *polis*), *civis* — građanin, državljani (grčki: *polites*), *civilis* — građanski, državni (grčki:

*politikos*), *res publica* — javna (građanska, državna) stvar (grčki: *ta politika*). Samo su, dakle, izrazi »*politia*« i »*politica*« bili nasleđeni iz starogrčkog. Ali pošto su i za »*politica*« Rimljani imali svoj originalni izraz — »*res publica*«, jedno je reč »*politia*« predstavljala leksičku sponu između odgovarajućih starogrčkih izraza i izraza u modernim evropskim jezicima. Tako staronemačka reč *Policey*, francuska reč *Police* i engleska *Policy*, koje se direktno izvode iz latinske reči »*politia*«, imaju ne samo istu etimologiju i sličnu leksiku već i istovetno značenje, bar do vremena građanskih revolucija (XVII i XVIII vek). U svim slučajevima ta reč je označavala unutrašnji poredak država, unutrašnju upravu, tj. unutrašnju politiku. Na nemačkim univerzitetima sve do kraja XIX veka nauka o unutrašnjoj upravi predavala se pod nazivom »*nauka o policiji*« (*Polizeiwissenschaft*; naime *Policey* se u pisanom obliku pretvorilo u *Polizei*, što je zadržano i do danas, ali za sasvim specifičnu oblast unutrašnje uprave — policiju).

Semantička veza ovih izraza u evropskim jezicima sa odgovarajućim rečima iz starogrčkog i latinskog (*politeia*, odnosno *politia*) izgubila se u XIX i XX veku. Reč politika je razgranala svoje značenje i prema »*spolja*« i prema »*unutra*«. Od izvorno unutrašnjih odnosa u *polisu*, ili zajednici državnog tipa, ona je počela da označuje javnu delatnost na svim nivoima organizovanog nastupanja — od lokalnog i regionalnog do državnog, međudržavnog i svetskog — pri čemu se izgubila razlika između spoljnog i unutrašnjeg, toliko značajna za klasični pojam politike. S druge strane, naročito u našem veku, svedoci smo proširenja značenja reči politika u pravcu različitih oblasti javne delatnosti. Govori se ne samo o unutrašnjoj i spoljnoj, već i o finansijskoj, socijalnoj, obrazovnoj, kulturnoj itd. politici. Ona ima značenje sredstva za postizanje svrha koje su van nje kao delatnosti; ona postaje jedan tehničko-instrumentalan pojam i gubi svoje normativno značenje.

Savremeni jezici teško prate ovu semantičku disperziju politike. Zbog toga je ta reč

po pravilu višeznačna, a samim tim njena upotreba, čak i pri stručnom korišćenju, često neprecizna. U savremenom engleskom jeziku postoji odgovarajuća leksička slojevitost koja omogućuje dobro značensko preciziranje u upotrebi ove reči. Taj jezik pravi razliku između *Polity*, *Politics* i *Policy*. To je, u osnovi, razlika između *forme*, *proces* i *sadržaja* »*politike*«. Reč *polity* označava formalnu dimenziju politike. Pod tim se podrazumeva politički poredak neke zajednice (politički sistem), njen institucionalni i normativni sklop, u krajnjoj liniji forma organizacije. »*Polity*« je, dakle, institucionalni i normativni okvir u kojem se odvija politika kao proces i kao kompleks konkretnog odlučivanja. Za razliku od »*Polity*«, »*Politics*« predstavlja sam politički proces, nastajanje, izražavanje, sukob i posredovanje interesa u jednoj zajednici. Tu spadaju akteri, procedure i samo javno delovanje. U oblast »*Politics*« smeštaju se klasični politički koncepti kao što su moć, konsenzus, legitimnost i dr. Najzad, reč *Policy* označuje politiku kao aktivnost konkretnog odlučivanja u svim oblastima javnog života. Reč je o materijalnoj ili sadržajnoj strani politike, o *policy-making* ili *decision-making*, tj. pretpostavkama, sadržaju i posledicama javnog odlučivanja. U centru pažnje su, dakle, način sprovođenja javnih aktivnosti, rešavanje problema i instrumenti. Za razliku od »*Polity*« kao strukturne i »*Politics*« kao procesualne, »*Policy*« obuhvata pre svega funkcionalnu stranu politike.

Ova podela u jeziku izražava na svoj način i samu problemsku (kao i metodu) evoluciju moderne nauke o politici, od prevashodnog istraživanja normi i institucija, preko političkog procesa do ispitivanja načina odlučivanja (engl. *policy-analysis*, nem. *Politikfeldanalyse*). U našem jeziku ovakve leksičke distinkcije ne postoje, što je delom izraz stanja i preferencija naše nauke o politici, koja se još uvek bavi političkim idejama i institucijama, nego procesima i instrumentima odlučivanja.

**Značenje politike kroz istoriju.** — U izvornom smislu politika se vezuje za *polis*, prvi oblik ljudske zajednice u kojem su se zajednički poslovi (»uređenje«) obavljali i izvršavali *javno*. Od uređenja *polis* politika

nosi taj atribut *javne delatnosti* na uređenju zajedničkog života ljudi kao suštinski. I dok je za života *polis* samo javna delatnost bila politička (svaka druga bila je ili nepolitička ili prepolitička), dotle je celokupno kasnije iskustvo politike, uključujući i današnje, u sebi sadržavalo specifičnu dijalektiku javnog i privatnog, ili, u nešto izmenjenom odnosu — javnog i trajnog (*politica arcana*, tj. politika kao delatnost posvećenih). Ovo razlikovanje antičkog i svakog potonjeg pojma politike upućuje na značajnu razliku između normativnog i pozitivnog značenja tog pojma. U Staroj Grčkoj i Rimu (pod nazivom *Aes publica*) politika je imala isključivo normativno značenje. Taj pojam odnosio se na delatnost koja je vršena samo pod određenim normativnim pretpostavkama. Upravo te pretpostavke činile su svet politike.

U svom suštinskom, dakle normativnom smislu, u antičkom svetu politika predstavlja ostvarenje određenih ideja u zajednici. To su pre svih ideje *najvišeg dobra, pravde i opšte koristi*. Kao što na individualnom planu čovek teži da što više usavrši svoje moralne osobine, tako na planu života u zajednici čovek teži pravdi i opštem dobru, tj. usavršavanju svoje zajednice. Između etike i politike nema suštinskih razlika. Ono što etika predstavlja za pojedinca, politika predstavlja za zajednicu.

U tom opštem određenju nema razlike između Platona i Aristotela, ili između njih dvojice i Cicerona. Pošto je reč o ljudskoj težnji ka savršenosti zajednice, politika predstavlja autentičnu oblast čovekovog delanja, jer se zajednica usavršava samo neprekidnom aktivnošću njenih građana u ostvarivanju pravde i opšte koristi, dakle najvišeg dobra. Politički život (βιοη πολιτικοη) je u osnovi delatni, praktični život, a politika pripada, prema Aristotelovoj podeli nauka, u praktičnu filozofiju. (Up. Lj. Tadić, 1988, str. 18, 19.)

Samo je *polis*, gde se odvija javni život, područje slobode i jednakosti. U staroj Grčkoj sloboda je pozitivno određena. Ona znači *učešće građana*, slobodnih žitelja *polis*a, u obavljanju zajedničkih poslova, tj. poslova zajednice, u krajnjoj liniji učešće u upravljanju gradom-državom. I tu su svi

građani podjednako slobodni, tj. ne samo slobodni nego i jednaki. Oni slobodno diskutuju o javnim stvarima, vode dijalog i međusobno se ubjeđuju, a njihov uticaj u vođenju javnih poslova zavisi od snage i ubedljivosti njihovih argumenata. Uz *praxis* (πραξις), kao vrstu delanja karakterističnog za grčko shvatanje politike, neodvojiv je *lexis* (λεξις), govor, kao elementarna sposobnost političkog, jer se politika u svakodnevici *agore* (trga) sastoji u veštini javnog govora i argumentovanog raspravljanja. (O ovome naročito u H. Arendt, 1985, str. 29 passim.). Sloboda građanina *polisa* sadržana je, dakle, u njegovom *praxisu* i njegovom *lexisu*, osnovnim »sredstvima« njegovog političkog uticaja. *Retorika* je jedna od osnovnih političkih disciplina, a na njenoj praktičnoj osnovi razvila se *topika* kao tehnika (u grčkom smislu tehne, Τεχνη, umetnosti ili umešnosti) problemskog mišljenja. (Topici je posvećen poseban deo Aristotelovog *Organona*. O tom problemu, neobično značajnom za razumevanje grčkog pojma politike, vid. u T. Fiveg, 1987, naročito str. 17—57, kao i u V. Henis, 1983, str. 98—129, Lj. Tadić, 1988, str. 21—25.) Područje *polisa* odlikovalo se posebnom vrstom znanja, tzv. praktičnom mudrošću (*phronesis*, φρονησις) i posebnom vrstom zaključivanja (*topika*) koje je bilo nužno za pravilno vođenje mišljenja o stvarima zajednice, u osnovi, o ljudskim stvarima.

Etički kriterijum *dobrog uređenja* zajednice bio je u Staroj Grčkoj suštinski, supstancijalni, kriterijum političkog života i delatnosti. Ovo se najbolje može videti u Aristotelovoj tipologizaciji političkih oblika (danas bi se reklo — oblika državnog uređenja). Ovde se uporedo primenjuju dva kriterijuma — *formalni*: da li zajednicom vlada jedan, nekolicina (manjina) ili svi (tj. većina) i *sadržinski* (supstancijalni): da li je vladavina ispravna ili izopačena. Kriterijum ispravnosti vladavine (drugi kriterijum) zasniva se na pitanju da li se vladavina vrši za ličnu, tj. parcijalnu, korist ili za opštu korist, tj. dobrobit svih. Ako je reč o vladavini za opštu korist, onda se izdvajaju tri politička oblika: *bazileja* (βασιλευς), *aristokratija* (αριστοκρατία) i *politeja* (πολιτεία). Nasuprot tome, ako je reč o vladavini

kojom se ostvaruje lična ili parcijalna korist, onda imamo tri drugačija oblika: *tiraniju* (τυραννίς), *oligarhiju* (ολιγαρχία) i *demokratiju* (δημοκρατία). Važno je da Aristotel samo prva tri oblika naziva ispravnim, dok su druga tri za njega izopačeni oblici vladavine. Praktično, on prednost daje supstancijalnom kriterijumu (ideja opšteg dobra) u odnosu na formalni (koliko njih vladaju), što predstavlja opšti izraz celokupnog antičkog shvatanja politike. (Vidi, Aristotel, 1970, 1279b i 1289b.)

Istorijski posmatrano, suštinska obeležja grčke politike zasnivala su se na dve stari — ekonomskoj i političkoj samodovoljnosti *polisa* (njegovoj *autarkičnosti*, αυταρκεία) i strukturnoj razdvojenosti javnog i privatnog u zajednici kao celini.

*Polis*, kao relativno mala zajednica, sam je zadovoljavao sve svoje ekonomske, kulturne i sve druge potrebe. Tokom celokupnog trajanja grčke civilizacije samo su tri grad-države imali preko 20.000 stanovnika (Sirakuza i Akragant na Siciliji i Atina). Atina je najnaseljenija bila za vreme Peloponeskih ratova (od 431. do 404. god. pre n.e.), kada je imala oko 150.000 stanovnika. Ako se uzme u obzir ključna činjenica da su politička prava imali samo odrasli muškarci-starosedeoci (dakle, ova prava nisu uživale žene, stranci i robovi), onda je od ukupnog stanovništva svega jedna petina, ili još manje, bila potencijalni aktivni sudionik političkih zbivanja. (Vidi V. D. H. Kito, *Grci*, Novi Sad, 1963, str. 75. passim.) Upravo je postojeci broj građana grčkih *polisa* predstavljao optimalan broj učesnika u uređivanju javnih poslova. Aristotel je tvrdio da kao što ne bi mogao postojati polis od deset članova, jer taj broj ne bi mogao da obezbedi njegovu samodovoljnost (autarkiju), besmislen bi bio i polis od sto hiljada građana, jer oni tada ne bi mogli uspešno da upravljaju samima sobom. Učešće u politici pretpostavljalo je neposrednost javnog života, skoro bi se moglo reći — međusobno poznanstvo građana. A samo je grčki *polis*, kao grad-država, to mogao da obezbedi.

Drugo suštinsko istorijsko obeležje grčkih političkih zajednica, koje je isto tako važno i za Rim, predstavlja razdvojenost sfera javnog i privatnog. *Polis*, ili republika (u Rimu), obra-

zuje tip delatnosti i odnosa koji važe samo za područje javnog. Privatna sfera ima sasvim druga unutrašnja pravila. Za razliku od javnog, kao područja slobode, privatna sfera je područje nužnosti. Ono je u Staroj Grčkoj nazivano *oikos* (οικο), što istovremeno znači i porodica i domaćinstvo, isto ono što i u Starom Rimu *familija*. Iza te dvoznačnosti krije se jedinstven smisao »*oikosa*« — to su članovi kućnog domaćinstva (gde spadaju i robovi) koje predstavlja jedinicu privrednog života zajednice. (Kao što je »*polis*« korenski izraz za politiku, tako je i »*oikos*« to isto za ekonomiju). A poredak u *oikosu* bio je određen diktatu kućnog domaćina, oca familije. Ovde nije važila sloboda i veština javnog raspravljanja, već zakon nadređenog i jačeg.

Stvari *polisa* i stvari *oikosa* (ili republike i familije u Rimu) bile su strogo razdvojene kao područje javnog i područje privatnog. Unutar ovog strukturnog razlikovanja postoji, naravno, i veza među ovim područjima, koju je ubedljivo predložila Hana Arendt, (Arendt) jedan od najstrastvenijih obnovitelja grčkog pojma politike u našem veku. Ona kaže: »Onoliko koliko je uopšte postojao odnos između ova dva područja, prirodno je važno da je nadmoć životnih nužnosti unutar domaćinstva predstavljala preduslov za slobodu u *polisu*«. Ali, iako »preduslov«, ovaj kompleks nužnosti nikada ne može da objasni onaj autentični smisao antičke politike. O tom delikatnom odnosu nužnosti i slobode u klasičnom pojmu politike Hana Arendt kaže: »Bez životnih nužnosti da se u domaćinstvu postane gospodarem nije moguć niti život niti 'dobar život'. Ali politika nikad ne postoji samo zato da bi se voleo život. Ono sa čime se susretao stanovnik *polisa* bilo je iskustvo da život unutar područja domaćinstva zacelo postoji zato da bi se želio 'dobar život' u *polisu*« (H. Arendt, op. cit., str. 33, 38).

Sa odumiranjem antičke civilizacije nestao je i njoj odgovarajući pojam politike. Srednji vek u potpunosti je anulirao smisao koji je politici davala Antika. Umesto razlikovanja javnog i privatnog kao dva odvojena modusa ljudskog bivstvovanja, stupa razlikovanje svetovnog i duhovnog, ali ovde ne može biti reči o različitim područjima života, jer je svetovno

podređeno duhovnom, život religiji, a država crkvi. Oblast svetovnog života i svetovne vladavine organizuju se po modelu grčkog *oikosa*, tj. rimske *familiae*, dakle po modelu privatnog domaćinstva. Za Tomu Akvinskog starešina domaćinstva uzor je za poglavara kraljevstva, samo što je njegova moć manje savršena od kraljevske. *Pater familias* postaje model za *dominusa*, kasnijeg kralja. U domaćinstvu, zemljoposedu (feudu) ili kraljevstvu, vlada se na isti način — bespogovorno i silom. Javnost, a samim tim i politička sloboda, jednostavno ne postoje, kao što ne postoje ni građani, slobodni pojedinci.

Politika kao delatnost pretvara se, prelaskom iz Starog u srednji vek, u vladavinu (*regnum*), posao vladara, koji je podređen vrhovnoj vlasti crkve. Politika više nije javna stvar, jer područje političkog postoji po modelu privatnog. (Za Stare Grke to bi bilo *contradictio in adiecto*.) Naime, u okviru osnovne srednjovekovne vladavinske jedinice, feuda,  *vlasništvo i vlast* su identični. Feud je mesto gde se proizvodi i gde se vlada, a vlada onaj koji je vlasnik, zemljoposjednik. Njegovo vlasništvo direktni je izvor njegove političke moći, koja se zasniva na *staleškom pravu* (pravu nejednakosti među staležima, tj. pravu kao izvoru staleških privilegija), a izvršava se silom.

Po istom modelu funkcionišu srednjovekovne korporacije (cehovi i gilde) unutar gradova. One se mogu posmatrati kao produžetak kućnog domaćinstva iz vremena Antike. Bez obzira što i unutar korporacija i, u nešto izmenjenom smislu unutar gradova, postoji ideja »zajedničkog dobra«, područje njihove delatnosti i način odlučivanja nemaju javni, već isključivo privatni karakter, te zbog toga još uvek ne može biti reči o onome što će se kasnije nazvati *društvom*. S druge strane, kao i na području feuda, politika se svodi na vladavinu, u osnovi privatno (nejavno, čak tajno, van očiju i uticaja nevladinih staleža) uređivanje odnosa u zajednici.

Ovo područje svetovnog predstavljalo je u srednjem veku kompleks različitih vladavina — kraljevske, zemljoposedske (kneževske), vladavine gradskog veća i vlasnika korporacije — koje su međusobno bile u naročitim

odnosima, tzv. vazalskim odnosima. Delatnost vladanja može se smatrati političkom samo u specifičnom srednjovekovnom smislu. Otuda je mnogo zabune unela sentenca Tome Akvinskog — *homo est naturaliter politicus, id est, socialis* (»čovjek je po prirodi političko, to jest, društveno biće«), kojom je ovaj srednjovekovni filozof htio da parafrazira čuveni Aristotelov stav da je čovek u suštini političko biće (ζῷον πολιτικόν). Osnovnu zabunu izazvalo je ono ukazivanje »to jest«, kojim se zapravo izjednačuju političko i društveno. To je autentični fenomen srednjeg veka koji Stara Grčka nije poznavala. Društveno — oblast vlasništva, bilo je identično sa političkim, koje je predstavljalo aspekt vladavine, tj. vladanja. Taj vlasničko/vladalački (»ekonomsko/politički«) identitet funkcionisao je na osnovi staleškog prava koje je bilo osigurano silom i nasiljem. Nisu postojali ni javnost ni sloboda, ne samo u grčkom, nego ni u nekakvom posebnom smislu. (O ovome kod J. Habermasa, 1980, str. 53—56, kao i kod H. Arendt, op. cit., str. 27, 28.)

U stanju identiteta, karakterističnom za srednji vek, »društveno« i »političko« nemaju svoja posebna značenja. Stvaranje i oblikovanje njihovih posebnih značenja vezano je za proces njihovog međusobnog razdvajanja. Početak tog procesa označio je kraj srednjeg i početak Novog veka. Politika dobija identitet, ona postaje delatnost vezana za posebnu i novonastalu formu organizacije — državu.

Razdvojenost društva i države (privredno-socijalnog i političkog života), kao strukturno obeležje Novog veka, treba posmatrati kao poseban istorijski proces nastanka i stalnog međusobnog približavanja i udaljavanja ovih dveju sfera. Posmatran iz aspekta nastanka (geneze) novonastali fenomen razdvojenosti društva i države upućuje na paralelizam, ali i na međuzavisnost, ovih područja ljudskog života. Obrazovanje »društva«, kao posebne sfere života i aktivnosti, istorijski se locira u postupnoj emancipaciji proizvodno-prometne delatnosti, koncentrisane pre svega u gradovima, od uskih staleških stega feudalnog poretka. Reč je o nastanku građanskog društva u samom okviru feudalnog poretka, ali nasu-

prot i protiv njega. To je zajednica pojedinaca — privatnih vlasnika, koje u životu rukovodi preduzetnički elan i trgovinska dobit i koji zbog toga insistiraju ne samo na drugoj i drugačijoj pravnoj osnovi svoje delatnosti (ugovor kao izvor privatnog prava), nego i na široj teritoriji svog po intenciji potpuno slobodnog i neograničenog preduzetništva. Građanin kao subjekt i delatnik srednjovekovnog građanskog društva (*societas civilis*), gledano sa stanovišta ukupnog poretka (feudalizma), još je privatno lice, ali njegova delatnost, pre svega trgovina, dobija određeni opšti značaj i javno priznanje, čime se stepenasti sistem staleških prava i privilegija postepeno ali i postojano razara iznutra. Ali tom procesu unutrašnjeg preinačenja srednjovekovnog feudalnog poretka odlučujuće je doprinelo stvaranje nove forme političke organizacije — države.

Država, u modernom smislu reči, je nastala uporedo sa jačanjem građanskog društva. Istorijski posmatrano, reč je o koncentraciji i centralizaciji vojne, upravne i pravno-zakonodavne vlasti u rukama monarha nasuprot i protiv feudalne aristokratije. Naprednom građanstvu taj proces je odgovarao, jer su se time rušile privredne barijere feudalnog poretka, stvarali uslovi za slobodnu trgovinu i zanatstvo i pojednostavljivali odnosi podaništva. Svetovnost interesa (preduzetništvo) zavladała je postupno privatnim životom i sve je više krčila put javnog života (razmena, trg kao mesto sastajanja i razmene dobara). Građanskom staležu bile su potrebne opšte garantije za što širu komunikaciju i konkurenciju, koje su se na početku sastojale iz potrebe za mirom, sigurnošću i redom na daleko širem prostoru nego što su gradska opština i feud. Takve garantije mogla je da pruži samo vladavinska organizacija nadmoćna svim drugim, a to je država.

Nadređena svim staležima i korporacijama, država je u relativno dugom istorijskom periodu od svog nastanka (kraj srednjeg veka) do modernih građanskih revolucija predstavljala najvišu vojnu, upravnu i pravno-zakonodavnu moć. U tom dobu ona je postojala u formi apsolutne države, tj. apsolutne monarhije. Pojam politike toga vremena bio

je u potpunosti saobražen ovim promenama u donosu na srednji vek, ali i u odnosu na Stari vek. Politika je predstavljala delatnost vladanja državom i posredstvom države. Taj novi pojam najbolje su izrazili mislioci apsolutne države XVI i XVII veka Makijaveli (N. Machiavelli) i Hobs (Th. Hobbes), kao i prvi mislilac državnog suvereniteta, Bodin (J. Bodin).

Makijaveli je uveo državu kao centralnu temu misli o politici. Prvi je i upotrebio taj izraz za oznaku organizacije, tj. mehanizma vladanja (*lo stato* — od latinskog *status* = stanje — izvedeci ovaj izraz iz sintagme *status rei publicae* = stanje javne stvari; odatle u mnogim evropskim jezicima isti leksički koren za reč »država« — franc. *l'état*, engl. *state*, nem. *Der Staat*). Država je u osnovi sredstvo koje stoji na raspolaganju vladavcu za realizaciju njegove neograničene moći. U tom smislu politika je veština vladanja pomoću države. Za takvu veštinu potrebno je empirijsko znanje o stvarima, a ne bilo kakva etička vrлина. Karakter političke delatnosti rukovođene takvim znanjem nije *praxis* — delanje na osnovi nekog etičkog ideala, već *proizvođenje* poželjnih efekata u domenu moći. Politika se odvajala od etike i stupa u red modernih empirijskih nauka poput fizike ili geometrije. (O epistemološkom poređenju Makijavelijeve »Nove nauke politike« i Galilejeve fizike v. u E. Kasirer, *Mit o državi*, Beograd, 1972, str. 146—149.) Sa istom egzaktnošću ona, kao nauka, treba da ispituje različite tehnike vladanja.

Potpunu teorijsku konstrukciju apsolutne države ponudio je Tomas Hobs. Država po prirodi mora imati apsolutni karakter, jer ona predstavlja permanentnu prevenciju građanskog ratu. Građansko društvo bez države predstavlja stanje haosa i anarhije, koje se ne može prevazići mnoštvom međusobnih ugovora individua. Samo društveni ugovor koji stvara državu garantuje trajni red, mir i sigurnost — ono što je upravo građanskom društvu najpotrebnije. Ono pod državom ostaje isto što je i bilo — konkurentska borba za moć, ali sada u okvirima zakona i reda koje obezbeđuje država. (Up. C. B. Macpherson, *Politička teorija posredničkog individualizma*, Zagreb, 1981, str. 18.) Veza između

društva i države je čvrsti odnos razmene zaštite i pokornosti. Da bi pružila trajnu zaštitu od građanskog rata, država mora biti apsolutna; drugim rečima, pokornost podanika mora biti potpuna i bespogovorna. Država je *Levijatan* — »smrtni bog«, a istovremeno reprezentativno-suverena ličnost i velika mašina (vidi: C. Schmitt, *Leviathan in der staatslehre de Thomas Hobbes*, Koeln, 1982, str. 47 pasim.) Ona u sebi poseduje svoju vrednost istinu i pravednost, kao i svoju tehničku savršenost. Zbog toga su njeni građani njoj potpuno podređeni, oni ne poseduju ni »pravo na otpor«, poznato iz staleške organizacije. »Levijatan« bespogovorno obuhvata ceo prostor subjektivnih i objektivnih prava i u tom smislu on funkcioniše (tada je država) ili ne funkcioniše (tada nastupa građanski rat). (C. Schmitt, *Ibid.*, str. 71.)

Od Hobsa ideja države kao tehnički neutralnog instrumenta vladavine biće jedan od ključnih motiva moderne misli o državi i politici bilo u pozitivno-afirmativnom bilo u negativno-kritičkom smislu. Menjaće se jedino konkretno-istorijski i politički odnos građanskog društva prema ovoj činjenici. U vreme kada je ono bilo još slabo i ugroženo od staleške organizacije i nepravilnosti stvarnih unutrašnjih ratova (verski ratovi širom Evrope, naročito od XV od XVII veka), apsolutistička država u formi apsolutne monarhije biće za njega prihvatljiv oblik opšte političke organizacije. Onda kada unutrašnjim razvojem privrednog i kulturnog života, kao i odgovarajućim političkim borbama, ove prepreke počinju da se smanjuju ili sasvim nestaju, na dnevni red političke istorije stupa konkurentski odnos i borba između građanskog društva i apsolutne države. Tada i pojam politike dobija svoje nove istorijske modifikacije.

Moderni pojam politike nije vezan samo za državu kao organizaciju vlasti i sredstvo vladanja, već se odnosi i na sve oblike i sadržaje uticaja društva na državu. Osnovni strukturni razlog tog uticaja je ograničavanje državne vlasti. Proces ograničavanja državne vlasti odvijao se istorijski u aktivnostima i borbama građanskog društva protiv apsolutne države i svih oblika apsolutizma. U tom na-



ponu i epohalnoj tenziji (između društva i države) politika je zadobijala svoj novi, moderni, lik.

Potreba za ograničenjem moći države nastala je uporedo sa jačanjem moći građanskog društva, i to ne samo privredne, nego i političke. Od društva privatnih vlasnika, koji su svoju poslušnost apsolutnom vladaru nudili u zamenu za njegovu zaštitu, ono se razvijalo ka društvu javnih osoba koje su kadre da u javnom procesu artikulišu, iznose i brane svoje *interese*. Dobijajući javni značaj i afirmaciju, privatni interes poseže u samu strukturu i organizaciju državne vlasti, on nastoji da bude direkto *predstavljen* i branjen u posebnom državno-reprezentativnom telu. S nastankom parlamenta kao *narodnog predstavništva*, građansko društvo neposredno upliviše na državu i strukturno ograničava njenu apsolutističku samovolju. Politika postaje složenija delatnost, dakle, ne samo delatnost vođenja državnih poslova (*»vladanja«*), već i predstavljanja interesa u medijumu rasprave i diskusije. Građansko društvo, samim tim, više nije samo skup privatnih vlasnika, već i skup javnih osoba. Ono postaje *političko društvo*, društvo *citoyena* (lica sa političkim pravima), a ne samo društvo *bourgeoisa* (privatnih osoba).

Da bi se došlo do pune afirmacije političkog značaja i uticaja građanskog društva nasuprot apsolutističkoj državi bilo je neophodno postepeno ispunjenje određenih pretpostavki. Bilo je, najpre, potrebno zakonski ustanoviti *pravnu jednakost građana*. U kontekstu moderne *ugovorne teorije* svi ljudi raspolažu jednakim i neotuđivim *prirodnim pravima*, koja se izvorno (kod Loka — J. Locke) tumače kao pravo vlasništva nad životom, slobodom i posedom. Reč je striktno o individualnim pravima, koja se ugovorom među individuuama obezbeđuju od međusobnog remećenja i poništavanja. Ugovorom se tvori građansko društvo kao forma sveobuhvatne političke obaveze, a ne apsolutna država (kao kod Hobsa), koja otuđuje i *»usisava«* ova prirodna prava (vidi: C. B. Macpherson, op. cit, str. 167, 168). Sa stanovišta građanskog društva, apsolutna država nema razloga svog postojanja. Staviše, ni jedna for-

ma države ne sme da zadire u domen ovih subjektivnih prava, jer su ona, ne samo po poreklu već i po značaju, preddržavna i predpolitička.

U drugom periodu borbe građanskog staleža (i kasnije — građanske klase) za svoju emancipaciju stvoren je, na osnovu ideje o prirodnim pravima, katalog javnih prava koja su bila izuzeta od bilo kog oblika državnog uplitanja i intervencije. Takva su prava na život, nepovredivost tela, sloboda mišljenja i savesti (tzv. subjektivna prava), ili pravo na javno izražavanje (štampanje), udruživanje i učešće u javnoj politici (tzv. objektivna prava). U nekim državama izborni je njihov predkonstitucionalni ili nadkonstitucionalni karakter (Engleska, SAD), što znači principijelnu nemogućnost izmene njihovog ustavnog smisla.

Na izgrađenom temelju pravne jednakosti građana zasnivaju se drugi oblici ograničavanja samovoljnog delovanja države. Tu je, najpre *načelo narodnog predstavništva*, tj. institucija parlamenta, koji se vremenom izborio za mesto suverenog donosioca zakona i kontrolora izvršne vlasti. Tu je, potom, *načelo podela vlasti* na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, zasnovano na uverenju da je najefikasnija brana ekspanziji jedne vlasti njena unutrašnja (*»granska«*) podela i međusobno uravnotežavanje različitih grana vlasti (doktrina Monteskeja najdoslednije primenjena u ustavnom sistemu SAD). Najzad, tu je *načelo javnosti* (stvaranje razvijenog i kritičkog javnog mnjenja) kao opšteg kontrolora akata državne vlasti i nezaobilaznog činioca javne politike.

Sve ovo predstavlja pravno-institucionalni kontekst politike građanskog društva, koja je, naročito posle građanskih revolucija u Holandiji, Engleskoj i SAD (u mnogo manjoj meri u Francuskoj i Nemačkoj), državu od gospodara pretvarala u slugu društva. Treba imati u vidu da je reč o politici rukovodenoj *liberalnim načelima* koja su formulisali politički mislioci XVII i XVIII veka na osnovu iskustva svog vremena, ali rukovodeći se opštom potragom za umstvenim načelima ljudske zajednice. Um i sloboda pronađeni su u pravu, koje je dobilo neporecivu prednost nad isto-

rijskim ili božanskim pozvanjem vladavice. Samim tim, država je smeštena u granice razuma, a politika kao javna stvar, bilo u državi ili oko nje, morala je uvek da vodi računa o pravu drugog. Sistem takvih javnih političkih odnosa i institucija poznat je pod nazivom *vladavina prava* (*the Rule of Law*).

Otkad su odnela istorijsku prevagu, liberalna načela i institucije politike neprekidno su se suočavala sa drugima, a u XIX i XX veku naročito sa dve skupine načela i njima odgovarajućih institucija — konzervativnim i socijalističkim. Dominantna shvatanja politike u dva poslednja veka zasnivaju se ili na ovim globalnim koncepcijama (u određenom smislu i ideologijama), u njihovom *»čistom«* vidu ili, što je češći slučaj, na njihovim različitim mešavinama. Sam politički život u okviru zapadne hemisfere (Evrope i Severne Amerike) doneo je ovde mnoga iskustva, nova i sasvim nepoznata prethodnim generacijama i epohama.

Razvijeno i *»suvereno«* građansko društvo i njemu odgovarajuća *»minimalna«* država (država kao *»noćni čuvar«*) davali su ton javnoj politici epohe sve dok u javni život nisu počeli da prodiru široki društveni slojevi sa svojim posebnim zahtevima i interesima (generalno — od Francuske revolucije nadalje). Parlament je postojao kao stožer političke delatnosti i funkcionisao je neproblematično sve dok su u njemu bili zastupljeni slojevi koji su oličavali bogatstvo i obrazovanje kao dva ključna *»građanska«* obeležja. Postepenim osvajanjem *univerzalnog prava glasa*, čemu su doprineli masovni društveni pokreti XIX veka, pre svega oni inspirisani ideologijom reformskog socijalizma, sticani su uslovi da parlament postane politički refleks postojeće kompleksne društvene situacije. Ali uporedo sa time, na prvi pogled paradoksalno, ovo predstavničko telo gubilo je svoju političku centralnost. Naime, prodor masovne demokratije u političku svakodnevicu građanskog društva i parlamentarne države izazvao je dve karakteristične reakcije koje obeležavaju politički život od sredine prošlog veka do danas. To su *partijalizacija političkog procesa* (pojava i dominacija političkih stranaka) i *birokratizacija države*.

Nastankom masovnih političkih stranaka i moderne birokratije politika postaje polje sučeljavanja javnog i tajnog, interesne reprezentacije i stručnog upravljanja, slobodarstva i manipulacije. Trend političkih aktivnosti usmerava se prema normativnoj i fizičkoj sili države koja funkcioniše kao socijalno neutralni, tehnički instrument vladanja. Duša njene tehničke racionalnosti je birokratija, koju karakteriše umeće primene apstraktnih pravila (zakonskih normi i propisa) u vršenju vlasti. *»U modernoj državi«*, kaže Maks Veber (M. Weber), *»u kojoj se vlast ne ispoljava ni u parlamentarnim govorima niti u proglasima monarha, nego u vršenju uprave u svakodnevnom životu, stvarna vlast nalazi se nužno i neizbežno u rukama činovništva, kako vojnog tako i civilnog«* (M. Veber, *Privreda i društvo*, Beograd, 1976, t. II, str. 437). Prema tome, *»moderni parlamenti su u prvom redu predstavništva onih kojima se vlada sredstvima birokratije«* (Ibid., t. II, str. 474). Ovaj autor potencira fenomen superiorne tehničke nadmoći birokratske uprave nad svakom drugom i to je osnovno interno obeležje moderne države. Politički proces sastoji se pre svega u stranačkom osvajanju ove moderne Vavilonske kule posredstvom slobodnih izbora. A ovde je masovnost osnovna karakteristika javnog političkog procesa.

Ravnoteža masovne demokratije kao striktno ograničenog učešća širokih slojeva u javnoj politici i racionalne države na osnovi njenih stručne uprave tema je mnogih uticajnih mislilaca politike u prvoj polovini našeg veka (M. Veber, R. Mihels, J. Šumpeter). Osnovni posrednik u tako shvaćenoj ravnoteži su političke stranke. Uloga stranaka sastoji se u kanalisanju zahteva, težnji i interesa društvenih grupa u konkretni politički program i akciju koje treba realizovati sredstvima države. U realnom političkom procesu ovaj odnos se preokreće. Stranke formulišu, preko svojih globalnih i akcionih programa, težnje i interese referentnih društvenih grupa (katkad i *»čitavog naroda«*), što se u pasivnu podršku tih grupa pretvara u legitimost političkog delovanja stranke. Masovnost političkog života ogleda se u dve dimenzije: *prvo*, stranke moraju imati što masovnije članstvo

radi efikasnijeg širenja sopstvenog programa u »društvu«, kao i zbog potrebe obezbeđenja solidne finansijske baze delovanja i *drugo*, pošto se snaga stranke odmerava pre svega brojem glasova na izborima, potrebno je što masovnije učeske građana u ovom obliku političkog izjašnjavanja.

Masovna demokratija predstavlja politički okvir u kojem dolaze do izražaja dve značajne karakteristike moderne politike: oligarhijske tendencije u stranačkim organizacijama (R. Mihels) i plebiscitarna vrsta podrške koju uživa partijski vođa kao moderni demagog (M. Veber). Javni politički život sužava se u koordinate kompetitivnog elitizma (upor. D. Held, *Modeli demokratije*, Zagreb, 1990, str. 149 passim). Odnosi centara političke moći (vrhovi masovnih stranaka) i građana poprimaju obeležja privatnopravnog odnosa. Politički život, naime, funkcioniše kao tržište u kojem se vrši razmena između proizvođača i potrošača vlasti. Reč je o razmeni između sadržaja javnog upravljanja (politika u užem, kolokvijalnom smislu reči) i saglasnosti. Građani postaju politička klijentela stranaka, stranke politički aparat vođa sa jasnom tendencijom interne birokratizacije, a vođe postaju stvarni ili potencijalni visoki funkcioneri države (o ovome bliže kod N. Bobija, 1990, str. 148 passim). Politika postaje stvar aktivne države i stranaka i pasivnog građanstva, a liberalne institucije (građanin, javnost, parlament) menjaju svoju političku sadržinu.

Ova prevlast stranačko-državnog elementa u politici XX veka predstavlja njenu središnju tendenciju. Na dvema različitim stranama od ovog dominantnog iskustva stoje *totalitar*no i *pluralističko*, iskustvo političkog života. U dinamici odnosa države i društva, koja je karakteristična za modernu politiku uopšte, totalitarizam je predstavljao krajnost totalne prevage države i praktične anemije društva do stupnja kada se o »odnosu« ova dva fenomena više ne može govoriti. Nasuprot tome, pluralističko iskustvo i njemu odgovarajući koncept politike podrazumevaju takvu policentričnost faktičke moći u kojoj država gubi obeležja svestladijućeg činoca.

Totalitarna politika svoje sredstvo i svrhu nalazi u totalnoj državi. To je država koja

predstavlja suštinsko, tj. *merodavno*, dakle opšteobavezujuće, političko jedinstvo. (Vidi C. Schmitt, 1979, str. 45.) Reč je o političkoj vladavini koju kritički orijentisana nauka podvodi pod izraz *totalitarna diktatura*. Njena obeležja su sledeća: (1) država se ne temelji na zakonu, već na aparatu nasilja, (2) vlast je koncentrisana u državnom aparatu i nije institucionalno razdeljena, (3) postoji monopolistička državna partija, (4) nad društvom se vrši totalna kontrola, ono se više ne razlikuje od države, jer je potpuno prožeto centralnom političkom vlašću, (5) poredak se oslanja na teror, tj. upotrebu nepredvidljivog nasilja kao stalne pretnje individui. (Vidi: F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb, 1974, str. 207, 208; slična karakterizacija totalitarne diktature može se naći u C. J. Friedrich i Zb. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, N. York, 1956, str. 9. i 10.) Socijalni oslonac totalitarizma je masovni pokret populističkog tipa (desnog — fašizam, nacizam, ili levog — komunizam), koji uzdiže vođu do obogotvorenja, a njegove se odluke prihvataju direktno — aklimacijom, ili posredstvom transmisionog mehanizma u vidu masovnih političkih organizacija. Totalitarna politika predstavlja celinu dva na prvi pogled nespojiva procesa — do krajnosti tajnog (arkanskog) načina odlučivanja i transparentnog kvazijavnog načina prihvatanja odluka. Politika se svodi na ogoljeni lidersko-masovni ritual.

Pluralistički koncept politike nastao je ne samo kao demokratski odgovor totalitarizmu, već i kao alternativa masovnoj demokratiji u zapadnim društvima. Pluralizam u politici ne suprotstavlja se samo totalitarnoj, nego i svakoj akumuliranoj i ekstenzivnoj, u osnovi, centralizovanoj, državnoj vlasti. Model centralizovane države sa širokom skalom upliva u društveni život, uz kompeticiju stranaka na slobodnim izborima, ne može da zadovolji složenu mrežu odnosa, potreba i interesa savremenog društva. Po prirodi stvari, u društvu moć je raspoređena nehijerarhijski i konkurentski, tako da je u svojoj političkoj suštini društvo *policentrično*. Ako političke institucije, ustanove i procedure javnog odlučivanja ne odgovaraju ovoj izvornoj pluralnosti

društva, onda njihov efekat može biti samo u sputavanju i gušenju faktičke društvene složenosti. Pluralistička koncepcija politike pokušava da pruži savremeni demokratski odgovor modernim tendencijama. Ne radi se samo o tome da se vlast konstituiše odozdo i efikasno kontroliše (klasični demokratski princip), nego i da se efektivno razdvoji na više centara i oslobodi svoje državno-univerzalističke pretenzije. »Drugim rečima, demokratija modernog doba je takvo stanje u kome se borba protiv zloupotrebe vlasti vodi na dva fronta: protiv vlasti odozgo u ime vlasti odozdo i protiv koncentrisane vlasti u ime raspodele vlasti« (N. Bobio, op. cit., str. 60). Takav policentrički model politike Robert Dahl (R. Dahl) nazvao je još sredinom pedesetih godina ovog veka *poliarhijom*, koja suštinski predstavlja *vladavinu manjina*; one su funkcionalno odvojene od apstraktnih društvene celine, za koju još može da važi princip većinske demokratije. Politika, međutim, dominantno predstavlja mrežu institucija i procedura odlučivanja koje se obrazuju uporedo sa formiranjem postojećih interesnih struktura kao direktni izraz (forma) njihovog izražavanja, međusobnih sukobljavanja i usaglašavanja. Poliarhiju specifično karakteriše *autonomija udruživanja* i, prema tome, slobodno javno delovanje različitih interesnih skupina. (Vidi R. Dahl, *Democracy and its Critics*, Nev Haven, London, 1989, str. 220 passim.)

Policentrički (ili pluralistički) model politike, iako je odgovorio na mnoge savremene zahteve, nije u savremenom društvu odneo prevagu. U hemisferi zapadnih demokratija taj model koegzistira sa državno-stranačkim kompleksom, u kojem se još uvek koncentriše gro političke moći zajednice. Poreklo te moći je u masovnoj lojalnosti, stvaranoj više decenija s obzirom na ulogu države u obezbeđivanju opšte dobrobiti (tzv. država blagostanja). Opšti kontekst ovog političkog fenomena današnjice je *kasni kapitalizam*. Njega karakterišu tri nezavisna i različito organizovana podsistema: strukture socijalizacije rukovodene određenim normativnim pravilima, proizvodnja roba i odnosi razmene kapitalističke ekonomije i, najzad, država

blagostanja kao kompleks političkih i administrativnih institucija čiji je cilj *unapređivanje* strukturama socijalizacije i kapitalističke ekonomije (vidi J. Keane u: *Contradictions of the modern State*, London, 1984, str. 12, 13). Moć ovakve države sadržana je u njenoj ekstenzivnosti i multifunkcionalnosti. Tendencijski ona obuhvata sve pore društva podvrgavajući ih svom *sistemskom* delovanju. U tom kontekstu, politika se pretvara u stručno-upravnu delatnost različitih državnih agencija koje su pozvane da *uređuju* odnose u različitim područjima — privredi, obrazovanju, socijalnom staranju, zdravstvenoj zaštiti, kulturi, javnom životu uopšte. Tendencijski, sistem je gutao »svet života« (slobodnu javnost) i iz njega izvlačio slobodarsku supstanciju političkog, vraćajući je ponovo u intime marginalnog ili sasvim privatnog života. (O ovome v. J. Habermas, *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*, Zagreb, 1982, naročito str. 9—18.)

Od kada je započela kriza države blagostanja (sedamdesetih godina), izazvana nedovoljnošću njenih kapaciteta upravljanja s obzirom na enormno nabujale zahteve i očekivanja socijalne baze, u političkom svetu zahvaćenom tom krizom ističu se dva odgovora. Prvi se orijentiše na strukturno rastećenje države mnogih aktivnosti (samim tim i institucija i službi) upravljanja sferom blagostanja u ime njihovog vraćanja privatnom preduzetništvu, odlučivanju i investiranju. Država, drugim rečima, treba da dignu ruke od celokupne oblasti privrede i ljudskih prava, u koje se do sada aktivno mešala ograničavajući njihov prirodni samotok i samoregulaciju.

Drugi odgovor na krizu države blagostanja orijentiše se na potrebu povećane participacije *civilnog društva* na širokoj skali životnih pitanja (od privrede preko socijalnog pitanja do ekologije), koja se više ne mogu efikasno rešavati sistemskim upravljanjem. Pravo na slobodnu političku (javnu) komunikaciju se ovde ističe kao elementarno, a njegovo aktivno korišćenje od strane građana i udruženja znači ne samo spašavanje uskih enklava »sveta života« pred depersonalizovanim učincima sistema, nego i efektivno proširivanje

sфере slobode kao eminentnog političkog područja.

**Savremeni pojam politike.** — U našem veku iskustvo i poimanje politike iskazali su se u širokom spektru. Na jednom njegovom kraju nalazi se totalitarizam, a na drugom republikanstvo. Između njih su u dugom kontinuumu raspoređeni manje ili više autoritarni, kao i manje ili više demokratski oblici političkog života. Imajući u vidu ovaj iskustveni spektar, ispitajmo četiri paradigmatička određenja politike koja, uzeta zajedno, obuhvataju čitav prostor pomenutog kontinuum. To su *totalitarno*, *etatističko*, *pluralističko* i *republikansko* shvatanje politike.

Za *totalitarno* shvatanje politike uzećemo određenje Karla Šmita. Po ovom autoru za politiku je karakteristično razlikovanje između prijatelja i neprijatelja. Reč je o suštinskom, egzistencijalnom razlikovanju koje svaka zajednica mora sprovesti kako bi opstala kao politička zajednica. Upravo ta vrsta razlikovanja daje ljudskim radnjama i motivima politički smisao. Totalnost politike (»političkog«) sadržana je u tome što je svaka oblast ljudske delatnosti — religija, privreda, moral i dr. — podložna ovakvom razlikovanju, tj. podvajanju na prijatelje i neprijatelje. Štaviše, sama politika nema svoje specifično područje stvarnosti; njen egzistencijalni element sadržan je u svim postojećim područjima stvarnosti, ali samo onda kada unutrašnji sporovi unutar svake od njih dostignu *intenzitet* razlikovanja koji odgovara odnosu prijatelj — neprijatelj. »Svaka religiozna, moralna, ekonomska, etnička ili neka druga suprotnost preokreće se u političku suprotnost kada postane dovoljno jaka da ljude efektivno grupiše na prijatelje i neprijatelje« (C. Schmitt, 1979, str. 37).

Ovakav pojam politike, po Šmitu, preduslov je za razumevanje države. Politika i država odnose se kao duša i telo. U tom smislu država predstavlja suštinsko, totalno i merodavno političko jedinstvo zajednice. Njena moć je totalna, jer ona proizlazi iz osnovnog prava, prava da se povede rat protiv neprijatelja (*jus belli*) (*Ibid.*, str. 45). Iz ovog ugla posmatrano, suština političkog sadržana je u efektivnoj sposobnosti države da neop-

zivo odlučuje o uvođenju vanrednog stanja i da deluje u okolnostima vanrednog stanja.

Najubedljivije *etatističko* određenje politike nalazimo kod Maksa Vebera. Za njega politika predstavlja »težnju ka učestovanju u moći ili ka uticaju na raspodelu moći bilo između država ili između grupa ljudi u državi u kojoj žive (v. M. Veber, *Kritika kolektivizma*, Beograd, 1988, str. 56, vidi takođe, isti autor, *Privreda i društvo*, Beograd, 1976, t. II, str. 433). Za ovakvo shvatanje politike ključne su, dakle, dve kategorije — *moć* i *država*. Moć je opšti društveni fenomen koji se javlja u svakoj vrsti »zajedničkog delanja« ljudi. Njen poseban slučaj je *vlast*. Ona u osnovi predstavlja institucionalizovanu moć koja u modernom dobu dobija izgled države. S obzirom na to da je državu, po Veberu, nemoguće precizno definisati polazeći od predmeta njenog bavljenja, jer skoro da ne postoji područje koje ne bi potpalo pod njenu oblast, preostaje jedina mogućnost da se ona definiše s obzirom na specifično *sredstvo* koje joj stoji na raspolaganju, a to sredstvo je primena *fizičkog nasilja*. Ukratko, za Vebera je država ona politička organizacija koja ima monopol legitimne primene fizičkog nasilja. (V. M. Veber, 1976, t. II, str. 432. i 1988, str. 56.) Specifičnost Veberovog određenja država sadržana je u pojmu *legitimitnosti*, tj. u isticanju potrebe države da iznađe »pravo«, tj. opravdanje, za primenu nasilja.

Politika se, po ovom shvatanju, nalazi u trouglu moći, legitimnosti (tj. procesa legitimizacije vlasti) i fizičkog nasilja (prinude). Ona se najuže vezuje za državu koja je osnovni medijum njenog postojanja i osnovno sredstvo realizacije ciljeva različitih političkih aktera.

Dobar primer *pluralističkog* shvatanja politike pruža stanovište Dejvida Istona (David Easton). Za ovog autora politika predstavlja autoritativnu raspodelu vrednosti u društvu. Ona je u osnovi društveni fenomen koji se podjednako tiče društva kao celine, manjih udruženja ili bilo kojih drugih grupa. Na svim tim nivoima, koji se međusobno odnose kao širi i už, a ne kao viši i niži, politika se sastoji »od mreže odluka i delatnosti kojima se raspodeljuju vrednosti« (D. Easton, *The Political System*, New York, 1963, str. 130). Za razliku od drugih vrsta delatnosti, gde se ta-

kode odlučuje o vrednostima, politiku odlikuje odlučivanje na bazi *autoriteta*, tj. autoritativna raspodela vrednosti. To znači da se u društvu »politika, bilo formalna, bilo efektivna, prihvata kao nešto što obavezuje« (*Ibid.*, str. 133).

Pluralistički sadržaj ovakvog određenja politike proizlazi iz prostora njene primene. To je *društvo* shvaćeno pluralistički. Iz političkog ugla posmatrano (a to je odlučivanje o raspodeli vrednosti na osnovi nekog autoriteta), društvo se sastoji iz mnoštva grupa, udruženja i organizacija koje poseduju određene *autonomije*. Pluralizam autonomnih celina i aktera ne negira postojanje nečega što se može nazvati društvenom celinom. Ali, politika u svojoj sveobuhvatnosti i predstavlja »odnos između autoritativnih politika koje nastaju u grupama kao što su udruženja i politika koje su autoritativne za čitavo društvo« (*Ibid.*, str. 134). Ovde je očigledno da se u osnovnom određenju politike izbegava reč »država«, kako bi se, u duhu pluralističkog shvatanja, eliminisala zamisao vrhovne i monopolske vladavine.

Paradigmu *republikanskog* shvatanja politike nalazimo u radovima Hane Arent. Politika predstavlja posebnu oblast ljudskog delanja u kojoj se na osnovu mišljenja, govora i argumentisanja odlučuje, tj. učestvuje u odlučivanju o javnim poslovima. U svojoj biti politika je i u modernom vremenu ono što je bila u Antici — *res publica*, javna stvar za koju podjednako odgovaraju svi građani. Politika kao zasebno područje i postoji u meri u kojoj građani praktikuju javni život, tj. učestvuju u poslovima zajednice. U tom smislu za Hanu Arent političko je eminentno područje *slobode*, oblast »vladavine« javnog duha i ljudske samoafirmacije.

Iako je u svojoj osnovi normativan, ovaj koncept politike nije utopijski niti je utopijski. Istorijski on je realizovan ne samo u antičkom *polisu* i *civitasu*, nego i u svim modernim revolucijama i pokretima koji su stvorili republikanske ustanove kao što su slobodna javnost, parlament, ustanove lokalne samouprave i saveti. Te ustanove sa promenljivom istorijskom srećom ugrađivane su u sekularni politički poredak (*novus ordo saeculorum*) koji je u određenim trenucima predstavljao oazu slobode u okruženju

nužnosti, sile i nasilja kao obeležja svih drugih političkih poredaka. (Vidi Hana Arent, *O revoluciji*, Beograd, 1991, naročito 157—187.) Suprotnost: sloboda/nužnost, odgovara kod Hane Arent suprotnosti političko/nepolitičko. Tamo gde ne vlada govor, racionalno ubeđivanje, nema politike, a ono što se pod tim pojmom kolokvijalno prihvata uvek je u senci nekog apsolutnog opravdanja. »Ono što razumemo pod vlašću i podvlašćenošću, pod moći, državom i vladom, ukratko — svi naši politički pojmovi poretka, važe neopozivo kao prepolitički pojmovi; oni svoje opravdanje nisu imali u javnom, već u privatnom području, tako da su oni u doslovnom smislu nepolitički — polis nepripadajući« (Hannah Arendt, *Vita Activa*, Minhen, 1981, str. 34). Nasuprot tome, politika je samo stvar slobodnih, delatnih i aktivnih ljudi koji područje javnog kao područje zajedničkih poslova nikada ne prepuštaju sili vladavine, rutini uprave i tajnovitosti posvećenih.

Od četiri izložene paradigme savremene politike (XX veka) prvu (totalitarnu) možemo smatrati iznimnom. Ona politiku sažima u jednu tačku, totalnu vladavinu, i time preko opšte politizacije praktično ukida specifično područje i smisao političkog. Ostale tri paradigme, posmatrane u celini, jasno izdvajaju i predočavaju tri ključne političke oblasti — *vladavinu*, *interes* i *javnost*. I to *prva*, etatistička, paradigma potencira oblast vladavine, *druga*, pluralistička, oblast interesa, a *treća*, republikanska, politiku vezuje primarno za javnost. Ako zanemarimo teorijske preferencije ovih triju pristupa, možemo da utvrdimo da upravo ove tri oblasti — vladavina, interes i javnost — u svojoj celokupnosti čine savremeni svet politike.

Sve tri oblasti savremene politike imaju svoje strukturne osobenosti i svaka od njih izražava po jedan svojstven i prepoznatljiv politički fenomen. Vladavina očitava *političku moć*, interes *političku participaciju*, a javnost, *slobodnu političku komunikaciju*. Strukturno posmatrano, vladavina se oslanja na sistem ustanova izvršne i upravne vlasti (država u užem smislu reči), interes se realizuje posredstvom predstavničkih i zastupničkih tela, dok javnost funkcioniše na osnovu neposrednog i posrednog (mediji) opštenja osnovnih političkih aktera — građana. Sve ustanove i de-

latnosti u ove tri oblasti podjednako nazivamo političkim. Kada parlament kao opšte predstavničko telo donese neki zakonski akt ili ovlašćeni zastupnici udruženja sklope međusobni ugovor, kada vlada pojača mere nadzora i kontrole u nekoj oblasti života, kada pojedinac u štampi iznese svoje neslaganje sa politikom vlade ili načinom rada parlamenta i za svoje mišljenje nastoji da približi javno mnjenje — sve se te aktivnosti podjednako smatraju političkim i to iz dva ključna razloga: po sadržaju one se odnose na poslove zajednice, ma kog nivoa ili dela zajednice se direktno ticalo, a po formi te aktivnosti se odvijaju u medijumu javnog, ma koji konkretan sadržaj one proizvodile.

Savremena politika optimalno pretpostavlja međusobnu ravnotežu ovih triju oblasti. Svaka od njih ima svoj jake razlog postojanja — vladavina u poretku, interes u potrebi, a javnost u slobodi. Ako razlozi poretka preovlađuju nad razlozima (društvenih, grupnih i individualnih) potreba, kao i nad razlozima (ličnih i političkih) sloboda, onda politika zadobija autoritarni lik, jer tada guši potrebe i slobode. Ako bi se, s druge strane, celokupna politika pretvorila u interesno zastupništvo, onda bi se teško održala celina zajednice, a pojedinac bi vredeo onoliko koliko se trenutno »kotira« njegov interes ili interes njegove referentne grupe. Najzad, ako bi politiku određivalo samo slobodno mnjenje, onda bi nedostatak institucija poretka lako doveo do anarhije »prirodnog stanja.« Zato je u savremenim političkim zajednicama neophodna ravnoteža ovih triju oblasti političkog.

Ipak, realno stanje stvari ukazuje na to da u savremenim zajednicama (»država«) uvek postoji pretežnost jedne oblasti politike nad druge dve, a najčešće vladavine nad područjem interesa i javnosti. Zato su, uobičajeno ih nazivajući, autoritarni poreci brojniji od demokratskih, i zbog toga savremenu politiku u velikoj meri odlikuju borbe, pokreti i procesi usmereni ka postizanju boljeg i adekvatnijeg političkog predstavljanja i većih političkih sloboda. U tom slučaju, smatra se, i vladavinski poreci bi bili demokratski, a ne autoritarni, tj. bili bi podložniji postojanoj i efikasnoj društvenoj kontroli i nadzoru.

Ravnoteža triju političkih oblasti, kako nam pokazuju savremene zajednice koje takvu ravnotežu generalno ostvaruju, pretpostavlja prožetost svake od njih određenim vitalnim činocima. To su pravo, procedure, nadležnosti i odgovornosti.

Pravo u ovom kontekstu predstavlja univerzalno važenje (zakonskih) normi, koje objektivno i načelno regulišu odnose u svim područjima političkog. Procedure su opšta pravila odlučivanja na bilo kom nivou kreiranja politike, kojih se podjednako pridržavaju svi učesnici odlučivanja. Nadležnost predstavlja uloge i funkcije koje se na bazi dobrovoljnog pristanka njihovih nosilaca prethodno dodeljuju. Najzad, odgovornost je moralni činilac političkog koji podrazumeva svesno podnošenje konsekvenci javnog delanja.

Ako je politika u svim trima svojim konstitutivnim oblastima prožeta ovim činocima, onda je ona u stanju da ispuni i svoju normativnu svrhu i svoj društveni zadatak. U tom slučaju politika predstavlja delatnost javnog odlučivanja u zajednici o svim poslovima koji se tiču njenog opstanka, funkcionisanja i razvoja.

Slobodan SAMARDŽIĆ

#### LITERATURA

- Aristotel *Politika*, Kultura, Beograd, 1970.  
 C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, Duncker und Humblot, Berlin, 1979.  
 D. Easton, *The Political System*, An Inquiry into the State of Political Science, A. A. Kopf, New York, 1963.  
 E. Kasirer, *Mit o državi*, Nolit, Beograd, 1972.  
 H. Arendt, *Vita Activa oder vom tätigen Leben*, Piper Verlag, Muenchen.  
 J. Habermas, *Teorija i praksa*, BIGZ, Beograd, 1980.  
 Lj. Tadić, *Nauka o politici*, Rad, Beograd, 1988.  
 M. Veber, *Privreda i društvo*, Prosveta, Beograd, 1976.  
 N. Bobio, *Budućnost demokratije*, Filip Višnjić, Beograd, 1990.  
 R. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven, London, 1989.  
 T. Fiveg, *Topika i jurisprudencija*, Nolit, Beograd, 1987.  
 V. Henis, *Politika i praktička filozofija*, Nolit, Beograd, 1983.

#### POLITIKA (KULTURNA)

**Poreklo i pojam.** — Istorija pokazuje da kulturna politika svoje korene ima u dalekoj prošlosti. Poljski autor K. Žigulski (K. Zygmundski) navodi kao primer Periklov period (oko 500—429. godine pre naše ere) u Atini. Ovaj političar je smatrao da jedan od ciljeva države treba da bude briga o svestranom obrazovanju i razvoju građana i da je obaveza države da snosi troškove za ove svrhe. On je, pored ostalog, uveo specijalnu pomoć za siromašne, takozvani *theorikon*, namenjen za kupovinu mesta u pozorištu. K. Žigulski smatra da kulturnu politiku vodi svaka institucija ili organizacija koja brine o životu ljudi. Već su pisci grčkih tragedija dobijali novac od države, koja im plaća za drame koje se izvođe. A. Hauzer smatra da je grčka drama bila politička drama u punom smislu reči. Poslednja scena *Eumenida*, sa svojom molitvom za napredak antičke države otkriva glavnu svrhu komada. Politička kontrola nad pozorištem uslovlila je prihvatanje gledišta da je pesnik čuvar više istine i prosvetitelj koji vodi narod ka višem stepenu humanosti.

Platon je u svojim delima pružio prvi obrazloženi koncept državne kulturne politike. Platon je odredio ciljeve državne politike u oblasti stvaralaštva i granice slobode u umetnosti; definisao je podsticajna i represivna sredstva kulturne politike; odredio kriterijume za izbor onih ličnosti koje će sprovesti državnu politiku u ovoj oblasti. Platon uspostavlja cenzuru: »Nije, dakle, dovoljno«, smatra Platon, »da nadzor vršimo samo nad pesnicima i da samo njih prisiljavamo da svoje tvorevine usklađuju sa moralom, pa ako neće tako da čine, da im u našoj državi ne dopustimo da pevaju kako im volja. Potrebno je vršiti nadzor i nad drugima koji nešto stvaraju...«

Pesništvo je u životu Helena duboko zadiralo u duhovno formiranje ljudi. Ritual i muzika igrali su orgomnu ulogu u životu društva. Platon veruje da se promenom muzičkih načela menjaju i sami temelji na kojima počiva organizovana zajednica, država.

U istoriji razvoja ljudskog stvaralačkog duha snažno je utkana uloga države, politike, religije. Pokroviteljstvo države, crkve, kraljevskih i kneževskih dvorova, pa i bogatih

građana ostavilo je neizbrisiv pečat na položaj i razvoj umetnosti. Važnu ulogu u duhovnom životu imao je *mecenat*, a pod tim se obično podrazumeva svojevrsna zaštita umetnika od strane bogatih pokrovitelja. Ta zaštita sastojala se u davanju umetnicima i drugim talentovanim pojedincima, sredstava za izdržavanje; u stvaranju uslova za njihov rad; podsticanju stvaralaštva; propagiranju njihovih dostignuća, stvaranju zbirke i kolekcija. Mecenat, koji je nastao u evropskom Starom veku, bio je poznat i u srednjem veku. Najveći trijumf doživeo je u epohi renesanse. Kod mecena obično je dominirala težnja da se pokaže vlast, moć i veličina, i da se ovekoveče u umetnosti i predaju budućim pokolenjima.

Pojava modernih kulturnih politika vezuje se, po Ž. Rovanu (J. Rovau), za političko-socijalne revolucije (posebno za Francusku revoluciju) i sa odvajanjem države od personalnosti kralja. Pokret socijalnih revolucija imao je za posledicu stalno proširivanje kulturnih aktivnosti i publike. Uočava se, na primer, paralelizam između opšteg prava glasa i participacije u kulturnom životu. Do toga vremena se participacija u kulturnom životu zasnivala na privatnim sredstvima. U tome značajnu ulogu imala su sredstva dvorova, crkve, univerziteta. Tek građanstvo zahteva stvaranje javnih kulturnih službi i ustanova, a kraljevske zbirke postaju javni muzeji. Kulturne akcije iz oblasti privatne inicijative prelaze u nadležnost države. Ž. Rovau smatra da se ovaj proces odvijao u sledećim etapama: (1) prenošenje kulturnih akcija sa privatnih mecena na javne vlasti, državu; (2) okretanje kulturne akcije prema sve širim slojevima publike; (3) obezbeđivanje prava na obrazovanje svih kao i prava na permanentno obrazovanje; (4) konstituisanje sfere slobodnog vremena, sporta, turizma i organizacije akcija za omladinu; (5) razvoj sredstava informisanja i difuzije: bioskopa, radija, televizije. Svaka država danas raspolaže odgovarajućim javnim, kulturnim službama. Neprekidno se povećava polje javnih intervencija u kulturi, uporedo sa stvaranjem sve brojnije publike.



Javno tužilaštvo je nastalo kad su u inkvizicionom postupku razdvojene funkcije optužbe i suđenja, upravo da bi se otklonili nedostaci tog postupka. Za javno tužilaštvo, pored svih uslova nezavisnosti koji važe za sud, po prirodi njegove funkcije, potrebno je obezbediti i njegovu pojačanu političku nezavisnost da bi se onemogućio progon ili maltretiranje političkih protivnika. To se, pored ostalog, postiže slično kao i u sudovima: ili se u tužilaštvu zabranjuje pripadnost političkim strankama, ili se obezbeđuje manjeviše jednaka stranačka (i nestranačka) pripadnost, naravno, bez obzira na trenutnu srazmeru stranačke zastupljenosti u predstavničkom telu.

Advokatura je mnogo starija institucija. Njeni počeci su u staroj Grčkoj, u dvema ustanovama: *syngoroi* (oni koji govore zajedno (sa strankom)) — što je istog etimološkog porekla kao i latinska reč *ad-vocati*) i *logografi*. Budući da je svaki učesnik u sporu morao lično da govori, već u IV v. pre n.e. bila je veoma raširena praksa da govore za stranke sastave profesionalni pisci govora, logografi. Njihov zadatak bio je veoma težak jer nisu mogli da znaju, a često ni da predvide, argumente koje će izneti druga strana. *Syngoroi* su oni koji govore u korist stranke, ali ne u modernom smislu advokature, jer je bilo zabranjeno (i posebnom tužbom zaprećeno) da za to primaju naknadu. To su prijatelji i rodaci koji se zauzimaju za stranku. Dakle, logografi su advokati profesionalci, a *syngoroi*, uprkos svom imenu, to nisu. U starom Rimu advokatura je doživela procvat. Ciceronova retorička dela najvećim delom jesu pravne knjige, opet najvećma posvećene pravilima o sudskim govorima. Pa ni u srednjem veku se institucija advokature nije izgubila.

## SUVERENOST

**Pojam i poreklo suverenosti.** — Suverenost predstavlja svojstvo državne vlasti po kome je ona *najviša vlast* na području određene države. To što je reč o najvišoj vlasti, ima dvojako suštinsko značenje. Prvo, reč

Krajem 348. n.e. u Kartagini je donesena odluka da se pripadnici klera ne mogu baviti sekularnim poslovima. To je zahtevalo da crkva dobije instituciju branilaca (*defensores*). No, tek je u karolinško doba institucionalizovan *advocatus monasterii*. U XI v. su manastirski advokati postali najmoćnija feudalna vlastea (npr. u Veneciji, Gorici, Tirolu, Trevizu), pa srednjovekovnu Italiju karakteriše to što su advokati bili pravni savetnici opatija, pisci statuta, direktori opatijskih kancelarija, pravni savetnici pri sklapanju ugovora najvećeg pravnog značaja, članovi Visoke kurije ili vrhovnog suda. Inkvizicioni postupak ne ostavlja mesta advokatima, ali zato u Engleskoj u akuzatornom postupku, upravo s rastom zaštite sloboda i prava čoveka, raste i značaj advokature. Advokatura je uvek javna, ali nikada državna služba. Upravo zahtev za visokom profesionalnošću, kao i u drugim strukovnim udruženjima, ali po prirodi advokatske funkcije i više nego u njima, traži autonomiju advokature. A ona na našem prostoru ima dvovekovnu tradiciju. Zato bi podržavljenje te službe prema postojećem nactu Zakona značilo izuzetnu civilizacijsku retrogradnost.

Jasminka HASANBEGOVIĆ

## LITERATURA

- J. Coumoul: *Traité de pouvoir judiciaire*, Paris, 1911.  
 M. Cappelletti: *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, 1989.  
 M. Dika: *Pravo na tužbu*, Zagreb, 1986.  
 O. Kirchheimer: *Political Justice — The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton, 1961.  
 V. Bayer: *Kazneno postupno pravo — Povijesni razvoj*, Zagreb, 1943.

je o državnoj vlasti koja je *nezavisna* od svih drugih. Ovo značenje predstavlja međunarodnopravni sadržaj pojma suverenosti. Drugo, reč je o vrhovnoj vlasti, tj. vlasti kojoj su sve druge *podređene*. Ovo značenje

predstavlja državnopravni sadržaj pojma suverenosti.

Suverenost je bitno obeležje državnog porotka, tj. onog sistema vladavine koji je organizovan kao država. Za taj sistem vladavine karakteristično je da u njemu postoji telo, organ ili osoba koja ima legitimnu i efektivnu moć konačnog odlučivanja, tj. objektivno opravdanje i subjektivnu sposobnost da donosi odluke u kojima se potvrđuje vrhovni (suvereni) karakter vlasti. Takvo telo, organ ili osoba naziva se *suveren*.

Suverenost i državnost su komplementarni pojmovi i u istorijskom i u strukturnom pogledu. Nastanak države u modernom smislu najuže je povezan sa stvaranjem suverene vlasti, one vlasti čiji su osnovni atributi neograničenost, nedeljivost i neotuđivost. Takva vlast nastala je prevladavanjem srednjovekovnog feudalnog pluralizma, s jedne strane, i oslobađanjem od religijskog autoriteta u oblasti svetovnih stvari, s druge strane. U viševjekovnoj borbi plemstva, krune i crkve oko svetovne vlasti, pobjeda krune značila je ustanovljenje novog tipa vladavine sa suverenom vlašću, koja će biti najviša prema unutra (u odnosu na staleže, čiji članovi postaju njeni podanici) i nezavisna prema spolja (u odnosu na vrhovnog crkvenog poglavara, tj. papsku vlast). Istorijski posmatrano, suverena vlast je vlast koja je uspela da objedini i sebi podvrgne sve posebne vlasti na određenoj teritoriji i da time postane jedinstvena (*summa potestas*) i neosporna vrhovna (*suprema potestas*) vlast. Prvi državni oblik u kome se ona javila bio je apsolutna monarhija.

Za prvog utemeljitelja moderne misli o suverenosti, Ž. Bodena (Bodin), monarhija je najavršenije otelotvorenje principa suverenosti. Identifikovanje monarhije, suverenosti i državnosti kao apsolutnih principa vladavine imalo je za rane mislioe suverenosti (pre svih za Bodena i Hobsa — Th. Hobbes) principijelni značaj. Jedino je apsolutna vlast suverenog monarha ili načelno suverene osobe (kao kod Hobsa) mogla da svedoči o božanskom karakteru vlasti, do čega je ovim misliocima neobično stalo. Reč je o strogo božanskom karakteru, a ne božanskom po-

reklu vlasti. To razlikovanje nam predočava dramatični preokret u modernoj misli o politici koji se zbio uporedo sa uvođenjem pojma suverenosti. Suverena vlast ima božanski karakter, jer monarh, i jedino on, može u području državnih poslova, tj. svetovne vlasti, da oponaša Boga. Monarh je, naime, suvereni zakonodavac, što znači — osoba iznad zakona. U modernoj državi važi pravilo *princeps legibus solutus est*. Zbog toga Boden kao osnovno obeležje suverene vlasti navodi: »... pravo da se nametnu zakoni uopšte svim podanicima bez obzira na njihov pristanak... Ako treba uspešno da vlada državom, suvereni vladalac mora biti iznad zakona« (J. Bodin, 1962, str. 32).

Božanski karakter suverene vlasti, međutim, ne znači da ona ima božansko poroklo. Kod Hobsa je već sasvim jasno da je državna vlast proizvod ljudi. Ona nastaje posredstvom ugovora koji među sobom sklapaju ljudi. Međutim, ovde nije reč o »društvenom ugovoru«, poznatom iz kasnijih koncepcija Dž. Loka (J. Locke) ili Ž.Ž. Rusoa (J.J. Rousseau). Reč je o ugovoru čijim posredstvom se pojedinci, zbog straha od anarhije prirodnog stanja, odriču ličnog suvereniteta u korist vrhovnog vladaoa (suverenog monarha) jer svojom suverenom zakonodavnom delatnošću i državnim garancijom da će se zakoni poštovati (legitimna upotreba sile) on je u stanju da svima njima osigura zaštitu. Za uzvrat, pojedinci njemu duguju večnu pokornost; oni postaju njegovi podanici. Kako je to slikovito izrazio K. Šmit (C. Schmitt), suvereni vladalac je »smrtni bog« i istovremeno reprezentativno-suverena osoba. Za Bodena i Hobsa nije bilo ništa prirodnije od poimanja državne suverenosti kao vladaočeve suverenosti, a ove, zbog njene svemoći, kao božanske vlasti.

Rani mislioci suverenosti razlikovali su dve vrste ugovora, koje je S. Pufendorf (Puffendorf) nazvao *pactum societatis* i *pactum subiectionis*. Samo je ovaj drugi davao vladaoču nadležnosti apsolutne vlasti. Kod Bodena, osim donošenja zakona, postoji još i pravo objavljivanja rata i zaključenja mira, pravo postavljanja državnih činovnika, suđenja u poslednjoj instanci, pomilovanja, kova-



nja novca i oporezivanja. Apsolutna vlast suverena, međutim, nije se protezala na oblast koju je Boden nazivao *communitas*. U njoj važi *pactum societatis*, a vladalac je dužan da poštuje ugovore koji su sklopljeni među članovima te *communitas*. Postoji, dakle, jasna razlika između zakona i ugovora. Dok zakon predstavlja naredbu suverena, čije izvršenje ne može biti uslovljeno pitanjem o njenoj pravednosti, dotle su ugovori autonomna stvar podanika i u tom domenu, domenu *prava*, čak postoje uzajamne obaveze i prava između vladara i »građana« (H. Denzer, 1986, str. 259ff). Ovo jasno predočava da je uništenje feudalnog partikulariteta pomoću apsolutne državne vlasti imalo svoj društveno-istorijski smisao u postupnom obezbeđivanju najpre mira i sigurnosti, a zatim i opštih zakonsko-pravnih uslova za privredno-socijalni razmah srednjovekovnog *societas civilis-a* (građanskog društva) i njegov potpuni prosperitet i moć u moderno doba.

Suverenost u svom pojmu, kao nezavisna i najviša vlast i kao, u osnovi, bitno svojstvo državne vlasti, nadživela je apsolutnu monarhiju i zadržala se do danas kao praktični neodvojivo obeležje državnog života, ali i kao teorijski veoma kontroverzna kategorija. Unutrašnja protivrečnost tog pojma sadržana je u njegovim nesumnjivo apsolutističkim obeležjima, koja svoju funkcionalnost navodno imaju i u konstitucionalno-demokratskim porocima. Suverenost, kao što je na početku rečeno, predstavlja konkretnu moć konačnog odlučivanja, tj. legitimnu i efektivnu sposobnost donošenja i sprovođenja odluke koja, bar privremeno i pravno zasnovano, može da suspenduje čitav pravni poredak jedne države. reč je o *vanrednom stanju* kao izrazu egzistencijalne ugroženosti državnog poretka, bilo spolja bilo iznutra (u oba slučaja ozbiljno se dovode u pitanje dva suštinska obeležja suverene državne vlasti — da je ona nezavisna i da je ona najviša). U tom smislu, pitanje o suverenosti uvek se svodi na pitanje o nosiocu (subjektu) suverene vlasti, jer u kontekstu odluke i odlučivanja (o vanrednom stanju) nije bitan sadržaj odluke, već njen subjekt. U prvi plan dolazi, dakle, pitanje o suverenu, a jedna od neobično jednostavnih

i preciznih definicija ovde glasi: »Suveren je onaj ko odlučuje o vanrednom stanju« (C. Schmitt, 1922, str. 9).

Ovom definicijom, koja je dovoljno konkretna i dovoljno formalna, ne određuje se ko u državi treba da bude suveren — da li konkretna osoba (monarh ili predsednik republike) ili neki kolektivni državni ili predstavnički organ. Bitan je prerogativ da suveren može da odluči o vanrednom stanju. A taj prerogativ u vladalačkom smislu ima nesumnjivo apsolutističko svojstvo. Iako on može biti sadržan u pozitivnoj ustavnoj i pravnoj normi, takav prerogativ je po svom karakteru i efektu van svih normi. On, naime, utemeljuje pravo donošenja odluke kojom se suspenduje deo ili celina pravnog poretka. »Odluka o vanrednom«, kaže Karl Šmit, »jesto odluka o eminentnom smislu. Jer, opšta norma koja predstavlja normalno važeće pravno stanje, ne može nikada da obuhvati ono apsolutno vanredno, tako da ne može bez ostatka ni da utemelji odluku koja važi za pravi vanredan slučaj« (Ibid.). Nasuprot H. Kelzenu (Kelsen), koji suverenost vidi u jedinstvu državnog poretka kao pravnog poretka (»nosilac najviše kompetencije je sam suvereni poredak u jedinstvu svoga sistema normi« — H. Kelsen, 1928. str. 12), sadržaj pojma suverenosti Šmit vidi u vezi između faktičke i pravne najviše moći (upor. C. Schmitt, nav. delo, str. 20).

Temu o vanrednom stanju kao svojevrsnom testu suverenosti, tj. sposobnosti države da opstane u uslovima krajnje spoljne i unutrašnje opasnosti po poredak, uveo je još N. Makijaveli (Machiavelli). Njegovo republikansko ubeđenje podrazumevalo je, takođe, legitimne mere spasa republike u stanju njene ugroženosti uspostavljanja diktature, po ugledu na vremenski ograničenu ustavnu diktaturu rimske republike. Amoralna tehnologija vladanja, kojom je snabdeo svoga vladaoca, smisljena je jedino u ovom kontekstu.

Od Makijavelija je postalo jasno da je suverenost, bez obzira na svoj apsolutistički sadržaj, ili baš zbog njega, svojstvena modernoj državnosti uopšte, a ne samo apsolutnoj monarhiji, koja joj je bila samo prva istorijska odeća. Ako se suverenost uzima

kao sposobnost države da se brani u vanrednim prilikama, a ne kao način funkcionisanja vlasti u normalnom stanju i svakidašnjem životu, onda nema protivrečnosti između shvatanja o suverenoj vlasti i teorije o predstavničkoj saglasnosti. U tom smislu, u anglosaksonskoj teoriji poznato je shvatanje o suverenosti parlamenta (Blackstone, Dicey, Austin). To samo znači da u svakom obliku državnog uređenja postoji mesto gde obitava apsolutna vlast. Sa stanovišta suverenosti samo je pitanje konkretnih prilika i procedura da li se ona aktivira povremeno ili je u neprekidnom dejstvu.

Politički i pravni kompleks konstitucionalizma uveo je u shvatanje suverenosti nove sadržaje. U svom normalnom funkcionisanju, suverena vlast ne sme se ispoljavati kao apsolutistička vlast. To što je ona suverena ne znači da mora biti usredsređena i koncentrisana u jednom državnom organu ili u jednoj ličnosti (kao u apsolutnoj monarhiji). Dve su brane njenom apsolutističkom ispoljavanju: *prva*, neotuđivost prirodnih prava čoveka i *druga*, na pravu zasnovan sistem podele i ravnoteže vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske). Ako bi se ovo sasvim dosledno teorijski i institucionalno sproveo, klasični atributi suverenosti, po kojima je ona neprenosiva, nedeljiva i neotuđiva vlast, sasvim bi nestali, a s njima i sam pojam. Kompromis je ostvaren u shvatanju da je suverenost smeštena u zakonodavnom organu, tj. da je samo zakonodavna vlast — vrhovna vlast. U modernoj parlamentarnoj državi zakonodavni organ je predstavničko telo i, samim tim, garant društvene reprezentativnosti zakona. S druge strane, u činu donošenja zakona kao najviših i opšteobavezujućih akata državne vlasti, parlament je neograničen, što znači suveren, mada opet pod uslovom da to čini u saglasnosti sa ustavom, tj. osnovnim zakonom (J. Locke, 1978, str. 75ff). Ovo depersonalizovanje suverenosti (ne pominje se »suveren«) i njegovo smeštanje u ustavno-pravni okvir, predstavlja u istoriji najuspešniju odbranu od apsolutne vlasti. U tom teorijsko-istorijskom kontekstu, suverenost sve manje predstavlja konkretno ispoljavanje vlasti, a sve više simbol trajnog karaktera neke državne zajednice i njenog stabilnog i legitimnog uređenja.

**Narodna suverenost protiv državne suverenosti.** — Ideja o narodnoj suverenosti direktna je reakcija na apsolutistički karakter vlasti moderne države u nastajanju. Osnovni problem apsolutizma nije viđen u suverenoj karakteru vlasti, već u njenom nosiocu — isprva apsolutnom monarhu, a kasnije u svakom »od naroda otuđenom« nosiocu vlasti. Kontrastiranje narod — apsolutni vladar uvek se, u ime narodnog suvereniteta, pretvaralo u suprotstavljanje naroda i države. Za doktrinu narodnog suvereniteta nije karakteristično shvatanje o pravnom i institucionalnom ograničavanju državne vlasti, već mu je svojstvena ideja o revolucionarnom rušenju države i uspostavljanju vlade koja će *direktno* izražavati volju naroda.

Prva istorijski poznata reakcija na ideju i praksu apsolutističke vlasti, a u ime narodnog suvereniteta, usledila je već krajem XVI veka, dakle ne dugo posle objavljivanja Bodenovog dela *Šest knjiga o republici* (1576). Ideji o vladalačkoj suverenosti, kako ju je zastupao Boden, suprotstavili su se monarhomasi, među njima i J. Althusijer (Althusius). U osnovi tog suprotstavljanja bilo je shvatanje da je narod, a ne kralj, izvor sveskolike moći i da monarh može imati samo onoliko vlasti koliko mu je narod ugovorom prenese. Vlast monarha je mandatnog karaktera, a suverenost ostaje u posedu naroda. U tom smislu, narod može ne samo da zbaci kralja sa prestola kada ovaj ne sprovodi njegovu volju, već može i da ga ubije (*tiranicid*).

Potrebno je imati na umu da je prva teorija narodne suverenosti, koju su izložili monarhomasi, bila svojevrsni recidiv dugotrajnog spora između krune i plemstva oko prevlasti. Govoreći o »narodu«, monarhomasi su mislili na staleže i njihove privilegije, koje su nastupom apsolutizma bile smrtno ugrožene. Suverena državna vlast ukidala je staleške skupštine koje su u dugom periodu nadgledale i kontrolisale vlast kralja. Kako je, međutim, s Bodenom izraz suverenost potpuno prihvaćen za označavanje najviše vlasti, protivnici apsolutizma, u želji da tu najvišu vlast od krune vrate staležima, skovali su izraz narodna suverenost, koji će vremenom

dobiti sasvim drugo istorijsko značenje i smisao.

Ideja o narodnoj suverenosti u punom i pravom smislu vezuje se za političku misao Žan-Žak Rusoa i za revolucionarne pokrete Francuske revolucije. Rusoova misao na podloga važiće i za većinu koncepcija o prevratu države u XIX i XX veku, kao i za masovne društvene pokrete koji su bili vođeni tim koncepcijama (pre svih, revolucionarni marksizam i revolucije koje su bile izvedene pod njegovim uticajem).

Za Rusoovu ideju suverenosti naroda odlučujuća je teorijska konstrukcija *društvenog ugovora i opšte volje*. Građani posredstvom društvenog ugovora stvaraju »političko telo« koje, jednom stvoreno kao akt slobodne volje i najvišeg moralnog čina, samo kao celina može da štiti interese svih građana. Opšta volja (*volonté générale*) predstavlja unutrašnji moralni sadržaj ugovorom stvorene političke zajednice i jedino je ona suverena. Ona je nedeljiva, neprenosiva i neotuđiva celina, najviša vlast koju niko ne može da predstavlja i zastupa i koja se zato vrši samo neposredno ili nikako. Jedina zamisliva vlada je ona kojoj narod na neodređeno vreme, i sa uvek otvorenom mogućnošću opoziva, poverava vršenje određenih izvršnih funkcija (nikako suverenosti), tako da vladu zapravo čine *ad hoc* izabrane komisije činovnika ili komesara. Jedini akti suverene vlasti su zakoni, koji su za Rusoa samo »autentične odluke opšte volje« i njih narod donosi neposredno na svojim skupštinama. Zato valja strogo razlikovati zakon od akata njegove primene, opštu volju od vladinih funkcija i nadležnosti (Ž. Ž. Ruso, Društveni ugovor, 1949, str. 25ff).

Rusoova suverenost naroda realizuje se u sistemu monističke demokratije — obrazovanja vlasti odozdo (»od naroda«), ali pod pretpostavkom postojanja politički nediferenciranog društvenog tela. Implicitna pretpostavka minimalne funkcionalnosti takve demokratije saržana je u neophodnosti da zajednica narodne suverenosti bude minijatura (po prostanstvu i broju stanovnika), interesno i politički homogena i samodovoljna (autarlična). (Uostalom, Ruso je bio inspirisan isku-

stvom grčkog polisa.) Epohalni nesporazum sa nastavljacima i primenjivačima Rusoove ideje narodne suverenosti sadržan je upravo u previđanju tih nužnih pretpostavki, jer je te ideje trebalo nakalemiti na velike, interesno, ideološki i politički diferencirane zajednice, velikog, i sve većeg, trgovačkog i finansijskog prometa, kakve su moderne države. Tako velike i unutar sebe diferencirane, njih je pod zajedničkom vladom mogla da drži samo apsolutistička vlast ili politički kompleks sasvim drugačije političke saglasnosti, kome u osnovi stoje institucionalno i pravno osigurane podele na građansko i političko društvo, *bourgeois* i *citoyen*, društvo i državu, parlament i vladu, zakonodavnu i izvršnu vlast. Ruso je upravo, hteo da sve te podele prevlada u ime opšte volje, jedinstvenog i univerzalnog suverena. Onog momenta kad je »narod« u liku trećeg staleža, siromašnih i obespravljenih, radnih slojeva, radničke klase i nacije poslužio revolucionarnim poklonicima ideje o narodnom suverenitetu da ovu teorijski veoma uslovljenu zamisao sprovedu u delo, pokazalo se da su njeni praktični efekti, mereni borbenim sloganima protiv apsolutizma, mnogo gori od stanja koje se želelo oboriti. Monarh je zamenjivan tiraninom, zakonito nasilje terorom, apsolutizam strahovladom (u XX veku totalitarizmom).

Uprkos tome, ideja narodne suverenosti zadržala se do danas kao simbol narodnog otpora svakoj apsolutističkoj vlasti i tiraniji. Francuska Deklaracija o pravima čoveka i građanina iz 1789. godine ostala je kao dokument, uzor slobodarskih težnji ljudi koji su se pobunili protiv apsolutizma. Njen član 3. izričito kaže da »princip svakog suvereniteta suštinski počiva na narodu«, dok Ustav iz 1791, koji nije bio jakobinski, ovom određuju suverenosti dodaje još jedno, tipično rusovsko: »Suverenost je jedna, nedeljiva, neotuđiva i nezastariva. Ona pripada narodu«. Problem je jedino u tome što se iz ovih odredbi ne može neposredno izvesti ono što se izrazom narodna suverenost implicitno podrazumeva, a to je demokratska institucionalizacija političke moći. Zbog toga taj izraz ima samo simbolično i deklarativno značenje, s one strane bilo kakvog pravnog smisla. Zato

je početkom ovog veka francuski pravni teoretičar L. Digi (Duguit) sasvim odbacio pojam narodnog suvereniteta (kao i ideju suverenosti uopšte) kao metafizički ostatak, po sadržaju istovetan svakom drugom obliku suverenosti, pa i monarhovoju suverenosti (L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1929, str. 12—13). Prostom zamenom reči kralj rečju narod, po ovom autoru, ne dobija se ništa na onome što je primarni zadatak savremene države, a to je efikasno organizovanje javnih službi. U kontekstu takvih potreba i zadataka države, pojam suverenosti uopšte, i posebno narodne suverenosti, gubi svaki efektivni značaj.

Narodna suverenost je metapравни, u osnovi politički pojam. Ako je uopšte prihvatljiv i shvatljiv, on se nalazi na pola puta između rušenja i stvaranja političkih zajednica (država). U državi kao pravnom poretku, narod nema značaj suverena. Kao što kaže Slobodan Jovanović, »samo ujedinjen državnom vlašću, narod dobija ono jedinstvo volje koje se traži od pravne ličnosti«. Ali u tom slučaju nije narod, nego je država kao pravni poredak nosilac suverenosti. I tu se, po S. Jovanoviću, prevladavaju krajnosti vladalačkog i narodnog suvereniteta. »U današnje vreme odbacena je i vladalačka i narodna suverenost, pa je usvojena državna suverenost, u čijem vršenju i vladalac i narod mogu uzeti učešća kao državni organi« (S. Jovanović, *Država*, Beograd, 1936, str. 245).

Narod može biti suveren samo ako ne priznaje postojeću državu, a istovremeno raspolaže sa dovoljno političke moći i volje da stvori novu državu. U samoj državi, bio narod u njoj pokoren ili se osećao slobodnim, suverenost pripada onome ko legitimno odlučuje o vanrednom stanju.

**Federalizam i suverenost.** — Načelno posmatrano, teorija federalizma i teorija suverenosti protivreče jedna drugoj. Federalizam je u teorijskom smislu baštinik konstitucionalizma, koji je, kao što smo pomenuli, od svih koncepcija o političkoj vladavini najviše i najuspešnije relativizovao apsolutistički karakter suverenosti. Osim toga, federacija, kao politička zajednica više zajednica, pretpostavlja kompromisni i

pragmatički karakter ne samo udruživanja nego i institucionalnog mehanizma i funkcionisanja »saveza«. U takvom »državnom« kontekstu pitanje suverenosti kao najviše, nedeljive i neotuđive vlasti, otvorilo bi sam problem smisla postojanja zajednica kao složene države.

Ipak, ne može se poreći činjenica da su se utemeljivači prve moderne federacije, američke federacije, otvoreno suočili s tim problemom. Izraz »suverenost« upotrebljava se na više mesta u *Federalističkim spisima* (spisi br. 32, 39, 40, 42, 62), mada je sadržaj tog pojma u ovom slučaju sasvim specifičan, rekli bismo čak u sebi kontradiktoran. Dž. Medison (J. Madison) i A. Hamilton govore, naime, o *podeljenoj suverenosti*, u potpunosti preokrećući ne samo izvorni nego i opšte prihvaćeni smisao pojma. Ako je suverenost po definiciji nedeljiva (uz to još neprenosiva i neotuđiva), kako je onda uopšte moguć izraz »podeljena suverenost«? Američki »očevi osnivači« nisu rezonovali na tragu takvog pitanja. Oni su imali viziju i misiju stvaranja sasvim novog tipa državnog uređenja, koje će se zasnivati na slobodnom udruživanju zajednica i neotuđivim pravima pojedinca i koje će, samim tim, biti trajno osigurano od apsolutizma. Zbog toga je suverenost kao pojam bila izjednačena sa do kraja sekularizovanom državnom vlašću; budući da, u skladu sa načelima konstitucionalizma, svaka vlast može biti ne samo podeljena nego i ograničena, to se eo ipso odnosi na suverenost.

Pošto federalizam karakteriše vertikalna podela vlasti (u smislu nadležnosti i funkcija) između saveza i federalnih jedinica, za izvornu teoriju federalizma to je istovremeno bila i podela suverenosti među njima. Postavlja se, međutim, pitanje zašto je uopšte bilo potrebno zadržati izraz suverenost u teorijskom i državno-institucionalnom kontekstu koji odbacuje svaku primisao o najvišoj vlasti kao nedeljivoj vlasti? Odgovor na ovo pitanje može se potražiti u praksi stvaranja Sjedinjenih Američkih Država kao federativne države, kao i u praksi njihovog održanja u momentu kada su, kao federacije bile ugrožene iznutra (vreme građanskog rata).



Ova uzorna federacija stvorena je iz konfederacije, dakle labavog saveza država, koja u svom jedanaestogodišnjem postojanju očigledno nije mogla da zadovolji pre svega sve potrebne pravne pretpostavke za efikasno funkcionisanje moderne (državne) zajednice. Najveći spor u fazi prelaska iz jednog oblika u drugi oblik zajednice (iz konfederacije u federaciju) bio je oko tzv. *klausule o supremaciji*, saveznog upravnog poretka (*supreme clause*), koju je trebalo ugraditi u novi ustav. Po toj klauzuli, vrhovni zakoni saveza, kao ustavno zasnovani, imaju snagu zakona za sve članice saveza (spis br. 33, u *Federalistički spisi*, 1981, str. 285). Insistiranje zastupnika federativne koncepcije na toj klauzuli (kao i na sadržinski sličnoj klauzuli o tzv. nužnim i celishodnim ovlašćenjima — *necessary and proper clause*) pokazivalo je njihovu želju za stvaranjem trajne državne zajednice koju je nemoguće zamisliti bez stabilne i pravno obezbeđene vrhovne vlasti. Iako su savez i članice suvereni u okviru svojih nadležnosti (po ideji o tzv. podeljenom suverenitetu), suverenost saveza odnosi se na sve članice, dok se suverenost članica odnosi samo na njih same.

Prve decenije Sjedinjenih Država bile su decenije velikih sporova oko nadležnosti, koji nisu samo slučajno imali karakter sporova oko suverenosti. O tome svedoči činjenica da su ti konflikti znatno smanjeni tek posle građanskog rata šezdesetih godina prošlog veka, čiji se ishod može tumačiti i kao politička pobjeda savezne suverenosti nad suverenitetom (pojedinih) članica.

Nemačka pravna teorija u suočenju sa praksom federalizma (poslednje decenije prošlog veka) plasirala je ideju da suverenost ne mora biti suštinsko obeležje države. Naime, države članice po svemu jesu države, ali one ne poseduju suverenost. Time se jasno izražava stav da suverenost, u klasičnom značenju, pripada samo saveznoj državi. Samim tim, za njih (pre svih za G. Jelineka i G. Labanda izraz »podeljeni suverenitet«) je u sebi protivrečna predstava, mada je Jelinek dopuštao da nesuverena država članica može delimično biti »slobodna« i »nezavisna« samim tim što je samo delimično neslobodna i zavisna (p. H. Kelsen, nav. delo, str. 62).

Ovom shvatanju suprotstavio se H. Kelzen tvrdnjom da su »države-članice povezane sa vrhovnom državom (*mit dem Oberstaate*) kao delovi celovitog poretka i to jedinstvo moguće je shvatiti samo u smislu države, tj. savezne države, koju čine države-članice zajedno sa vrhovnom državom« (*Ibid.*, str. 66). Za ovog autora, budući da postoji apsolutna, a ne samo relativna razlika između državnog pravnog poretka i njemu subordinarnih delova poretka, bilo da je reč o saveznoj ili unitarnoj državi, suverenost ostaje suštinsko obeležje državnog poretka uopšte. Na tragu takvog shvatanja u savremenoj nemačkoj pravnoj teoriji prevladuje mišljenje da je suveren u federaciji samo onaj ko raspolaže pravom da određuje svoju nadležnost (tzv. *Kompetenz-Kompetenz*). Pošto takvim pravom u federaciji raspolaže savezna vlada (tj. savezni organi vlasti), ona je nosilac suverenosti za razliku od konfederacije, gde su to države članice.

Savremena teorija federalizma insistira pre svega na kooperativnom karakteru ovog državnog uređenja. U tom pogledu, pitanje suverenosti odlazi u drugi plan ili se sasvim odbacuje. Kako kaže K. Fridrich (C. J. Friedrich), suverenost odlikuje »spor oko fundamentalnog«, tj. oko pitanja ko ima poslednju reč i ko donosi poslednju odluku. Nasuprot tome, za federalizam je karakteristično da se odluke odnose kooperativno (C. J. Friedrich, 1968, str. 76). Umesto o suverenosti, govori se o »konstitutivnoj moći«, ugovoru i autonomiji; umesto o konačnoj odluci, govori se o konsenzusu. U tom smislu, federalizam se približava idealu Dž. Medisona, po kome to treba da bude poseban oblik državnog uređenja, pa i poseban tip političke zajednice. Smeštena u koordinate prava i »vidljive moći« (N. Bobbio), politička vlast gubi svoj metafizički veo i apsolutistički domašaj, a time tendencijski i suverenost gubi svoj realni značaj u svakodnevnom političkom životu zajednice, bilo da je reč o lokalnoj, regionalnoj ili globalnoj zajednici.

**Nacionalna suverenost.** — Problem nacionalne suverenosti je poseban i veoma delikatan teorijski i praktični problem. On postoji onoliko dugo koliko postoji i moderna nacija, čiji nastanak vremenski koincidira sa stvara-

njem moderne države (XV i XVI vek). Moderna država nastala je u formi nacionalne države, tj. kao najviša (i najčvršća) politička organizacija jedne nacije. Jedno od dva suštinska obeležja suverenosti — da je to državna vlast *nezavisna* od bilo koje druge vlasti — istovremeno predstavlja realizovanu težnju nacije da bude nezavisna i u tom smislu suverena. Ali, kao što pomenuto obeležje suverenosti — nezavisnost — direktno zavisi od drugog njegovog obeležja, od toga da je reč o *najvišoj* državnoj vlasti, o državnoj vlasti koja je u određenom smislu apsolutna jer je nedeljiva, neprenosiva i neotuđiva, tako i suverenost nacije deli to apsolutističko svojstvo suverenosti države. Nacija može biti suverena samo ako se organizuje kao država.

Suverenost, u smislu državnosti, nije, međutim, suštinsko svojstvo nacije kao zajednice (kolektiviteta). U modernoj istoriji su postojale i postoje nacije koje nisu organizovane kao nezavisne države, ali koje zbog toga nisu ništa manje nacije od onih koje poseduju svoje nezavisne države. Osnovno svojstvo nacije sadržano je u njenom poretku. Nacija je samonikla zajednica ljudi koje povezuju zajednička teritorija, jezik i tradicija, ili, jednom rečju, kako je to slikovito izrazio O. Bauer — sudbina (od ovog autora potiče izraz za naciju — sudbinska zajednica, *Schicksalsgemeinschaft*). Na ovoj »prirodnoj« osnovi gradi se *kulturni identitet* nacije kao njeno drugo naročito svojstvo. Reč je o sklopu kulturnih vrednosti (duhovnih i materijalnih dobara) po kojima se jedna nacionalna zajednica razlikuje od drugih. Najzad, treće svojstvo nacije, koje se stvara na podlozi prva dva, jeste ono po kome je ona *sistem moći* u najširem smislu. Tek u okviru ovog obeležja, nacija gradi svoju političku organizaciju koja joj služi za zaštitu osnovnih svojstava, ili za proširenje njene moći nad drugim nacionalnim zajednicama. Najefikasnija politička forma za ostvarenje te svrhe (zaštite i proširenja) jeste moderna država. Iako nezavisna državnost nije ni primarno ni osnovno obeležje moderne nacije, postoji prirodna težnja u svakoj od njih da se organizuje kao država. Ona time zaokružuje sebe kao sistem moći i postaje suverena nacija.

Moderna istorija pokazuje da u najvećem broju slučajeva postojanje nacije ne ide u korak sa državnom formom njene egzistencije. Samo su neke nacije organizovane kao države (poseduju puni nacionalni suverenitet), dok mnoge to nisu. Ta istorijska činjenica bila je, a i danas je, izvor međunacionalnih konflikata koji se često ispoljavaju i kao ratni konflikti. Bitan ograničavajući faktor za realizaciju tendencije *jedna nacija — jedna država* jeste međunarodni poredak. Kao poredak čiji su članovi postojeće i međusobno priznate države, on propisuje pravila kojima treba da se regulišu uslovi pod kojima se međunarodno priznaje nastanak novih država. Jedan od većih teorijskih i političkih nesporazuma izaziva načelo o *pravu naroda na samoopredeljenje*, koga se pridržavaju sve nacije kad žele da realizuju svoju suverenost, tj. nacionalnu državnost.

Pravo naroda na samoopredeljenje formulisano je kao političko načelo krajem prvog svetskog rata (u Vilsonovom programu »Četrnaest tačaka«), na osnovu koga je na tlu raspadnute Austrougarske imperije stvoreno nekoliko novih nacionalnih država. Pravna razrada tog načela usledila je tek posle stvaranja Ujedinjenih nacija, koje u svom konstitutivnom dokumentu (Povelja UN — 1945) preuzimaju ovo načelo. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine bliže obrazlaže šta se pod tim pravom podrazumeva. U njegovom članu 1. stoji: »Svi narodi imaju pravo na samoopredeljenje. Na osnovu ovog prava oni slobodno određuju svoj politički položaj i slobodno sprovedu svoj privredni, društveni i kulturni razvoj«. Iz ovoga proizlazi da je reč o primarnom pravu na političku autonomiju naroda (nacije), ali ne nužno i na stvaranje sopstvene državnosti. Međunarodna zajednica ovo drugo nastojanje može da podrži jedino ako je ono nesporno sa geopolitičkog i etničkog stanovišta, kao što je bio slučaj sa oslobađanjem kolonija i stvaranjem nezavisnih država u Africi i Aziji.

Pravo na samoopredeljenje naroda ostvarivo je sa stanovišta međunarodnog prava samo onda kad ono nije u neskladu sa principom teritorijalnog integriteta države. Ovaj uslov, koji štiti međunarodni poredak,

postavljen je u Deklaraciji UN o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji među državama, iz 1970. godine. On je ponovljen i naglašen i u drugim značajnim međunarodnim dokumentima, kao što je Završni akt Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS) iz 1975. godine. U tom smislu, svaki jednostrani akt stvaranja (nacionalne) države smatra se secesijom i kao takav nema uporište u međunarodnom pravu. Do bitnog narušavanja ovih međunarodnih pravila, ne samo od strane pojedinih nacionalnih političkih elita već i od strane pojedinih država i međunarodnih organizacija (u ovom slučaju — Evropska zajednica), došlo je, međutim, u slučaju jugoslovenske državne krize 1991/92. godine, kada su jednostrani akti secesije nekih jugoslovenskih republika prihvaćeni kao legitimno ostvarenje prava na samoopredeljenje nekih nacija u tim republikama. U tom slučaju nije vođeno računa o načelu teritorijalnog integriteta Jugoslavije kao države.

Nasuprot ovakvim primerima secesije, koji nužno stvaraju duboke, pa i ratne, međunarodne konflikte, savremeno iskustvo federalizma pokazuje da je na sasvim određenim demokratskim pretpostavkama moguće ostvariti nezavisnost nacije i u višenacionalnoj državi. Ovde nije toliko značajan primer Sjedinjenih Država, koje su upravo na osnovi federalizma stvorile jednu naciju iz više različitih i izrazitih etničkih zajednica, koliko su zanimljivi primeri Švajcarske, Kanade i Belgije, koje su svojim federativnim institucionalnim i pravnim aranžmanima, kao i razvikom duha (kulture) federalne saradnje i federalne lojalnosti (izrazi koje je uveo K. Fridrih) stvorili ravnotežu između nacionalnih posebnosti i racionalnosti celine. U današnje vreme izrazitih potreba za višedržavnim političkim integracijama različitog stepena i oblika, nacionalna suverenost u svom tipičnom autarkičnom obliku postaje anahrona i ako se taj izraz uopšte legitimno zadržava, onda je reč o simbolu za kulturni identitet naroda (u etničkom smislu nacije) koji u novom nastajućem političkom pluriverzumu može samo da dobije svoj još veći značaj.

**Suverenost i supranacionalne zajednice.** — Jedno od velikih teorijskih i praktičnih

pitanja današnjeg sveta je pitanje da li stvaranjem supranacionalnih zajednica, kao što je na primer Evropska zajednica, države gube jedno od svojih osnovnih obeležja — svoju suverenost. Odgovor na to pitanje zavisi od toga da li se u takvim zajednicama mogu uočiti tendencije, pa i strukturna obeležja, po kojima se ustanovljuju više instance odlučivanja u odnosu na državne, kao i da li te instance po svom karakteru predstavljaju »više vlasti« odlučivanja, u odnosu na državne.

Danas se sasvim izvesno može konstatovati veoma visok stepen međupovezanosti država, pogotovu u pojedinim svetskim »regionima«. Reč je o različitim područjima delatnosti i različitim vrstama veza, koje često čine gustu mrežu međusobnih odnosa i saradnje najrazličitijih aktera. To su privredne, tehnološke, transportne, informacijske, ekološke i razne kulturne veze koje, logikom svog razvitka, spontano stvaraju »komunikacijsku zajednicu« na prostorima više država ili pojedinim užim međudržavnim regionima. Taj proces najbolje se može pratiti poslednjih decenija u Zapadnoj Evropi. Tu se odvija uporedni proces »globalizacije« i »regionalizacije« (D. Held), koji je, počev od »zajednice uglja i čelika«, stvorio zajednicu država sa vrlo razvijenom institucionalnom strukturom i pravilima ponašanja i odlučivanja. U tom kontekstu, rapidno se povećava broj pitanja i problema o kojima suvereno odlučivanje jedne države postaje funkcionalno, a zatim i legitimacijski, problematično.

Demokratski odgovor ovim tendencijama sadržan je u procesu federalizacije Evrope, tj. Evropske zajednice, ali s perspektivom uključanja i drugih evropskih država. Taj proces još nije dostigao institucionalni aranžman i pravnu regulativu koji su karakteristični za moderne federacije, ali on je uhvatio zamah zahvaljujući svojoj otvorenosti opštim načelima federalizma — njegovom ugovornom karakteru i načelu autonomije. U tom smislu, suverenost kao osnovno obeležje države-nacije, ako sasvim ne nestaje, odlazi u drugi plan. Neki su autori čak spremni da, slično Dž. Medisonu iz vremena stvaranja američke federacije, ovaj klasični državni pojam izmeste iz okvira njegovog uobičajenog značenja, govoreći o »podeljenom suverenitetu«. Tako

D. Held, opisujući tendenciju federalizacije Evropske zajednice kaže: »Danas i sam suverenitet moramo shvatiti kao već podeljen između brojnih agencija — nacionalnih, regionalnih i međunarodnih — i ograničen upravo prirodom te pluralnosti« (D. Held, *Modeli demokratije*, Zagreb, 1990, str. 330—331). Ukratko, suverenost i pluralizam, u političkom značenju, teško mogu ići ruku pod ruku, jer to su pojmovi sasvim različitih političkih situacija; s jedne strane — koncentrisane moći bespogovornog odlučivanja, a s druge strane — disperzione i pluralizovane moći koja se umnožava samo konsenzusom.

Iz opisanih globalnih tendencija potiskivanja suverenosti, bar kada je o Evropi reč, ne treba izvoditi nikakve konačne zaključke. Pre svega, u pitanju je kontinent na kome su nastale i moderna državnost i moderna nacija kao sinonimi suverenosti, dakle vrednosti koje su u velikoj meri stvar političkog identiteta tih političkih zajednica. Osim toga, Evropa je u skoro istoj meri kao kad je reč o procesu demokratske federalizacije, ali na mnogo spektakularniji način, poprište enormne reanimacije principa nacionalne državnosti i suverenosti na prostorima bivših socijalističkih poredaka i socijalističkih zajednica. U njenoj središnjoj i po mnogo čemu najmoćnijoj državi Nemačkoj došlo je do ponovne nacionalne integracije pod naglašenim oznakama nacionalne suverenosti. Hoće li ti procesi obnovljenih i novonastalih državnih suvereniteta zadobiti svoj stabilni i nepovratni demokratski lik ili će se pretvoriti u nove oblike autoritarnosti i apsolutizma, pitanje je na koje se sada ne može deciderano odgovoriti. Ali sasvim je izvesno da supranacionalna demo-

kratska Evropa teško može opstati u jednom svom delu ako bar na duži rok ona ne bi bila sposobna da to bude i u svojoj celini. Jedan od preduslova za to je stvaranje pluralizma autonomnih političkih zajednica, umesto novog poretka suverenih država.

Slobodan SAMARDŽIĆ

#### LITERATURA

- A. Hamilton, Dž. Medison, Dž. Džej, *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd, 1981.  
D. Held, *Modeli demokratije*, Školska knjiga, Zagreb, 1990.  
J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick A. Praeger, New York, 1968.  
C. Schmitt, *Politische Theologie — Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Verlag Dunckel und Humblot, München, 1922.  
C. Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes*, Hohenheim Verlag, Köln, 1982.  
H. Denzer, *Bodin*, u: H. Mayer (Hrsg), *Klassiker des politischen Denkens*, Bd. I, Verlag C. H. Beck, München, 1986.  
H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität*, Scientia Aalen (1960), fototipsko izd., J.C.B. Mohr, Paul Siebeck, Tübingen, 1928.  
J. Bodin, *The Six Books of a Commonwealth*, Ed. by K. D. McRae, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.  
L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929.  
S. Jovanović, *Država*, Geca Kon, Beograd, 1936.  
T. Hobs, *Leviatan*, Gradina, Niš, 1991.

#### SVOJINA

**O svojini uopšte.** — Svojina je jedna od najstarijih institucija nastalih u istorijskom razvoju ljudskog društva. Najopštije rečeno, svojina je način posedovanja, prisvajanja i korišćenja ekonomskih dobara i prirodnih okoline koja okružuje ljudsko društvo.

Svojina ujedno označava i skup prava — nastalih običajima spontano ili zakonski san-

kcionisanih — koji se formiraju u ljudskom društvu povodom kontrole, upotrebe, prisvajanja koje vrše pojedinci, grupe ili institucije društva na stvarima (dobrima) koja su u njihovom pravnom i fizičkom posedu.

Svojina je nastala u istorijskom razviku spontano kao i većina drugih društvenih institucija, da bi, tokom razvoja dobijala forme

