

Проф. др ПАВЛЕ Б. ЈОВАНОВИЋ

ОГРАНИЧАВАЊЕ И КОНТРОЛА ПОЛИТИЧКЕ ВЛАСТИ (с посебним освртом на федерацију)

Овај текст више је подсјетник (инвентар) донекле образложених теза него систематско излагање проблема. Управо, с обзиром на ширину, сложеност и историју проблема, али и према релевантној књижевности о њему, тај проблем је тако рећи неисцрпан, или нерјешив. То није тек теоретски проблем него поље ваздашњих политичких борби, и само уз њих идеолошких и теоретских пријепора. Зато ћу ја само издвојити нека мјеста која ми се чине у самој ствари важнијима, важнијима са становишта разумијевања односно разговора. Најприје (I и II) она која се тичу ограничења и контроле политичке власти уопште, потом она (III и IV) која се тичу везе ограничења и контроле политичке власти с особитим устројством и праксом федерације. Везивање те двије ствари последица је практичне интенције овога скупа под окриљем ЦАНУ, којој се ја радо одазивам.

I

1. Онако како га ми доживљавамо, проблем ограничавања и контроле политичке власти појављује се с модерним друштвом. То, наравно, не значи да је прије појаве модерног друштва свака власт неограничена, или апсолутна. Напротив, ниједно стабилно уређено друштво не познаје власт која би дословно била неограничена. У предмодерним друштвима политичка власт је уоснови ограничена двоструко. Ограничена је традицијом, односно традиционалном легитимношћу, у што спадају и закони као предаја, цио протокол и инструментариј власти, ограничена је владајућим култом и његовим колико толико аутономним носиоцима. С друге стране, она је ограничена самом природом традиционалног друштва чији је, уосталом, органски дио. Наиме, опсег интервенције те власти врло је ограничен и она, заправо, нема ни позиције с које би могла "интервенисати у друштву." Говорим о двострукој ограничености те власти, не помињући "контролу", мада, чисто функционално посматрано, уколико постоји ограничавање

(прве врсте), постоји и нека контрола, односно самјеравање поступака власти с легитимним предлошцима. Но је оваква функција у предмодерним друштвима слабо издиференцирана, с неодређеним или непредвидивим учинцима. То показују осцилације утицаја римских папа на владаре католичке Европе, једнако као и потпуни контраст у развоју енглеске односно француске сталешке скупштине, у мјери у којој су те двије установе биле инстанце контроле политичке власти, а нема сумње да су биле и то (и по тој основи постајале конкуренте власти).

Пошто је по природи ствари ограничена (мада се на први поглед и према својим честим ексцесима одаје сасвим супротно) у традиционалном друштву се од власти тражи прије свега да буде праведна, што према природи људи и овога свијета, обично значи да буде и *мудра* и *силна*, или обоје. При томе је свеједно да ли се мјерило праведности тражи у узорима из предаје (за што је еталон јудејски краљ Соломон), или у реформаторској обнови традиционалних вриједности (попут Солонове), с тим што обично и једно и друго темеље доживљај праведне владавине, или је пак то мјерило изведено рационалним пропитивањем у складу с неком антрополошком или чак метафизичком концепцијом. Тако да нам, упркос њеном мисаоном богатству и вриједности, античка филозофија (политике!) једва има што рећи у погледу ограничавања и контроле политичке власти. Уосталом, зашто би праведна или мудра власт била ограничена, и чиме, неправдом и глупошћу, зар? Но, тај "пропуст" лежи заправо у природи античког града. Polis као релативно мала култна, етничка, најзад политичка заједница слободних грађана, и поред развоја новчане привреде и одговарајућих дјелатности (трговина, занати, морепловство, колоније), дио је традиционалног друштва у поменутом смислу.

2. Проблем о коме је ријеч појављује се, дакле, с модерним друштвом. Што вриједи уопште, вриједи и за наше завичајне просторе. При томе се тај проблем, мјерено према најнапреднијем (у овом погледу) искуству (енглеском) односно најстаријим дјелујућим идејама (Locke и Montesquieu), појављује овдје са закашњењем од око два стољећа. Што значи и с низом особености које, међутим, не могу довести у питање један општи ток ствари, упркос свим изопаченостима и ограниченостима.

Историјска евиденција то одмах открива у обје државе које чине данашњу југословенску федерацију. Петар I још се оглашавао као духовни пастир старог времена, молио и кумио, некад и проклињао, да би његов синовац, нека и под камилавком, владао као свјетовни владар и брзо учио Црногорце што је послуш власти. Такву је склоност његов наслједник платио главом, те се тек за дуге владавине књаза и краља Николе, усцјешне и према традиционалном обрасцу "праведне" и "мудре", зачело оно што зовемо ограничавањем и контролом политичке власти. Почетком овог стољећа Црна Гора добила је почетне инструменте за то: устав, установу бираних скупштине и неку врсту парламентарне одговорности владе.

У исто вријеме, посљедњи српски краљ чини се да "не влада него краљује". Земљом управља влада произашла из већине у народној скупштини. Парламентарни и уопште политички живот развијенији је него у Црној Гори. То су тековине вишедеценијске борбе за ограничавање

самовлашћа, која се разбуктала још у вријеме првог господара ослобођене Србије, Милоша. Понекад несносан притисак те власти, продор нових обичаја и идеја, брзе друштвене промјене, националне амбиције, борба двију династија за пријесто и др. учинили су Србију узбудљивим поприштем борбе за ограничену и контролисану власт. С краљем који само "краљује" пошто је круну добио тако како је добио, чинило се да је та борба коначно добијена. Док се Црна Гора, друкчијом историјом не доживјевши револуције као што су биле српске од 1804. и послје, кретала у истом правцу тако да се послје октроисаног устава од 1905. могла само приметити борба за "прави" устав, за "прави" парламент, и остало.

Обје државе ушле су у Краљевину СХС, свака на свој начин. О искуству те краљевине а с обзиром на проблем о коме је ријеч не могу потанко говорити, мада је то искуство занимљиво и врло подстицајно. Вриједи, међутим, истаћи да је у политичкој култури макар елита сасвим преовладао став да су установе којима се ограничава и контролише политичка власт нешто природно и једино могуће. На то је посебно утицала околност што је земља испала, како се вели данас, мултиетничка и мултикултурна, то јест што су четири највеће националне скупине претендовале на учешће у власти. Само је уставна и парламентарна влада, уз ограничење принципа мајоризације, могла уравнотежити такве захтјеве. Но је сама особа монарха (као и установа пријестонице, итд.) доносила тешкоће, будући да монарх има један етнички и културни идентитет. Док је само он (политички и институционално) могао бити арбитар у тешким споровима који су пратили потрагу за равнотежом. На том путу посегнуће Краљ Уједињитељ за суспензијом самог устава прокламујући национални интегрализам и патернализам монарха. Његова диктатура уопште не оспорава суд изречен на почетку овог става. Она је била изведена као ванредна мјера у ванредним околностима и технички се уопште не разликује од онога што је 1958. предузео генерал De Gaulle у Француској. Друга је ствар што устав Краљевине Југославије од 1931. није ријешао основни проблем земље, што се и поред ограничења политичког дјеловања перпетуирао основни распоред политичких снага (уп. коалирање опозиционих странака и изборни раст опозиције), као што је остала политички противрјечна улога монарха-арбитра (уп. улогу намјесника кнеза Павла код успостављања Бановине Хрватске 1939).

Ионако туробно искуство ове кратковјеке краљевине биће сасвим оцрњено послје успоставе комунистичке владавине у ДФ, затим ФНР, најзад СФР Југославији. Комунисти окомиће се на "монархофашистичку диктатуру", док извјесне облике па и тековине демократске владавине одбацају као инструменте доминације буржоазије, домаће и стране.

Као у предмодерним временима комунистичка доктрина изворно инсистира на "праведности" власти, а не на њеном ограничавању и контроли. "Праведност" она, међутим, тумачи историјски. Политичка власт је прије свега оруђе доминације једне друштвене класе, чије интересе заступа и штити. "Контрола" и "ограничавање" власти могу бити само дјело те класе, у том смислу да јој се непосредни носиоци власти не одметну. "Праведност" је историјски релативна, већ према прогресивном развоју

људског друштва и смјени доминантних класа, но најзад постаје апсолутна. Друштвена доминација радничке класе коју воде комунисти има само један циљ - укидање сваке класне доминације, укидање сваке подјеле људи која је заснована на посједу, насљеђу, раси, нацији итд. што значи изградњу новог друштва.

Снабђевени увјерењем о апсолутној (теоретској и историјској) "праведности" своје владавине, и уз одређене идеје о томе како се гради ново друштво, комунисти развијају неограничену и неконтролисану власт, која се у новије вријеме радо назива тоталитарном. Технички је успостављају нарочито симбиозом комунистичке партије и државног апарата. Разумије се, то није самовлашће. Они који непосредно владају, владају у име радничке класе, они који воде партију чине то у име цијеле партије. Отуда совјети или конгреси совјета, јединство власти, скупштински систем, начело опозива, партијски конгреси и централни комитети, односно начело демократског централизма у партији. У самом почетку, особито током борбе за власт, ове и сличне установе и начела могле су посредовати у некој врсти контроле вођа, донекле и контроле власти, али с почетком "изградње новог друштва" оне губе смисао. Комунистичка власт, међутим, врло брзо одступа од својих изворних начела. Суочена са несавладивим препрекама она је принуђена да одступи од начела апсолутне праведности, у име које неограничена влада ("диктатура пролетаријата"), и да покуша номинално дјеловати као ограничена и контролисана представничка демократија. То је смисао Стаљинове уставне реформе од 1936.

У основи исто је поријекло онога на што бих да скренем пажњу - реформизма југословенских комуниста. На тај реформизам су, поред општих тешкоћа "изградње новог друштва", дјеловали политички сукоб са СССР и уређење земље као федерације од шест претежно национално обилежених јединица. Сукоб са СССР подстакао је критику класичне праксе (својеврстан ревизионизам) и отворио пут постепеном напуштању командне привреде и увођењу нових политичких и друштвених услова. С радничким савјетима, комуналном самоуправом и свиме оним што је од раних педесетих година неуморно производио социјални инжињеринг управљача, огласила се и идеја ограничене и контролисане власти. Наглашавање уставности и законитости, развој мноштва функционалних и територијалних аутономија чији се међусобни односи могу само стабилно уређивати, практиковање разних демократских образаца и процедура, поновни проналазак скупштинског система итд. увукао је релативно велики број људи у политичке/управљачке процесе и зајста је створио, бар на средњим и доњим нивоима, неке механизме контроле и ограничавања власти. Не може бити да таква пракса, која је потрајала неких тридесетак година, није била без посљедица у навадама и уопште политичкој култури становништва. Мада је њен позитиван скор умањен политичким и идеолошким монополом КП (СК) који је био неотклоњив према природи поретка. При томе је мања невоља била то што су главне политичке одлуке доношене суверено у врху партије, а већа што је та сувереност лако водила у социјалне експерименте и у свакој прилици захтијевала идеолошко цементирање. Тако је наша контрола и ограничење политичке

власти тумачено као преношење власти на радничку класу ("и све радне људе"), дакле као непосредна демократија која ће временом одвести одумирању саме политичке власти и државе, односно као свемогућа контрола непосредних носилаца власти (опозив, смјењивост, ограничење поновног мандата итд.). Власт се раствара у мору самоуправних јединица, што је од ње остало оне, организоване, надзиру непосредно или тако рећи непосредно (делегатски систем, скупштински систем). Ова идеологија уз досљедну употребу језика (из кога су биле протјеране све ријечи које "значе власт", као влада, министар, директор, у Уставу СФРЈ од 1963. чак и држава) ширила је димну завјесу око мјеста неконтролисане власти, олакшавши јој да постане њеном жртвом. Мислим на оно што се дешавало послје устава СФРЈ од 1974. (удружени рад, договорна економија, делегације и делегати, колективно руковођење итд.), у коме се, за дивно чудо, опет била појавила "диктатура пролетаријата", напуштена као начело у свим комунистичким земљама.

Стално реформисање, уз идеолошко уцјелињавање, завршило се кризом и сломом. Пошто сам поменуо одређена позитивна искуства с обзиром на проблем о коме је ријеч, чини се као да је у једном тренутку достигнут реформски оптимум, или исцрпљен реформски потенцијал, послје чега су остала само довијања. Или реформе које комунисти, као комунисти, не би могли извести. И прије, а поготову након слома комунизма, истицало се како је тај поредак било немогуће реформисати. Али, није тешко увидјети да оно што су комунисти градили није био никакав поредак (стабилан и структуриран), него систем власти у распону од испројектованог идеала (социјализам/комунизам), преко раног увида да је оно што би они далеко иза хоризонта, недохватно, до покушаја да се одрже и крену некуда у том немогућем раскораку. Како су дошли на власт, и тамо гдје су имали масовну подршку, комунисти су у једном општем смислу били у дефанзиви. Одступали су и "реформали". Та узредна опаска могла би послужити разумијевању друге ствари коју сам поменуо као релевантну за проблем ограничавања и контроле власти у "претходној Југославији" федерацију. Јер, и кад је ријеч о федерацији сријећемо стално реформисање и стално одступање од првобитне доктрине, односно њено реинтерпретирање. На крају се ни по тој црти стабилно рјешење није могло наћи. У мјери у којој су федералне јединице постајале реални и реално аутономни центри политичке власти/моћи, оне су, по више основа о којима ће бити ријечи у другом дијелу овог текста, мијењале основну конфигурацију власти, доводиле до њене диобе, и у том смислује чиниле релативно ограниченом и контролисаном. Врло се рано три главне федералне јединице (према акрониму СХС) јављају као својеврсни коректори и на највишим нивоима оне неинституционализоване власти. Послје 1966. југословенска федерација прогресивно се реформише и од претежно централизоване постаје децентрализована и све више схваћена као заједнички инструмент федералних јединица, чија је употреба плод договора, или чак формалног консензуса. Федерална власт је тако заиста ограничена и контролисана, док се тежиште политичке моћи све више помјера у федералне јединице. Говорило се у оно вријеме како је власт у њима осiona и недодирљива. То

није било неочекивано, јер комунисти према карактеру своје власти није-су могли протегнути ону дифузију власти/моћи са нижих и средњих на принцијело политичке нивое. Међутим, овај аранжман, уз растућу прозирност политичких процеса, давао је извјесне ефекте ограничавања власти, који се увијек добијају диобом власти и сударањем њених носилаца, све и ако је то олигархијска конкуренција, као што је ова навластито била. Наиме, мада је федерална власт у описаном смислу била слаба, у њеним су рукама остала главна овлашћења (економски систем, економска политика, сви односи са свијетом), док су релативно јаке власти у федералним јединицама самостално отпављале послове у којима је по природи ствари лакше до изражаја долазио реални плурализам економских и политичко/идеолошких група. Равнотежа на овој основи одржала се док је било арбитра, у извјесном смислу ван система, као што је био историјски вођа југословенских комуниста, као што је потом једва могао бити тобоже здружен врх те истрошене партије.

Хтио бих да завршим с овим, што блиједо опомиње на једно искуство. Разумије се да би све то покрила једноставна фраза да су процеси модернизације (у социолошком смислу) дуготрајни и кривудасти, свакако и тегобни, тим прије што је политичка власт вазда и још увијек (овдје) умијешпана у *Иправљење* грађанског друштва, а од такве власти се и не може очекивати да буде ограничена и контролисана на *цивилизован начин*. Но ћу радије истаћи нешто друго. Овдје нема никога, пасовима уназад, који није доживио неограничену, тако рећи свемоћну власт, која заиста одговара раздобљу преласка из традиционалног у модерно друштво, и која је увијек у могућности краљева Француске, да оправи *une lettre de cachet*, без обзира на то да ли је та власт књажевска, жандармска или комунистичка. И опет, нема никога који није видио слом такве власти, њених могућника или њене тврдокорне науке. Тад се такав радује или слијеже раменима. То је конститутивна димензија репродукције његова живота. Хоћу да кажем нешто што могу, али не морају потврдити анкете јавног мњења- овдје човјек има тек инстинктивну и заправо недоживљену идеју о ограничавању и контроли политичке власти. Његов је старији и јачи рефлекс да се клони власти кад год може ("да гледа своја посла"), или да се влашћу окористи, ако га западне. Његова су искуства с демократијом (којој прави смисао даје и једину могућност отвара управо то, ограничавање и популарна контрола власти) танушна и краткотрајна (с почетка вијека илиу вријеме прве Југославије) или двосмислена, чак цинична (под комунистима, и послје њих). То канда не важи само за "интелектуалце и писце", оне који су однекуд смислили да то стање критикују и да га мијењају, за цивилне и војне дијелове политичких класа, те разне политичке елите које су се смјењивале, од Омладине у Србији, послје и у Црној Гори, до комунистичке и "националанодемократске" ових дана. Но је лако показати да активизам поменутих извире из исте културне матрице као и ставови просјечног човјека с овог гла. Чудо би било да је друкчије. Упркос томе и стварности која нас сад окружује, вјерујем да данашњи свијет на овом тлу има више шанси. Што год се чинило, за протеклих сто и више година поменути процеси модернизације су узнапредовали.

3. Што вреди за наше завичајне просторе, вреди уопште. Модерно друштво "открива" ограничену и контролисану *јавну* власт. Истина, она у којој се оно испрва развија, тамо гдје се оно развија претежно изворно и органски а не као плод акултурације, јесте апсолутистичка власт. То је био историјски услов његова развоја (понављам, тамо гдје је та историја била написана), да би потом његов напредак одвео у политичке и друштвене борбе за ограничавање власти и њено свођење у одређене оквире. Коначно се одвија оно што се према парадигми коју је популарисао Хегел зове одвајање грађанског од политичког друштва, што се може схватити и као успостављање јавне и ограничене власти ("одговорне владе", "Rule of Law", чак "Rechtstaat" односно "народне суверености") у служби грађанског друштва и под његовом контролом. Дакле, у оном подвајању примат припада грађанском друштву. Оно је извор и утока власти, а није обротно.

Што је то грађанско друштво? Након свега, на то питање није лако одговорити. Истина, одавно постоје једноставне схеме које га своде на неуправљиви (слободни, спонтани, отворени) друштвени систем заснован на капиталистичком тржишту, односно на друштво (које је управо друштво а не заједница) слободних појединаца који уживају извјесна неприкосновена права (лична слобода, својина итд.), слободно иду за својим интересима и увјерењима, међусобне односе уређују аутономно, што чине на једном широком пољу битних животних манифестација не тиче се никога, ни државе, ни цркве, него је то њихова приватна ствар. Међутим, грађанско друштво мора се схватити комплексније, управо да би се разумјела могућност ограничавања и контроле политичке власти. У ствари, уколико би грађанско друштво било сведено на поменуте једноставне одредбе, не би било јасно на који се то начин грађани који слиједе углавном своје себичне интересе и на том путу се неизбјежно сударају, распршени и међусобно изоловани могу супротставити апсолутистичким тенденцијама јавне власти која монополизује сва средства легитимне принуде. Јер, ово више није средњовјековна ситуација с приватном влашћу, приватним војничким здруговима и разним корпорацијама које самостално дијеле правду (владари, црква, градови, еснафи). Сад су сви грађани (виртуелно) слободни и равноправни, али је моћ којом располажу увијек безначајна у односу на ону јавне власти - они су пред њом фактички беспомоћни. Оваква ситуација није тек хипотетичка. У посљедња два стољећа било је безброј апсолутистичких владавина (диктатура, тиранија) које су ницале на овој немоћи грађанства, или грађанског друштва. Ономе ко се домогне апарата јавне власти, који је структурно издвојен из тог грађанског друштва, томе је у извјесном смислу могло бити све. Што је то све зорно казују тоталитарне владавине фашиста и комуниста, свака на свој начин. У прошлом је вијеку Марх, анализирајући владавину Луја Бонапарте која је имала смисао неодговорне, арбитрерне и паразитске владавине, поставио једноставне реперне за разумјевање таквих ситуација. У крајњој линији буржоазија (грађани као приватни власници, односно предузимачи и слободне професије) била је политички и економски слаба да спречи одметање власти. И послје, на примјер у Њемачкој иза уједињења од 1871, или у случају

низа латиноамеричких аутократија у прошлом и овом вијеку, говори се о слабости или слабој артикулираности грађанског друштва.

У стварности развијених друштава у којој су данас (у неким одавно) препознатљиви стабилни стандарди ограничене и контролисане власти грађанско друштво је разуђено, сложено и организовано те се нипошто не може свести на представу о слободним грађанима који не маре један за другога тјерајући своје себичне интересе. Разумије се, ова приватновласничка, размјенска, приватистичка или егоистичка, најзад индивидуалистичка димензија опстаје, штовидише она је темељна и темељем је неких основних функција јавне власти (одржавање поретка, арбитражање у појединачним сукобима) као што је претпоставка капиталистичке привреде. Али, на њој или поред ње успостављају се или обнављају друге, социјалне, политичке, културне, чак и традиционалне (у смислу предмодерне) димензије грађанског друштва које му омогућавају да у дијалогу с јавном влашћу и њеним носиоцима буде старије или јаче. Ту спада и поменута снага особито посједничких класа, али и других, те њихова способност да траже и налазе додирне тачке, граде компромисе, као и системи експресивних симболизама који су, сви до једног, предмодерног поријекла, партијски системи, уобличеност и снага интересних група итд.

Хоћу да нагласим, грађанско друштво је историјска творевина. Иначе, његов једноставан принцип може прикрити чињеницу да оно мора бити економски, културно и политички довољно јако да јавну власт институционализује као уговорну и рационалну, да је институционализује према властитом основном принципу. Власт није више "поклон прошлости", производ предаје или божје воље, него *commis* тога (грађанског) друштва. Она није лично (приватно) право, него јавни мандат. Уговорна је у том смислу што подразумева размјену права и обавеза. Мандат није безуслован. То је власт по пристанку. Она је рационална утолико што постоји у општем интересу грађанског друштва, што му служи, што у извјесном смислу сваки грађанин може прорачунати рентабилност тога посла (било да је по сриједи сигурност коју добија посредством полиције или јефтина радна снага из неке колоније) као што то чини с већ пословичним новцем пореских обвезника. Снага, богатство, култура, политичка вјештина грађанског друштва, прије свега представника горњих класа, кад се историјски спецификују и анализирају, показују да неке од уобичајених представа које се и те како тичу оног ограничавања и контроле власти једноставно не стоје. Подвајање грађанског друштва и јавне власти подразумева заправо специфичне облике њихова повезивања. Представа о либералној држави као о комуналној служби заједнице приватних власника једноставно не одговара ниједној историји. Gramsci је увјерљиво показао да јавна власт (држава) и грађанско друштво функционишу као један особен континуум, а не као два супротстављена ентитета. Poulantzas је прије двадесетак година објаснио зашто је у Енглеској развијен модел јавне власти који одговара модерном друштву и то, привидно парадоксално, дјеловањем (буржоазног) племства, а не у Француској коју су, последице велике револуције и с начелом народне суверености, једнако притискале опресивне и неодрживе владавине. Wallerstein је недавно чак утврдио да

читав овај развој почива на стабилности политичких елита. Све то значи само ово: ограничена и контролисана јавна власт, или однос који тако називамо, заиста потиче из дубље структуре модерног друштва, али је, већ и према општој природи тога друштва, динамичног и конфликтног, успостављање и обнављање тог односа у стварности дјело читавог низа разнородних чинилаца који се једва могу набројати. Ипак, покушаћу бар да издвојим неке.

4. Јавна власт у модерном друштву начелно је под уставом и законима. Она се може кретати само у њиховим оквирима. То је њено прво, истинско апстрактно одређење. Шире узев, ни устав ни закони нијесу модеран изум. Али, они сад добијају нови смисао. Устав (лат. *constitutio*) успоставља све, прије њега нема ничега него једно природно стање. Што се може разумјети и овако: затечене установе само су рушевине једнога свијета који је начелно делегитимизиран и обесмишљен. Устав почиње *ab ovo*. Ова ситуација која је социјално-психолошки заиста доживљена може се увијек утврдити (уп. у том смислу уставе тзв. посткомунистичких земаља, па и оних са тла "претходне Југославије", и начин на који су доношени). Изван устава начелно нема ничег. Сва јавна овлашћења извиру из устава, и њихови носиоци не могу се позивати ни на што друго, ни на какво наслијеђе, предају, стечена права, обичаје и сл. Понајмање се могу позивати на извјесно право власти - власт је одређен скуп мање или више прецизираних овлашћења (надлежности) које се под одређеним условима и на одређен начин повјеравају овом или оном грађанину као агенту апстрактног ентитета ("републике", "државе", "нације").

Поменуто природно стање, међутим, открива још нешто, као непромјенљиво и неприкосновено. То су права и слободе човјека које су, дакле, старије од устава које се не могу установити већ само прогласити (декларисати) и, евентуално, зајамчити. Што је "природно стање" извјесна метафора, а тако могу бити схваћена и "природна права", нимало не компромитује њихову преезистентност у односу на устав и власт коју он установљује. Уосталом, ко би и како иначе донио такав устав?

Између тих "природних права" и конституције (устава) политичке заједнице која је њен врховни закон и која потврђује аутономију заједнице (у односу на друге такве), простире се поље закона и дјеловања носилаца политичке власти. О модерној форми закона учинићу само најкраћу опаску. Она је (с дјелимичним изузетком англосаксонске традиције) доведена у везу с "општом вољом" и "општим интересом", израз је начелно рационалног, објективног и општеважећег правног поретка у коме су исходи појединачних акција мање више предвидиви и анонимни (зато су то "закони" и о њима се говори готово као о природним "законима"), откриће је извјесних потреба друштвеног живота а никако плод самовоље - у доношењу закона учествује читава заједница, односно њено представништво.

Такве законе мора поштовати свако (у случају да закон крши носилац политичких овлашћења ништа се начелно не мијења сем што се он, евентуално, најприје мора ослободити своје улоге), а закони морају поштовати устав односно она "природна права". Мада се подобна конструкција може дестилисати у некој традицији, ипак су њена јасна логика и рационалност

плод модерног доба. У тој мрежи се, бар у неким земљама, у посљедња два вијека одвила задивљујућа регулација и пацификовање иначе крајње динамичног друштвеног живота с класним борбама, лијевим и десним притисцима. Разумије се, од ових начела и од ове конструкције не би остало ништа да није била укоријењена у бројним поменутиим и непоменутиим историјским могућностима. Оставимо их по страни. Овдје бих још само поменуо, кад је ријеч о уставу и закону као о принципијелним средствима ограничавања и контроле политичке власти, улогу суда. Јасно је да се без ваљаног правосуђа битно смањују могућности контроле политичке власти на основу закона и устава, и у крајњој линији препуштају прекарном односу политичких снага. Што је ваљано правосуђе не бих умιο одговорити. Још мање, како се до њега долази, што значи независно судство, како се "производе" честите и непоткупљиве судије а како тек развија правна култура, какве су посљедице увођења нарочитих установа као што је управни спор, омбудсман и, прије свега, уставно судство, на кога се ту угледати, кога узети за примјер (англосаксонско или француско правосуђе или пак оно што су недавно у Италији извели истражитељи са "le mani pulite")?

5. Независно правосуђе дио је схеме подјеле власти. У једној класичној доктрини подјела власти није ништа мање него главни метод њеног ограничавања и контроле. Заснована на спонтаном развоју политичке праксе на пријелазу у модерно друштво (прије свега у Енглеској), ова се теорија позива и на један тако рећи сваком разумљив реализам. Све показује да је власт и њене носиоце врло тешко држати под контролом, због низа социјалних и антрополошких разлога, те је најбоље никоме и никад не дати сву власт него је подијелити. На тај начин се постиже да поједине власти једна другу условљавају и коче, ограничавају и међусобно контролишу. Ова подјела слиједи историјски насталу "подјелу рада" носилаца власти, и може се свести (односно упростити) на ауторитативно и самостално судство, посебну улогу народног представништва у законодавству које тако но и на друге начине ограничава и контролише ону главну власт која се замозатајно назвала "извршном" (историјски, монарха и његове министре). У повијести неких земаља оваква подјела власти заиста је била исход борбе за контролу и ограничавање власти, и то успјешан, у другима пак била је обичан органиграм с мизерним учинцима. Међутим, права вриједност ове доктрине лежи прије свега у томе што је практична, што почива на аутентичном историјском искуству, и увјерењу да су људске установе несавршене. Не мора се рећи да је власт сама по себи зло, и да властодршцима никад не треба вјеровати, али у мјери у којој ова доктрина отворено или прећутно указује на опасности које долазе од тзв. извршне власти и буди свијест о потреби њеног сталног контролисања, у мјери у којој подразумева независан суд и, нарочито, у мјери у којој открива могућности представничког тијела али и његова ограничења, ова доктрина је просто незаобилазна. Њен поменути реализам има још једну димензију - он потврђује неку обично могућу мјеру усклађивања традиционалних и модерних елемената у систему власти (историјски је то облик уставне, односно парламентарне монархије), или усклађивања односа различитих слојева и класа, елита и пука, зато што омогућује различите

комбинације у друштвеној диоби моћи и утицаја, еластичан је и погодан еволутивним промјенама. Оно што се зове јединственом влашћу у ствари је само (обично лијева) радикализација онога што је у доктрини подјеле влашће заправо битно, ограничавања тзв. извршне влашће. Међутим, диктатура народног представништва обично се претварала у неограничену власт, само не народног представништва него (његових) вођа, управо извршне влашће, која је тобоже укинута или сведена на једно "радно тијело" народног представништва. Што не значи да под одређеним условима и такав аранжман не може бити оквир дјеловања демократски ограничене и контролисане влашће (као у случају швајцарске конфедерације).

6. Рекао сам да је у модерном друштву политичка власт *commiss* грађанског друштва, свакако у виду политичке заједнице и да носиоци јавних овлашћења увијек свој мандат дугују томе друштву односно заједници. Ако оставимо по страни ограничене и ријетке облике непосредне демократије као и сложене поступке који су наслеђе монархијске традиције (мислим на поступке око успостављања парламентарне владе), јавни службеници увијек су бирани (или именовани од стране оних којих су бирани), и увијек на одређено вријеме. Добро се зна да та изборност и њој примјерена смјенљивост већ одавно представљају ствар пристojности пак да се иза трибуна пристojности крију најразличитији обичаји. Слободно се може рећи, у модерном друштву ништа није толико проституисано као установа изборности јавних службеника. Упркос томе што на сцени увијек остају ова или она средства "профилсања електората" (некад су то били брутални изборни цензуси, док ширење и универзализовање бирачког права нијесу донијели хистеричне изборне кампање и терор масовних медија) алтернативе нема - изборност носилаца јавне влашће први је услов њеног ограничења и контроле, поред тога што непосредно извире из рационално схваћеног односа између друштва и јавне влашће (државе). Изборност подразумијева полагање рачуна јавности (биранима) и временски ограничен мандат који, дакле, не мора бити обновљен.

Првобитно је изборност била обиљежје парламента или једног његовог дома коме на одређен начин одговарају носиоци (или фактички носиоци) извршне влашће. Касније, с појавом грађанских република, шири се круг "изабраних". Практично су све важне политичке функције изборне. У томе, као што се зна, предњачи Америка. У њој је први пут уведен (фактички) непосредан избор шефа извршне влашће (који је и државни поглавар), али се у њој на исти начин бирају и многе судије, тужиоци и "шерифи" (пандан овдашњем "начелнику СУП" односно "центра безбједности"). Само по себи, међутим, то не мора значити неку предност на овом плану, ограничавања и контроле влашће. Према искуству нико не би могао рећи да тако широка примјена начела изборности води потпунијој контроли влашће него неки од парламентарних система. У ствари, као што је за суд битно да је (реално) независан, тако је, овдје битно да се она "опасна" власт, извршна, доведе под одређену контролу јавности односно (бираним) представничком тијелом. При чему је уравниотеживање те двије инстанце посао који изискује времена (амерички "очеви оснивачи" нијесу увели респ. начин избора председника Уније само због привржености

демократском начелу него прије свега зато што су зазирали од плебејских и популистичких капацитета представничког тијела - кратак вијек и лако обарање влада у француској III и IV републици нијесу баш прославили представничко тијело као врховног арбитра него су прије довели до имобилизма и владавине "баре") и оно се у старим демократијама мјери дценијама, па и столећима.

Разумије се, та је равнотежа, како се то каже, динамична. То значи да се постиже, нарушава, и опет успоставља. Тако се у САД причало о "конгресној владавини" (у вријеме Th. W. Wilsona), чак и о "судократији" (у вријеме F. D. Roosevelta), поред тога што се често говори о "предсједничкој владавини". Без обзира на те осцилације или на "борбу власти", да би представничко тијело могло обавити своје експлицитне и имплицитне функције контроле (извршне) власти, оно поред осталог мора бити заиста репрезентативно. Што то желим нагласити, пошто је представничко тијело већ и по називу репрезентативно? Ми ипак знамо да су избори не само у пракси него и у теорији (идеологији) противрјечна ствар. Негдје се заступник схваћа представником не својих бирача него читаве нације, земље (традиционално на Острву, потом и у Француској), што није спорно за непосредно бираног шефа егзекутиве (односно државе), судије итд., другдје пак остаје заступник својих бирача или своје локалне заједнице (традиционално у Америци), док у стварности не може бити искључиво ни прво ни друго, него и прво и друго. Представничко тијело је репрезентативно и може се понијети с поменутиим својим задатком само ако изражава респ. сукобе и подјеле у друштву, реалну друштвену структуру, односно главне групе интересе, с једне стране, те уколико под одређеним условима може увијек изразити јединство земље ("национални надпартијски консензус" - T. Parsons). То значи да су класни и групни сукоби пацификовани до мјере изјесног компромиса, да, с друге стране, у парламенту не сједи представници тек неких неодређених, апстрактних "грађана" или, још горе, Нације, већ они који се ослањају на артикулисане и организоване интересе, живе идеологије и подкултуре, на групе чија живост твори оно што зовемо јавним мњењем. Дакле, само уколико се у представничком тијелу појављују реалне силе друштва, и уколико друштво има таквих сила, ефектуира се контрола и ограничавање (извршне) власти. Од друге половине XIX вијека политичке партије су те које осигуравају одговарајућу артикулацију друштва у представничком тијелу, па тако и ауторитет тога тијела.

Но прије него се мало позабавим политичким партијама, желим да скренем пажњу на три различите ствари. Контрола и ограничавање политичке власти у модерном смислу постоји и прије настанка политичких партија. Под условом стабилне друштвене стратификације и бирачког цензуса. Тако у Енглеској до 1832, за готово 150 година, уз самосвјесне и повезане горње класе (док су доње биле под њиховом тутелом и не учествују непосредно у политичком процесу) и, што се понекад заборавља, укоријењене и живе аутономије локалних заједница; тако у Америци, у којој је демократија "good people" ("домаћина) од почетка (а нарочито послје 1830) у културном смислу била плебејска, но посебно што је тамо власт, иначе сасвим либерално пројектована (као минимална), била

подијељена на три врло самосталне инстанце - ону локалну, ону државну, и ону Уније. И, не смијемо заборавити, да је потребан још један услов, који је у обије поменуте земље био испуњен - "неприкосновена права човјека и грађанина", онако како их тумачи и штити независан суд (Dicey).

Али је оно што сам поменуо у претходна два става важније. Без реалне подјеле власти, одговарајуће друштвене артикулације и подобне репрезентативности представничког тијела, изборност јавних службеника лако се претвара у своју супротност - немогућност избора. Остављајући по страни комунистичке режиме у којима су уредно понављани избори само потврђивали непромјенљивост (чак и персоналну) те власти, подсјетимо се старијих искустава. Прва земља у којој је практиковано опште бирачко право, разумије се Француска, послије 1848. стигла је у II царство, откривши свијету модел плебисцитарног режима. Све до данас видјели смо много таквих режима у којима шеф извршне власти (односно државе) добија од грађана вјечиту приволу што год (до неког часа) чинио, и сви они показују једно те исто. Наиме, изборност и популарна подршка (гласањем) носиоцима извршне власти не мора значити ништа у погледу њихове контроле и ограничавања, него им може дати слободан мандат и пуну власт. Већ и стога што то значи и слабо или у поменутом смислу нерепрезентативно представничко тијело, односно дезартикулисану политичку заједницу.

Изборност, дакле, само под одређеним условима води ограничавању и контроли јавне власти. На тај начин се постиже и смјенљивост њених носилаца о којој свијест пресудно је важна у култури и одгоју припадника "политичке класе". У пракси је углавном једини начин смјењивања изражавање неповјерења на крају мандата, губитак на новим изборима. Мада се на први поглед доима логичким изводом избора опозив није задобио тај смисао, а понегдје је изричито забрањен забраном везаног мандата. Иоле дубља анализа модерне политичке праксе лако открива што је томе тако (као што ће пракса открити опозив, али у оквиру парламентарних партијских фракција, посебно у систему сразмјерног представништва), док историја ове установе углавном не потврђује њен на први поглед демократски потенцијал.

II

1. Поменути опозив једва да би имао смисла у слабо диференцираној и малој заједници античког *polis*, док модерној демократији просто противрјечи. Поменуо сам два схватања мандата, као и то да су у стварности оба присутна и повезана. На особит начин то потврђује чињеница да је модерна демократија партијска те да се у интеракцији партија постиже ефективна контрола и ограничавање власти. Свака се партија везује за одређене друштвене групе, она има подршку и мандат "својих" бирача, но с друге стране својим дјеловањем (настоји да привуче и друге, настоји да овлада односно учествује у власти), својом идеологијом итд. комуницира с "општим интересом", државним или националним, односно са другим партијама у једном партијском систему. То важи и за такве партије које

начелно или само у пракси забрањују или гоне сваку конкуренцију (фашистичке, комунистичке, националистичке, религиозно-фундаменталистичке итд.).

Партије у тој мјери обиљежавају модерну политичку прасу да су (дјелимиче) подстакле развој једне нове науке (политикологије), и о њима постоје цијеле библиотеке књига, пак ћу се ограничити само на неколико примједби, које се тичу проблема о коме је ријеч.

Често се истиче како су партије монополизирале политички живот и сасвим потиснуле грађанина као (самосталног) политичког субјекта. Но, тај грађанин (као појединац) ни прије није био политички субјект, сем као припадник буржоазирание политичке и друштвене елите (Енглеска XVII и XIX вијека, САД до око 1830. односно до грађанског рата), а такви су и послеје умјели снаћи се, док данашњи (обичан) грађанин ако и није постао политички субјект има могућност извјесног избора. Парафразираћу једну изреку К. Каутског. У неком спису од прије 1914. вели он да ће у социјализму радници добити све слободе а изгубити само једну - слободу избора свога газде (послодавца), будући да ће сва средства бити у рукама државе. Сад би се могло рећи да с доминацијом партија грађани не губе ниједну слободу коју су раније имали, али добијају још једну - слободу избора "газда" (политичких управљача, програма). С тим, наравно, не треба претјеривати. Познато је како је од седамдесетих година у политикологији популарна тржишна парадигма објашњења партијске конкуренције - партије "производе" програме, кадрове, "имице" и на одговарајућем конкурентном "тржишту" све то пласирају, док бирачи бирају односно "купују", уз чувену "сувереност купца". Њихов "избор" доиста све више личи на то (поготову кад се сјетимо кампања, маркетинга, лидера, њихових поза и порука), али то је само један новији слој или тенденција. Колико год дезидеологизоване и "тржишно" произведене, партије се увијек ослањају на реалне друштвене интересе, одговарајуће свјетоназоре, културу итд. Отуда увијек имају свој стабилан делекторат, док се "тржишно" обраћају маргини неопредјелених (која, истина, под неким околностима може бити и главнина). И зато, али не само зато, рачунајући на "конкуренцију с погодбама" партије се опредјелују према могућностима добитка у цјелини партијског система, односно према "општем интересу" који није тржишно произведен. На неки начин (и) грађани одмјеравају тај добитак или губитак. Наравно, и кад сви у рукама имају гласачке листиће избор је ограничен. Сасвим је изузетна прилика у којој грађани на тај начин врше одсудан избор.

Упркос томе што је могућност избора на том "тржишту" битно ограничена, бјесомучна утакмица партија у посљедњих стопедесет година у потпуности је учврстила увјерење да је легитимна само политичка власт изабрана од народа. Тад и уз конкуренцију партија. Треба примјетити да је главно узбуђење, главна револуција у посткомунистичким земљама (не рачунајући међунационалне ратове) било успостављање политичког плурализма, тј. слободе политичког/партијског организовања и слободе јавне ријечи. Све што се под тим условима направи добија непропитану легитимност. Још се само може приговорити због изборних злоупотреба, монополизирања медија пропаганде и сл. Али, постоји један обрт који је

такође дио те и такве легитимности. Партијска обојеност носилаца власти онемогућује њихову пуну идентификацију с влашћу (државом). Колико год иначе њихова партија била моћна и колико год се они трудили да дјелују у општем интересу (о чему увијек морају водити рачуна), то су људи који имају алтернативу, баш као и њихов програм. Према њима се успоставља више или мање моћна опозиција, вазда будна и немилосрдна.

У модерним демократијама опозиција је у политичком смислу главни контролор власти и фактор њеног ограничавања. То не вриједи за било какву опозицију и под свим условима, мада је сваки чин опонирање дјеловању власти више партија влади, односно партијама на власти, која је више или мање институционализована, друштвено(социјално) подупрta и рачуна на учинке у јавном мњењу. Пошто партије посредују у избору носилаца политички функција који се као *corpus* и без обзира на аранжман средишњих установа зову владом (и јасно разликују од општих инстанци типа "држава", или "нација" тамо гдје нема "круне", једнако и од управе и управне службе), оне се дијеле на партије владе и партије опозиције, већ према природи разлике *pro et contra*, те ступају у један сложен и динамичан однос.

Опозиција владу критикује начелно и у појединостима, критикује владину политику али и владине људе, предочава што би учинила она, но је главно то што стално сједи о врату влади - не може та ни корака учинити а да опозиција већ некако не реагује. Тај "дијалог" подразумијева јавност, јавно мњење, али га уједно и формира, унапређује. Његово главно мјесто јесте представничко тијело у коме је опозиција практично увијек присутна (док губитници на другим изборима, на примјер предсједничким, нестају с јавне сцене, или бар не могу "судјеловати"), чији начин рада управо и јесте дијалог, дебата или полемика. Он је дио једне борбе за власт (тачније, владу), и утакмица, но под правилима с арбитром у виду јавности односно грађана као бирача. Обично није први циљ опозиције да контролише и ограничава носиоце власти, него да сједне на њихова мјеста и покаже како се то ради. Но све њене акције које служе том циљу доносе ефекте контроле и ограничавања, под условом да опозицима има одговарајућу подршку јавности, односно да је, према односу снага (друштвених и политичких) реална алтернатива постојећој влади. У том погледу дјеловање опозиције ништа не може замијенити нити мјерити. Наравно, начело владавине устава и закона, арбитража независног суда уз људска права се подразумијевају, али у мјери у којој је власт и моћ која се тешко контролише, у мјери у којој низ важних одлука неизбјежно остају слободне (јер тако мора бити), у мјери у којој је власт неправична и пристрасна (и то мора бити, јер влада мора задовољити своју клијентелу и све оне који је подржавају), опозиција долази до пуног изражаја. На моћ се одговара само моћи, за слободну одлуку се позива на одговорност, а неправичност се може умјерити само отпором оних које погађа.

Партије нијесу академске дружине. Зна се да извиру из друштвених сукоба и подјела. Они су често били такви да се "дијалог" опозиције и владе завршавао на тај начин што је прва забрањивана или похапшена, или су пак чланови друге бјежали главом без обзира, преко границе. Опозиција у поменутом смислу дјелује само у релативном социјалном миру, и кад је

институционализована. То не значи да мора бити формално институционализована као у В. Британији, већ да чини стабилан дио политичког система, партнера и суговорника који је стално присутан. Говорећи прецизније, то значи да (углавном) постоји социјални и политички консензус, како супстанцијални тако и процедурални, да су све могуће друштвене подјеле редуковане на питања о којима се може преговарати (*negotiable*), што значи да партије могу агрегирати различите интересе до нивоа "недраматичних" алтернатива, док се остале аспирације маргинализују те да, најзад, постоји реална могућност да опозиција постане влада а влада опозиција, то јест да респективне партије опстају у обије улоге не губећи свој идентитет. Што је поменуто не постиже се ни лако ни брзо, и данас се може видјети само у мањем дијелу свијета (што је можда привилеговани плод доминације). Иначе имамо рат који се завршава на поменути начин (или каквом диктатуром у име "спашавања државе од политичара и партизанства"), или владавину "баре", тј. центра који се окупља одвајањем од двају супротстављених полова који је необорив и легло разних злоупотреба (као у III и IV француској републици, или у "првој" талијанској, и чак у Јапану после 1945. а сличне констелације развијају се и у неким посткомунистичким земљама, навластито у Црној Гори, донекле и у Србији). Просто говорећи, у таквим околностима нема онога "дијалога".

2. Партијска конкуренција окренута је јавности. У сваком модерном друштву овако или онако артикулише се нека јавност односно јавно мњење (при томе треба имати у виду да су, како с правом истиче Г. Алмонд, сви модерни политички системи "мјешовити", тј. специфична смјеса модерних и предмодерних /традиционалних/ елемената). То вриједи и за она друштва у којима се говори о "тајном" јавном мњењу, гдје је јавност као таква суспендована или сведена на непрестану акламацију властодршцима. Све што они чине ипак налази одјека у том "тајном" мњењу, које прије или касније добија своју прилику. Али, ограничена и контролисана власт подразумијева доиста јавно мњење - одговарајуће слободе и права грађана (с њиховим реалним социјалним претпоставкама), плурализам релативно самосталних чинилаца јавног мњења, посебно медија, опште културне претпоставке јавног дискурса, одговарајућу политичку културу итд. Ово "итд" хтјело би рећи да је јавно мњење незгодан и противрјечан предмет изучавања те ћу ја (према наслову рада и потреби освјетљавања текуће политичке праксе у СРЈ) ограничити се на следеће напомене.

Јавно мњење требало би да је онај амбијент у коме је власт увијек фрустрирана, тј. ограничена и контролисана. Сви (најважнији) њени акти изложени су оку јавности, без застанка, буквално из дана у дан, стално јавно просуђивани, да би се та јавност једном у двије, три, четири, пет или седам година неопозиво изјаснила. Изворно (дјелимице и према легенди) ту јавност чине "газде" и "домаћини", људи који су економски самостални, уједно довољно образовани или искусни да могу давати свој суд о јавним пословима. Бар утолико што могу одмјерити како влада троши новац, јер они су *taxpayers*. Ова "либерална" или "конзервативна" елита (већ према томе како се гледа на ствар) нигдје није бројала више од 5-15% одрасле мушке популације, док је број активиста одн. *opinion leaders* свакако падао

на мање од 1% исте популације. Та проста структура изванредно се компликовала ширењем бирачког права, и демократском редефиницијом либералне државе. Дјеловање партија, различитих организованих група, масовних медија, примјена усавршених техника утицања на јавно мњење и његовог испитивања довело је до појава које се могу звати "манипулисање и контрола јавног мњења, но у исто вријеме и до својеврсне "диктатуре" јавног мњења. Број *opinion makers* не чини можда ни промил у броју оних чији је глас релевантан (који имају сва политичка права), па ипак је њихово дјеловање посредовано тим гласом маса који се непрестано ослушкује и биљежи. Понекад је готово невјероватно у којој су мјери носиоци власти у окушаним демократијама паралисани сондажама јавног мњења (*opinion pool*). Невјероватно је зато што је не само у преношењу него и у обликовању тога мњења очито пресудна улога масовних медија (обавјештавања одн. општења).

Ипак, упркос неслућеном порасту моћи тих медија, треба избјећи нека претјеривања (која су особито на овом тлу, због познатих разлога, често присутна). Најприје: мада је вријеме старе "слободе штампе" неповратно прошло и мада данашњим медијским тржиштем владају прави концерни, ствар о коме је ријеч функционише уколико постоји конкуренција, тј. уколико нико не може (најмање влада) овладати тим тржиштем, што значи да је оно сложено и на свој начин структурирано. Дакле, без обзира на то што неки медији задобијају изглед некадашњих зидних новина, у цјелини они не могу дјеловати тако ако ћемо говорити о контролној и ограничавајућој функцији јавног мњења. Иначе не бисмо могли разумјети како су неки новинари *Washington Posta* начели једног *Nixona*, или како је *Der Spiegel* упропастио каријеру *F.J. Straussa*. Потом: медији ипак не стварају јавно мњење. Они га само обликују и разносе. У оба поменута случаја став о респективним злоупотребима власти био је већ формиран.

Желим још нагласити оно што је поменуто у случају партијског система - јавно мњење подразумијева одређен степен друштвеног консензуса. Само уколико је тај консензус довољно развијен и учвршћен (*Gramsci* би рекао, под доминацијом једне класе или блока на власти, што је заиста правило) може се говорити о контролним и ограничавајућим функцијама јавног мњења. Уосталом, оно што *J. Habermas* зове *verallgemeinerungsfaehiges Interess* увијек има неке "комуникативне претпоставке". Људи с политичким искуством то непогрјешиво осјећају, свеједно јесу ли чули за ове филозофске термине. То најбоље илуструје, наравно, британски случај. Иначе на мјесто јавног мњења ступа пропагандни рат у коме судјелује и влада, разликује се на једној страни, или пак она ситуација у којој је дио мњења гетоизран (оно што се десило, на примјер, подржаватељима талијанске а нарочито француске КП после II свјетског рата). Елементе тога консензуса и његове претпоставке масовни медији не могу произвести, као што не могу проивести културу или идеологију.

Јавно мњење које ефективно контролише и ограничава носиоце власти подразумијева и једну особиту политичку културу. Према давнашњој типологији *Almonda* и *Verbe* та грађанска (*civic*) култура јеста партиципа-

тивна (а не поданичка или парохјална) и интегративна јер подстиче друштвену интеграцију умјесто дезинтеграције и цијепања.

3. Мислим да сам на неки начин о томе већ говорио, но ћу овдје поновити: нема контроле и ограничавања политичке власти без снажног и плуралистичког грађанског друштва којим она не може овладати односно које јој се увијек може опријети. У овом смислу може сасвим добро послужити као негативан репер искуство тоталитарних владавина. Економска и идеолошко-политичка самосталност друштва односно друштвених субјеката су главне полуге обуздавања носилаца политичке власти. Они морају објаснити зашто вам то завлаче руку у џеп и једнако рационално чине то што чине.

4. То друштво јесте или мора бити отворено. Што значи да није пројектована заједница за остварење неког идеала (националног или социјалног), нити уопште заједница или организам у коме је влада агент колективног добра, свезнајућа и свемогућа инстанца, него један више или мање хетероген скуп акција и односа које производе тежње, интереси и намисли појединаца и група, једна вазда жива и отворена спонтаност којом влада (у ширем смислу) управља чувајући правила игре, битне равнотеже и основне претпоставке друштва (у које спадају свакако и ствари које нијесу "отворене" попут, прије свега, историје, колективних идентитета и сл.), дјелујући начелно увијек *ex post*.

Посљедњи моменат ту је битан. Лако је увидјети да у свјетлости претходног става добија пун смисао чувена либерална максима, најбоља је она влада која најмање влада. Она уопште није превазиђена, као што би неки хтјели, државним интервенционизмом широм либералног свијета послје 1930, па нити извјесним облицима планирања особито у Европи послје 1945. И даље је оно дјеловање *ex post*, кад је свакоме било јасно да се нешто мора учинити (америчко јавно мњење се преломило и прије краја прве Rooseveltove администрације), као што ће се касније чинити нешто друго, пошто се прилике буду промјениле ("приватизације" и "дерегулације"), док планирање само привидно то није. Оно је у ствари ограничена манипулација те спонтаности.

Либерализму се овдје супротставља *ејтатизам*. Далеко би нас одвукла макар и најскромнија обрада те праксе. Хоћу само да истакнем оно што иначе посвуда вири на тлу данашње СРЈ - ту су етатистичка пракса и свијест друго име за однос политичке власти и друштва у свим модерним облицима тог односа (дакле не и у старијим, предмодерним, патријархалним или уопште традиционалним), упркос томе што су југословенски комунисти за више од три деценије, истина на један необичан начин, разбјигали "мит о држави". С "националном обновом" на познати начин држава, држава "крви и тла", чак и расе, но и држава која даје "пензије", чак и "плате", стигла је на своје мјесто у пантеону. Треба, дакле, видјети, из угла ове СРЈ, како стоји с том основном културноисторијском претпоставком ограничавања и контроле власти коју овдје изражава опозиција либерализам-етатизам. При томе, уопште није ријеч о томе што држава чини већ о њеној позицији. Ми знамо да влада ни у једној либералној земљи није нити може бити слаба, ако и влада "мало", влада ауторитативно, као што

знамо да у одређеним фазама економског развоја влада дјелује као "национално предузеће" (класичан је примјер Њемачке 1871-1914, али добар и онај Француске у вријеме De Gaullea), но у сваком поједином случају морамо разликовати између *opoga ex post* и једнога *ex ante* када се влада претвара у државу *tout court* која остварује један класни, један национални или један историјски интерес односно мисију. Подразумијева се да такву владу, тачније државу, може контролисати само дотична класа, нација, Бог или историја, све у свему - нико.

III

1. Слједи "посебан осврт" на федерацију. Покушаћу само да на неки начин пропитам наведене опште ставове с обзиром на искуство федерације, односно неке њене претпоставке. Помињем искуство и претпоставке зато што нема општеусвојене одредбе па ни теорије федерације. Она је увијек сложена и историјски непоновљива, уз то у сталним промјенама, будући да почива на деликатној диоби (дивизији) власти која није онако "логична" као она познатија (сепарација) тако да чести политички спорови који прате федералну праксу само отежавају проблем. Пак није чудо што ни разликовање развијено у класичној њемачкој државноправној доктрини (*Staatsbund-Bundesstaat*) по црти суверености, ни савремено одбијање (типично за Енглезе, на примјер за *Finera*) да се у федерацији види нешто више о децентрализације која надилази уобичајену локалну самоуправу, не задовољавају оне који осјећају да ствар има велики значај - ко ће то предвидјети једну ОУН, или ЕУ, ако већ превиди несхватљив број међународних (тзв. невладиних) организација, које су од реда федерације. Рећи ће се, то није то, или да су ондје само "елементи" федерације. Но се ни у једном случају од елемената нећемо одмаћи - модела нема.

То нијесу ни САД, упркос утицају који шире више од два вијека. Земља се и не зове федерација него Унија. Њене чланице зову се државе и имају сва формална обиљежја државе - но, зар та нијесу најважнија - на тлу обиљежене границе, заставе, грбове, владу, свој систем закона, укључујући и кривичне, све сем што немају војске, не могу бити монархије, нити шеф државе носи највише звање (није предсједник него гувернер), као што након 1869. не могу напустити Унију (она је тада у једној одлуци Врховног суда оглашена "неразоривом"). Такав положај има свих 50 држава мада је он посљедица чињенице да је Унију створило 13 енглеских колонија које су се удружиле у рату за независност, добровољно, односно ради заједничког политичког циља. Одатле је проистекла равноправност удружених држава, без обзира на големе разлике у погледу њихове величине и броја становника. (Најмања, Rhode Island, имала је површину од 3144 кв.км а највећа New York од 128401 кв.км; данас најмања јединица има 0,556 мил. становника, а највећа 28,168 мил. - подаци из 1988 - не рачунајући Аљаску). Према овом класичном примјеру излази да су равноправност при удруживању у федерацију и добровољност тога удруживања својства ове заједнице.

Није увијек тако и овдје може бити корисно разликовање "дијелећих" од "уједињујућих" федерација које је код нас популарисао Ј. Борђевић. Заиста, неким федерацијама у основи лежи пројекат "уједињавања". То је случај са САД, донекле и са Швајцарском, и свуда гдје се одређене политичке заједнице након релативно самосталног живота (или живота под туђом превлашћу) одлучују на повезивање у федерацију. Мотиви су у том случају одбрамбени или економски. Негдје пак федерација представља одговор на проблеме (историјске, културне, етничке, националне) унитарне државе, тачније једне доминације. Дobar је примјер савремена Белгија (мада ће се наћи оних који ће порицати белгијску федерацију, јер према класичној доктрини федерација не може бити монархија, обично и није), или чак Малезија, ако већ нећемо да се бавимо са СССР или СФРЈ.

Федерација се може анализирати према свом пројекту (у горњем смислу), према природи заједница које је творе, према скупу установа које је правно-политички успостављају и репродукују, према једној идеологији и једној контраидеологији итд., али таквим анализама овдје нема мјеста. Све оне претпостављају једну историчност коју би хтио да избјегнем. Није то бијег од конкретног - напротив. Само преко апстрактних одредби можемо доћи до конкретног.

2. Ако се тврди да је модерна ограничена и контролисана (демократска) власт у бити (идеолошки) уговорна или уговорена (носиоци власти имају рационално условљен мандат) тада је тај одсудни моменат у федерацијама још наглашенији. Без обзира на све могуће историјске ситуације, федерација је незамислива без одређеног политичког субјективитета својих чланица, и без обзира на сва идеолошка и правна довијања она увијек подразумијева неки бар политички договор који је био а није морао бити, који укључује консенсуалност (поменуто добровољност и равноправност). Према природи ових заједница, према мјери њихове изворности и другостепена, прецизно ограничена. Њен статус је на неки начин различит од статуса централне власти у унитарним државама. То важи и за оне земље у којима су локалне самоуправе аутохтоне и нијесу схваћене као креација централне власти (главни примјер те врсте опет је Енглеска) - ако тамо локалне самоуправе нијесу креација централне власти још мање је централна власт производ локалних заједница. Разумије се, има федералних јединица, нити историјски нити према реалним односима (на примјер у Bundesrepublik, у Аустрији, или у Индијској Унији), но и у таквим федерацијама, које многи зову квазифедерацијама, примјетићемо непосредно присуство федералних јединица у федералној структури власти, као и у политичким процесима на том нивоу. То значи да су политички (владавински) процеси у федералним земљама сложенији, влада често тромија и мање ефикасна, к томе обзирнија и, начелно, подложнија контроли и ограничавању. Без обзира на то што се, према класичној теорији, федерација разликује од (раније, старе) конфедерације могућношћу успостављања непосредног односа између федералних ауторитета и грађанина, начелно се између грађанина (и, евентуално, локалне заједнице) и федералне власти умеће ниво федералне јединице (државе, републике, кантона, земље) који је и сам ограничен, но изворнији и грађанину ближи, пак је свакако, бар

донекле, отклоњена она опасна ситуација непосредног суочавања немоћног (уза сва његова права) грађанина и свемоћне власти (тобоже у његовој служби), својствена апстрактној конституцији модерног друштва (вјеровато су то имали у виду они који су у име окупационих сила кројили BRD и њен Grundgesetz од 1949).

3. Ствар је (и) у томе што федерализам угрожава, ако не и сасвим отклања, једну појаву која се обично назива *централизам* и која обично иде уз поменути етатизам. Изузетно је централизам својствен земљама које се уважавају као демократије с контролисаном и ограниченом влашћу (таква је земља, наравно, Француска), као што централизам може бити својствен федералним јединицама као државама (у обје федералне јединице СРЈ успостављена је знатна мјера централизације, но је та федерација у превирању, чији исход није могуће предвидјети, као што је и у нередовним односима с околином).

Централизам и етатизам у крајњим мјерама обиљежавао је све три по комунистима организоване федерације које су се недавно распале (СССР, СФРЈ, ЧССР). Но је он ту произашао из природе комунистичке власти и у мјери у којој су те федерације биле реалне (знамо да су биле засноване на националној основи и у том смислу врло реалне - већ и по томе што су се те државе распале тако што су од постојећих федералних јединица настале самосталне државе) свему упркос смањивале су поменути централизам и етатизам. То важи поготову за југословенску федерацију у којој се владајућа критика централизма и етатизма заснивала, поред развоја локалних аутономија и самоуправљања, на непрекидном јачању федералних јединица.

Али, оставимо то искуство по страни. У њему политички и идеолошки монопол револуционарне партије (КП) укида сваку подјелу власти, па и ону која је својствена федерацији. Заиста, федерација подразумијева нарочиту подјелу суверенитета. То не мора бити *contradictio in adiecto*, као што радо показују неки правници обично упркос швајцарском уставу. Но, у либералној традицији није суверена влада него грађанин с правима која творе његов приватни и политички живот, влада с овлашћењима која јој омогућују да дјелује, држава (нација, земља) у односима с неком другом државом (нацијом, земљом). Најувјерљивије то је изражено у америчком уставу који је иначе вјешто избјегао мутну категорију суверености. Он је једноставно утврдио што су овлашћења федералних органа а Х амандман (усвојен 1789, ратификован 1791) упечатљиво формулише: "Овлашћења која нијесу пренијета на САД или овим уставом ускраћена државама, задржавају односне државе или народ (people - не мисли се на народ у политичком смислу него на просто мноштво појединаца - П.Ј.)". Само су дакле људи (грађани) изворни субјекти и њихове политичке заједнице (државе) изворне заједнице - тзв. претпоставка надлежности у њихову корист. То значи слједеће: грађанин остаје у свом пољу слободе; основне потребе заједничког живота регулишу се на нивоу локалне заједнице која има својства непосредне, органске самоуправе, основне (или даље) претпоставке заједнице успостављају се дјелимице на нивоу изворне политичке заједнице (државе), дјелимице на нивоу Уније, већ према њиховој природи.

То значи да су између ове двије надлежности подијељене (у том смислу и суверенитет), и то прецизно и стабилно, уставом, тако што су побројане надлежности органа Уније док све остало припада федералним јединицама.

Као што се види, ова подјела власти (надлежности, овлашћења) слиједи логику односа политичке власти и грађанског друштва. Ријеч је о *Hobbesovskoj* (мада код њега још нити либералној, некимли демократској) формули: грађани се одричу дијела својих права да би поуздано сачували остатак. Само што се овдје апсолутистичка, суверена држава као јемац тог остатка распала на два (у америчком случају чак три) нивоа власти. Власт, као и поље њеног дјеловање, подјељена је између федерације (Уније) и федералних јединица (држава). Као и она познатија подјела (сепарација) власти, тако и ова (дивизија власти) има понајприје онај чудотворни учинак: једна власт ограничава другу, једна власт контролише другу. Оне сарађују у конкуренцији, што за грађанина и његова права може бити благотворно.

4. Разумије се, биће и оних који ће горњу тврдњу оспорити. Зар није недавно у СРЈ донијет закључак о унификацији кривичног законодавства (његовим преношењем на савезни ниво), управо у име заштите слобода односно равноправности грађана? Но се иза те аргументације вјероватно крију посве друкчији мотиви, свакако и они који се понекад везују уз отпор према федерализму. Ријеч је о томе да се на неким просторима модерно грађанско друштво развијало у борби против разних феудалних (и етничких!) партикуларизама, пак је гесло о јединственој власти на јединственој националној територији (Француска, донекле Италија, на свој начин Њемачка од 1871-1914) могло бити револуционарно и у погледу грађанских слобода односно равноправности. Што уопште не значи да је у тим земљама потом таква власт доиста застајала пред грађанским слободама и правима. Напротив. (Као што ни у СРЈ начело примијењено на кривично законодавство не би, до краја спроведено, било безопасно по слободи и права грађана). Али, овдје није ријеч о стварању грађанског друштва из крила феудалног, него о федерацијама након 1787, које заиста немају везе с феудалним партикуларизмом него су један вид демократског (прецизније, слободног, уговорног, консенсуалног) повезивања политичких заједница, односно демократизовања старих држава.

Подијељена власт у федерацијама, баш као и она познатија подјела власти, није тек фактички подијељена сила него подијељен скуп овлашћења која се морају кретати у оквиру устава и закона. Нема федерације без устава (већ и због разлога који су поменути под 2.), нити је замислива федерација чији се устав може лако промијенити. Уколико се ограничена и контролисана власт остварује као владавина закона, а не људи, као владавина права, онда се може рећи да федерално начело подстиче такву праксу и такав доживљај власти. У битно већој мјери него у тзв. унитарној држави, наравно *ceteris paribus*, прожети су овдје политички процеси правним ограничењима, процедуре су сложеније и спорије (што противницима федерације даје стандардни аргумент како је она недјелотворна и скупа), у игри је више самосталних субјеката, који се редовно морају усагласити итд. На тај начин

пракса и идеологија (ово је последње нарочито важно) владања/управљања у федерацијама не погодују успостављању "суверене" и арбитрарне Власти. Нико ту не може наступити у име Државе, Нације и сл., а кад неко заиста дође у такву прилику, мета његовог првог напада мора бити управо само федерално устројство.

5. Федерација је "изум", можда у мало већој мјери него неке друге политичке установе, што не значи да није одговор на одређене историјске потребе. Оне се апстрактно могу одредити као уједињавање уз очување аутономије, или као успостављање (дотле пригушених) аутономија без кидања свих ранијих веза. Може се говорити и о процесу уједињавања на једном нивоу, уз задржавање аутономије на другом нивоу. При томе су ове двије ствари комплементарне - уједињавање је могуће само чувањем аутономије. У супротном се поткопава само уједињавање, односно чини насилним и кратковјеком.

Уколико федерација подразумева везивање уједињавања и аутономије, што заиста одговара њеној стварности, тада мора бити да је њена стварност сложена и противрјечна. На томе се гради критика федерације, и то с обје могуће позиције. Једни (рецимо "сепаратисти") у федерацији виде сталну пријетњу "природној" аутономији заједнице (коју заступају), неприродан или мучан облик доминације великих или велике (заједнице), односно перманентну уроту малих, вјечну политичку дефанзиву у одбрани аутономних права и статуса, односно у одбрани извјесних предности (које угрожавају "мали"). Други (рецимо "унитаристи") федерацију доживљују као сувишан уступак разним партикуларизмима, као хипотеку на "јединству" ("државе", "нације"), као гомилу сложених и скуких процедура и усанова које само компромитују атуритативну и дјелотворну политику. Оваква гледишта прате мање-више сваку федерацију. Она могу бити плод неразумијевања, али и кризе федерације. Наиме, уколико уједињавање реално не захтијева очување аутономија, односно, уколико се аутономије могу очувати и без уједињавања, федерација губи смисао односно пада на ризину техничког проблема управљања, ефикасности и трошкова (неке федерације, особито у Латинској Америци, само су погодан облик овладавања великим простором).

То значи да федерација функционише само на том противрјечном простору везе између аутономије (федералних јединица) и уједињавања. Мотиви њеног успостављања могу бити различити. Но, уколико се сјетимо раније поменуте дихотомије, лако ћемо увидјети да су они у основи двојаки. У једном случају они леже у лако схватљивом интересу заједничке одбране и заједничког привредног простора. Од прве модерне федерације, САД, до савремене ЕУ, коју истина још нико не зове федерацијом, има доста таквих примјера. У другом случају мотиви леже у покушају да се сачува какво-такво јединство дотад унитарне државе, односно да се једна доминација преобликује или замјени равноправношћу (СССР, ФНРЈ, ЧССР, Белгија). Какви год ти мотиви били, а заиста се сви случајеви не могу свести на ове основне ситуације (на примјер када је ријеч о стварним или квазифедерацијама попут BRD, DDR неко вријеме или Индијској Унији) они воде извјесном политичком компромису. Наиме, мада се фед-

ерација може довести у везу с неким начелима, ниједна федерација није извод тих начела, него почива на историјском компромису који је политички условљен, односно прагматичан. Отуда заиста нема двије исте федерације. Компромис, тачније серија компромиса, обиљежили су "модел" прве модерне федерације у њеном уставу од 1787 (који се може схватити и као прагматична ревизија тзв. Чланова конфедерације од 1777), као што су обиљежили можда најновију федерацију, СРЈ. Лако се може показати да за водеће политичке снаге у Србији федерација није била пожељан избор него цијена којом је плаћен остатак (територије) Црне Горе у истој држави, као што су се црногорски вође приклонили таквој федерацији тек што су их малобројно становништво земље и одређене особености националног и културног развоја, поред одређених политичких догађаја, одвојили од опције пуне самосталности која је била својствена политичким елитама у свим републикама бивше СФРЈ.

Компромис лежи у природи (сваке) федерације. Он обиљежава њене политичке установе и политичке процесе у њима. Ипак, постоје извјесне константе које извиру може бити из основних својстава модерног друштва. Наравно да је ријеч само о федерацијама на том тлу (макар оно и било первертирано комунистичком револуцијом), а не о средњовјековним и античким формално сличним творевинама. Поменуто константе могу се распознати у ширем обиму него што се обично мисли, како у институционалном механизму тако и у подјели надлежности. Федерација се брине претежно о одбрани и спољним пословима, потом о макроекономској регулацији и свиме што под то спада. Остало, што је "државно", припада федералним јединицама. То је логично, зато што су оне изворне заједнице, а федерација изведена - она је њихова заједница и креација. Федералне јединице имају своју територију и своје грађане, и (обично) своје уставе, саме се организују, у свакој од њих уобличава се особито "друштво" и "држава", тј. однос заједнице и апарата јавне власти и оне, најзад, имају (обично) симболичка обиљежја самосталних политичких заједница.

б. Федерација је изразито динамична творевина. У њој су процеси уједињавања (повезивања) вазда сложени и противрјечни, а такви су и они који имају смисао обнављања и потврђивања аутономија. Свакако да то нијесу аутоматски или спонтани друштвени процеси. Напротив, они подразумевају многа трвења и сукобе, правничку, идеолошку и политичку аргументацију, кривудања, застоје и поново - компромисе. При томе је "уједињујућим федерацијама" својствено постепено, "природно" умножавање веза с којима тако рећи органски израста федерација као заједница грађана свих федералних јединица. На сличан начин јача утицај федералне власти - према мјери коју најзад наметне сам живот или нужда, а не према идеји унификације ради унификације, или сумње у смисао аутономије односно различитости (Сјеверноамеричка федерација данас је врло интегрисана, економски и културно, и тамошња федерална власт врло је јака - уосталом чини окосницу највеће савремене силе - али никоме још није пало на памет да позове једну Луизијану, да се "усагласи", јер само та држава има тзв. евроконтинентални правни систем, још од почетка XIX вијека кад је Jefferson купио истоимену француску колонију од Наполеона, баш

никоме мада све остале државе, њих 49, функционишу на основи англосаксонског прецедентног права). На оваквом тлу развија се оно што се уобичајило називати кооперативним федерализмом. Федерација и федералне јединице нијесу, као у почетку, строго подвојене и самосталне, свака у свом домену. Остајући особите оне развијају једно нарочито поље флексибилне сарадње и допуњавања. Друкчије, наравно, у "делећим" федерацијама. Овдје је основни правац развоја обиљежен настојањем федералних јединица да одбране извјевану слободу, и да је прошире. Оне су подозриве према свим облицима повезивања и федералног заједништва, и увијек спремне да у њима препознају предфедеративну државну и политичку праксу. Тај је однос исти било да је ријеч о културно-симболичким садржајима, или о економским односно фискалним питањима. Кооперација, односно кооперативни федерализам се одбија - свака стопа извојеване аутономије чува се од уплива федералне власти као од куге. Ако немају противтеже оваква динамика, својствена "дијелећој федерацији" може поткопати саме комуникативне претпоставке заједнице (писац ових редова имао је прије двадесетак година прилику да возећи у малој Белгији никако не успије наћи пут за Брисел будући забасео у фламанску област у којој су сви путокази исписани само на фламанском, пак нигдје не бијаше Вххеллеса нити што слично, док нико уз пут није хтио одговорити на питање упућено на француском, нити знао одговорити на питање упућено на енглеском, све док се писац није досјетио да се Брисел на енглеском зове отприлике Браслз, и тако спасио) и у некој неповољној консталацији довести до њеног распада.

Оно што је важно са становишта наше основне теме јест управо ово: било да је њена динамика окренута "органском уједињавању" било "откривању аутономије" и њеном јачању, одговарајуће политичке борбе у федерацији подразумијевају правнополитичке аранжмане и процедуре, лактизирања, усаглашавања и компромисе такви су у унитарним државама углавном непознати. Противрјечност федерације и њена динамика уводи у политички живот много више релативно самосталних субјеката него што је то случај у унитарној држави, и уједно заснива такве односе између различитих нивоа и позиција власти да су реални и симболички процеси њеног апсолутизовања значајно хендикепирани. По свом поријеклу и по својој природи федерација почива на сталном ограничавању и контроли јавне власти, на сталном пријепору између њених носилаца.

IV

1. Након искуства од два стољећа (рачунајући од 1789) знамо да је популарни вотум демократска установа само уз низ додатних претпоставки. "Глас народа" као "глас већине" донио је, нарочито у овом вијеку, неке од најгорих тиранија. Активистичка мањина (политичка класа ове или оне врсте) под одређеним условима лако веже "слободнолебдјеће" скупине у "већину" уз чију помоћ може потом затући све политичке опоненте. Није брана томе просто чување "права мањине". Само по себи то не значи више од права које је према регули "демократског централизма" тобоже имала

мањина у неким комунистичким партијама - да "задржи своје мишљење односно да у некој наредној прилици "бори за то мишљење". Према природи ствари - мањина је у односу на већину немоћна, па је демократији (овдје и даље - ограничавању и контроли јавне власти) која почива на мајоритарном начеу, које је у извјесном смислу неизбјеживо, потребно додати јачи коректив. То је тзв. партиципативна демократија. Њој не треба учити либерално-демократски строј који је послјије свих критика и искушења остао крајем XX вијека демократски минимум, и максимум уједно. Од њених почетака у либералној демократији комбиновано је мајоритарно и партиципативно начело. Лако је показати да њене изворне установе уопште не подастиру пут опакој подјели на већину и мањину. Униоминални већински избори не граде никакву националну (земаљску) већину/мањину и, уосталом, МПС нијесу заступници својих бирача него, сви до једног, Нације (земље). Развој и ширење сразмјерног представништва, особито на европском континенту, може се посматрати на исти начин. Но, постоје и друге, мање прецизне али не мање значајне, илустрације. Либерална демократија подразумијева друштвену равнотежу или, ако се хоће, класни мир. Она је постигнута, или се постиже различитим не увијек формалним, облицима синдиката или, како Французи веле, патроната) и, наравно, перманентним дјеловањем најразличитијих интересних група што све начелно пада ван подјеле на мањину и већину. Па и тамо гдје је та подјела закон, у парламенту односно на формирању владе, не смије она до краја диктирати политичке односе. Опозиција која је сасвим искључена из владавинског процеса није опозиција него непријатељ сатјеран у угао - од такве опозиције влада може очекивати само пун реванш, и учинити све да га не дочека. Противно томе, у старим и окушаним либералним демократијама та подјела мора носити црте тако рећи спортског ривалства са по свима прихваћеним правилима игре, с непосредним учешћем опозиције у обликовању извјесних слојева политике (од сасвим општег, националног /земаљског/ интереса).

Поменуће и непоменуће елементе партиципативне демократије федерација само јача. Ништа ту не смета што је чувена лозинка мајоритарне демократије "побједник носи све" (и одговарајућа пракса) настала у САД. У тој земљи постоји мноштво елемената партиципативне демократије, ојачане својствима партијског система и локалном обојеношћу свих "заступника народа" до самог Предсједника. У ствари, лако је показати да само федерално начело уноси облике партиципативне демократије ограничавајући разне видове мајоризације односно већинске одлуке о исходу. При томе не лежи поента у томе што горњи дом федерације чине представници свих федералних јединица заступљених *al pari*, него у положају и самој природи федералних јединица које могу поднијети сваку већинску одлуку али (начелно, углавном) не могу саме бити предмет већинског одлучивања (као што се не може образовати већина наспрам грађанина и његовог друштвеног статуса), што у претпоставке политичког амбијента и обичаје који се потом развијају улазе моменти погодбе и консенсуалности. Да су облици партиципативне (и чак консенсуалне) демократије заиста својствени федерацијама најлакше је, наравно, показати на примјеру Швајцарске

(па и неких других вишенационалних федерација каква је, можда, Малезија и каква је, у неком раздобљу, била СФРЈ). За оне који партиципирају то је просто учешће у власти, дакле нешто више или различито од контроле и ограничавања власти, за оне који остају вани, на маргинама, може значити недодирљивост такве власти, која ако нема својства узурпатора има својства непробојне тврђаве. То је оно што партиципативну демократију чини непопуларном у очима радикалних политичких покрета и реформатора.

2. Увријежено је мишљење да је федерација у природној вези с демократијом. Уколико под демократијом разумијемо владавину закона а не људи, поштовање људских права, ограничењу и контролисану јавну власт, власт по пристанку односно рационалан мандат и одговорност јавних службеника - тада је таква веза поуздано утврђена. Било која држава може без свега тога, и људи могу подијети неко вријеме одсуство свих тих ствари, али федерација не може. Зато су многи, наравно "буржоаски", писци својевремено унапријед порицали могућност да би комунистичка држава могла заиста бити федерација, све иако се тако зове. Тај суд је у основи тачан, мада не заслужује аподиктичан облик. У ствари, поред демократије у поменутом смислу федерација има још једну природну везу - с либералконзервативним политичким и идеолошким уклоном, с оном "солидном" легуром која је својствена англосаксонској култури у чијим је њедрима и настала федерална идеологија/пракса. Зато су они који под демократијом мисле владавину народа (плебса, пука) одувијек исказивали одбојност према федерацији, или потпуно неразумијевање за њу. То важи за све струје француске револуције, једнако као и за популистичке и уопште превратничке покрете XX вијека. Важи и за комунисте. Федерација коју су створили последије Октобарске револуције на тлу Руског царства била је тактички корак у борби за опстанак. Хоћу само да нагласим: федерација није у браку са сваком врстом демократије сем уколико нас неко не овласти да устврдимо како је либерална демократија једини и једино могући облик демократије. С друге стране, ако се задржимо на искуству једног ограниченог свијета и времена (XX и донекле XIX стољећа) можемо устврдити нешто друго - федерализам је управо једини демократски одговор на историјски изнуђене потребе повезивања и често неотклоњив услов да се то повезивање не одвија путевима насиља и отворене превласти релативно јачих над релативно слабијима. Рекавши то нијесам имао на уму само бљештав, "позитиван" или "сретан" вјечити примјер Европске Уније него и онај мрачан, "негативан", "несретан" и исто онако вјечит примјер пропасти СФР Југославије и већег дијела њеног народа, или мање мрачан примјер распада СССР. Федерализам ЕУ тек ће бити искушаваан, југословенски а поготову совјетски опробан је једва, под непогодним условима комунистичке владавине чији слом није преживио. Но у оба случаја федерализам је (или је био) једина могућност с демократским предзнаком. То и остаје. Што не значи да ће бити обновљен СССР, или велика Југославија, већ само федерални тип веза. Свеједно да ли према пароли у Словенији 1990 - *Europa zdaj!* или према иницијативама Предсједника Реп. Србије (Конфедерација с југоисточним сусједима и њиховим јужним сусједом).

3. Природа федерације и њен развој (динамика) одређени су у највећој мјери природом ентитета који добијају вид федералних јединица. Мада испитивање овог момента може бацити у сјену наш основни проблем - ограничавање и контролу јавне власти - ипак се и у овако сумарном излагању он не може игнорисати. Уосталом, ја и нећу ништа испитивати него се задовољити с неколико напомена.

Природа тих ентитета суди зато што су они изворни. Разумије се и они и њихова федерација су историјски производи. Међутим, док је федерација, утемељена организованом вољом неких људи, погодбом и уставом, с оним заједницама то није случај. То не важи чак ни за оне које су настале у модерно вријеме, као што су енглеске насеобине у Сјеверној Америци и Аустралији, од којих потичу три велике федерације. Оне су историјске *stricto sensu*. Уопште узев оне су територијално одређене, углавном етнички и култно (културно) обиљежене, с неком економском структуром те с неким везама с околином. Ова одредба требало би да покрије и такве случајева као што је тринаест првобитних САД (тринаест енглеских колонија у рату за независност), и оне које су "произвољно" кројене као *laender* данашње Њемачке или Индијске Уније, као и оно што је ту типично попут швајцарских кантона. Кад је ријеч о судбини ових (овако одређених) заједница корисно је разликовати неколико основних ситуација.

Прва је она у којој су оне опстале у изворном распореду трпећи још од средњовјековне доминације једне међу њима, и од мање-више спонтаних процеса уједначавања које је донијело модерно друштво. Главни такав европски примјер је, наравно, Енглеска односно Уједињено Краљевство које има предмодерни облик - суверенитет Круне посљедица је освајања или персоналних веза (у случају Шкотске). Споредан (и проблематичан) примјер је Шпанија. Но, таквих примјера има на Истоку, од Босфора до Јапанског мора, много.

Друга је она у којој су оне углавном затрте праксом тзв. националне државе. Главни примјер ове врсте у Европи је Француска (у којој је Proudhon још средином прошлог стољећа избројао 40 народа), споредни (и проблематични) су Њемачка (која је номинално федерација) и Италија (која има регионе и јак федералистички покрет). Наравно да у Европи има много земаља које су националне државе, али не по француском рецепту. То су (према броју становника) мале државе Скандинавије (Норвешка, Данска, Финска, Шведска), Португал на примјер, или сад Словенија. Оне су или некад доминантно језгро већих творевина (Шведска, Данска, Португал), или коначно осамостаљени дијелови империја (Финска, Словенија итд.).

Трећа је она у којој извјесне снаге тек настоје да синтетичу што је могуће снажнију националну државу. Остварење тог циља није могуће без политичке и културне унификације, без више или мање насиља. Дobar примјер је Турска, а наравно и све балканске државе, нарочито све државе и парадржаве с територије бивше СФРЈ (с изузетком Словеније). Примјер за углед у таквој ситуацији је, наравно, Фрапука или Њемачка, то јест сви они који су једном успјели у ономе што је данас тако тешко.

Четврта је она у којој нека заједница одређена на поменути начин има снаге да поведе борбу за отцјепљење било од државе која је устројена попут Британије (у ширем смислу, Британија је наравно непоновљива), било од националне државе *in statu nascendi*. (Но се понекад то покушава и у правој националној држави, као што чини сепаратистички покрет Корзике). Овдје треба разликовати отцјепљење које је само себи циљ, или једина могућност, од онога које заправо значи покушај припајања некој "матици" (Ирци католици у Сјеверној Ирској, Срби у Хрватској или у БиХ, Албанци на Косову итд.).

Пета ситуација је "дијелећа" а шеста "уједињујућа" федерација које су раније назначене.

О свему томе не изриче се моралистички суд сем можда у часу кад човјек као индивидуа подноси насиље или га чини. Са социолошке тачке гледишта свих шест побројаних ситуација нијесу ништа друго до "различити путеви" изградње модерне државе. При томе с њих могу испасти једнако употребљиви производи. Американац није мањи патриота од Њемца, нити Њемац од Француза, или Британац од Швајцарца. Међутим, кад се посматрају трошкови (у крви и новцу) свакако да су најбоље прошли Американац и Швајцарац, упркос по једном грађанском рату.

Ентитети који се повезују у федерацију, или који дијеле дотле унитарну државу, баш као и они који се сукобљавају на попришту националне државе или империје, промјенљиве су величине али будући у назначеном смислу изворни уједно тврдокорни, ригидни, неизмјенљиви. Сигурно да се у том погледу нико не равна с Јеврејима који су, протјерани из своје земље и расијани по читавом свијету, послје готово два миленија обновили своју државу, али свуда се потврђује правило да је етнички и култни (културни) идентитет (који укључује и особит језик односно идиом) просто неуништив. Она је људска потреба и елементаран облик друштвености. Стога је у пројекту, или у наслеђу националне државе оно што се данас назива геноцидом (чија парадигма може бити, ако се то хоће, и сасвим овдашња - као "истрага потурица").

Федерација у начелу прихвата ове заједнице. Она подразумејева признање њихове особености, њихове историјске физиономије, изворности. Но, федерација, и кад подсећа на облике везивања у раном и зрелом феудализму, није фолклорни пројекат. Ентитети који је чине могу бити развијене, модернизоване заједнице, политичке заједнице развијене готово до нивоа националне државе. Готово до тог нивоа, јер све до најновијег времена (примјер ЕУ) националне државе нијесу показивале никакву склоност према федералном везивању. Тад то могу бити националне државе у *настајању*, као у сва три случаја "дијелеће" комунистичке федерације. У овом случају испоставља се један нови проблем - проблем мањих заједницу у оквиру федералних јединица које њихово претварање у националне државе угрожава. Тај проблем постоји готово у свакој националној држави, и један је од њених главних проблема с којим се она носи како зна и умије. Но док се он у унитарној држави не може легитимирати (или врло тешко односно само посредно), федерална држава је по природи ствари врло осјетљива на њега. То је ствар принципа: ако заједница А има права

као таква, као заједница, и није схваћена као мањина мада је реално мањина у односу на све остале, него као равноправан субјект, није јасно зашто такав положај не би имала и заједница Б, и било која. Тако настаје могућност која је коришћена у бившој СФРЈ (аутономне покрајине) а формално дотјерана до крајњих граница у бившем ССР (савезне републике, аутономне републике, аутономне области, аутономни окрузи - највећа федерална јединица и сама неке врсте федерација). Другдје, гдје федералне јединице немају првенствено национално обиљежје, па према томе нијесу националне државе у настајању, развијени су посебни инструменти заштите етничких група и мањина (као могућност, наиме до федералне јединице представљају историјске заједнице, но да постоји још једна национална или културна подјела која се не поклапа с подјелом на федералне јединице. То је случај са швајцарском (кон)федерацијом, у чијој пракси постоји ријетко успјела мада деликатна координација обеју подјела. Свакако да би нас и само описивање индијских прилика у овом погледу одвело предалеко, но то и није нужно ради онога што желим нагласити.

Какви год били ентитети који постају федералне јединице - врло старе средњовјековне самоуправне творевине (швајцарски кантони), колоније (америчке states) неке империје или земље освојене односно припојене у неком империјалном ширењу (совјетске републике, Индија) на различитом али углавном предмодерном ступњу развоја, или националне државе у настајању (неке, потом практично све републике бивше СФРЈ) - федерација почива на уважавању више култура, на ономе што се данас назива мултикултурализмом. Врло је често у њима у службеној употреби више језика, или службеног језика просто нема (САД). Федерални строј иначе је компликован, а сад се додатно компликују његове комуникативне претпоставке. Што значи да федерација уважава онај друштвени моменат, и даје му слободу, који се у унитарној односно националној држави доживљује као највећа опасност и сузбија - различитост заједница, културни и вриједносни плурализам. Она, уосталом, ради тога и постоји.

Са једног општег, неструктурираног, хуманог становишта ово (начелно) својство федерације заслужује само похвале. Поготову уколико оно подразумијева развој заједнице, политичке и шире, културе као отворене за различите утицаје и ставове, богате и разноврсне, но прије свега толерантне. Међутим, са ужег политичког и теоријског (у смислу теорије либералне демократије) становишта суд није тако једноставан. Федерација понекад подстиче развој онога што се данас назива комунитарном демократијом, с којом може бити нарушен основни субјективитет грађанина. Наиме, уколико се политички исходи своде на deal одговарајућих заједница односно федералних јединица, политичка власт постаје њихов *commis* умјесто да дјелује за рачун и у корист читаве заједнице коју чине слободни и апстрактно равноправни грађани. Сљедствено се доводе у питање основни механизми контроле и ограничавања јавне власти. Наравно да знамо како је оно што чини власт често договор моћних, поготову данас у вријеме превласти великих политичких партија. Но партије ипак нијесу исто што и заједнице културе односно федералне јединице. Оне су добороволна удружења и, што је важније, највећи број грађана је ван њих.

С комунитарном демократијом грађанин доспијева у стање чији је најблажи облик, проскрибовао Le Chapelierov закон - он је и без своје воље сврстан некамо према свом непромјенљивом социјалном обиљежју. Нити је питан, нити се пита. Le Chapelierov закон је извод либералнодемократских начела која у строгом облику претпостављају потпуну дисперзију грађана као индивидуа у друштву. С тим је комунитарна демократија доста тешко ускладива. Но се овдје не ради о празном простору у коме се сударају два опречна начела, него о сложеној политичкој пракси. У њеним оквирима одређени облици комунитарне демократије могу бити схваћени као нужна цијена културног и комунитарног плурализма и сведени на једну димензију политичког живота, чије присуство не мора дјеловати ограничавајуће на установе либералне демократије, у том смислу нити на механизме контроле и ограничавања политичке власти. Уосталом, како је већ истакнуто, федерација ни по свом поријеклу ни по својој динамици није доктринаран производ. Напротив, она је плод компромиса и читав њен вијек обиљежен је релативно високим степеном политичког прагматизма.

4. Поменута цијена и није тако висока - више федерација спада у најстабилније и најуспјешније политичке творевине овог и прошлог стољећа. То је уједно најбољи одговор онима који сматрају да су федерације слабе државе, вазда под хипотеком своје сложености и прекарних равнотежа. Наравно да има "доказа" и за такве тврдње, особито у посљедње вријеме. Уважавање разлика, толеранција, начело равноправности и равноправне партиципације федералних јединица (недавно су овдје "стручњаци" доказивали како је немогућа равноправност двију федералних јединица у СРЈ због превелике разлике у њиховој величини - њихов аргумент не само што је лишен смисла јер равноправност није категорија за једнаке него за неједнаке, и "најнеједнакије", но је то био и говор у име веће федералне јединице који показује неспремност да се уважи мањи и друкчији, те *implicit* одбацује федерално начело као такво) могу извргнути се у апсолутизовање разлика, нетолеранцију и бескрупулозну борбу за превласт. Уза сву "мекоћу" и "спорост" федерација се не своди на разлике и не може бити, да парафразирам неког политичара бивше Југославије, оно што се федералне јединице договоре. Почетно, или идеално, она јесте њихова креација и стално задржава неке елементе поменуте комунитарне демократије, међутим уколико се развија, наравно као "уједињујућа федерација", она мора задобијати црте заједнице по себи, а такође и заједничке културе. Зна се да се федерација увијек тако и институционализира, као заједница са властитим идентитетом, као држава с властитим апаратом. Она је од почетка не само "заједница заједница" односно федералних јединица него и "заједница грађана", грађана свих федералних јединица. Наравно, тај почетни оквир добија одређен смисао у политичком животу, у развоју друштва, у историји. Уважавајући мултикултуралност, различитости и сложене процедуре федерација може опстати само у мјери у којој настају комуникативне препоставке ње као заједнице, њена култура, нови (заједнички) идентитети. Ми тако одавно знамо за Американце, или за Швајцарце, упркос свим разликама које их међусобно дијеле, а једно вријеме знало се и за Југословене (из старе СФРЈ). Но, кад су по сриједи "дијелеће

федерације" спонтани развитак тих елемената (које производи већ сам заједнички живот) може бити кочен или сасвим онемогућен хладним вјетровима који из овог или оног разлога дувају из неких или свих федералних јединица. Говорећи упрошћено, углавном је познато што је то што цементира федерацију као заједницу грађана, а самим тим и као заједницу федералних јединица. То је развој тржишне привреде и грађанског друштва, и одговарајућих средстава комуникације (међу којима језик не долази на посљедње мјесто, а заједнички језик може бити и страни језик, као у Индији). Тако се ствара један особит склад. Будући они изворни ентитети предмодерног поријекла (или, као у случају бивших енглеских колонија, производи ране фазе у развоју модерног друштва), "велики живот" који омогућује и подстиче уједињавање у федерацију не угрожава њихове идентитете и историјске вриједности, док њихова вриједност као заједница олакшава све те болне процесе модернизације.

V

Тиме завршавам овај подсјетник (инвентар). Како знам да овај скуп, мада уприличен у једној академији, нема тек академијски смисао, додаћу још неколико реченица.

Вјерујем да наука и живот стоје у некој вези и да наука не треба да бјежи од живота. Међутим, наука је наука, а живот живот. Наука може нешто протумачити, ни у оквиру исте парадигме непријепорно, још лакше критиковати, али је њена моћ да предвиди оскудна. Још се оскуднијом чини када покуша нешто препоручити, некуда упутити.

О демократичности поретка у СРЈ, о проблемима и могућностима његовог унапређења судиће политички живот, и нико други. Управо и прије политичког живота исход рата који се још води на развалинама претходне Југославије.

Врло је тешко судити о поретку који има толико црта привремености као што је овај. Наука можда може нешто рећи кад се друштвени материјал слегне, кад се односи и установе устале. Како сада ствари стоје владајуће снаге не труде се чак ни да створе усклађен правни системи и често хладнокрвно крше норме које су саме донијеле. Какав је то поредак? Свакако нередован, у ратном окружењу и међународној изолацији, у једној држави за коју се не може рећи да ли је призната или није призната, камоли нешто друго.

О не, нијесам ја спреман да строго судим поменутих владајућим снагама, ни било коме. И зато што вјерујем да су многе ствари које се овдје одигравају плод изнудице. Тако да је поредак, друштвени и политички, готово сасвим изгубио идентитет. У мјери у којој је тај идентитет плод пројекта, идеологије и политичке иницијативе. Ништа од тога. Пројекти владајућих снага ако су и постојали поражени су идеологија се расула с њима је нестала свака политичка иницијатива.

Тај поредак успостављен је у двије од шест република претходне Југославије. Је ли ико у њиховим владајућим групама желио распад претходне Југославије? Не вјерујем, све и ако је томе допринио. Да ли се ико залагао

за стварање СРЈ? Нико. Она је створена преко ноћи. У магнуењу се потрговало. Свака од те двије републике имала је своје невоље и своје потребе, различите, и тако је настао устав СРЈ. Да ли се ико у сада владајућим снагама залагао за увођење вишепартијског парламентарног система? Нико. Он је уведен преко воље, силом збивања на хиљаде километара одавде. Силом која се узалуд хтјела изврдати. Монополски Савез комуниста пресвукао се и постао парламентарна партија у грађанском друштву. Насупрот њему организовали су опозиционе партије бивши дисиденти, писци и професори. Те напамет научене улоге изводе се на позорници која једва да је промијењена. Владајућа партија дјелује у старој симбиози с државним апаратом, контролише медије тако да до 90% становништва допире само њен глас, тако и привреду, већином у друштвеној својини (која то ни по чему није) или непосредно у државној својини.

Демократске црте које постоје у том поретку изнуђене су на поменути начин. Оне се своде на укидање вербалног деликта и слободу политичког организовања и дјеловања. приређују се парламентарни вишестраначки избори, као и конкурентски предсједнички избори. За узврат носиоци власти, а то су људи из "претходног" поретка у својој власти практично нијесу ни контролисани ни ограничени. Предсједници обију република претходно су били предсједници Савеза комуниста у тим републикама. Сада имају "недодирљив" статус непосредно бираних шефова држава. Нема више чак ни ЦК. Владе су парламентарне, али уколико би парламент и могао контролисати такве владе, његов рад опструирају владајуће странке, или на опструкцију принуђују слабу опозицију. Владе не контролише ни јавност. Јавно мњење је умртвљено општим друштвеним приликама и пропагандом владиних медија. Приватизација се не спроводи. За узврат је партиципација запослених укинута. Великим привредним погонима у колективној својини управљају уске групе које не полажу ником рачуна осим, евентуално, хомологним групама у апарату јавне власти. Милиони запослених, и оних који су на "принудном одмору" задовољавају се једним јединим правом, да не буду отпуштени, не знајући при том што ће бити сјутра, као што и милиони грађана, тобоже политичких субјеката, не знају што ће бити сјутра између њихових усамљених вода и "међународне заједнице".

Такав је то поредак. И он функционише. Његова (и општа) невоља уједно је јамство његова опстанка. Свакако да он садржи особит (тј. персонално, културно, историјски условљен) одговор на тешку, проблематичну ситуацију. Демократичност, демократизација? Могло би се говорити о муци с парламентарима, или о оној с медијима, или о оној још већој, с партијама, наиме о томе како је партијски систем профилира владајућа (владајуће) партија која нема другог идентитета до идентитета партије (групе) на власти, спремне да на власти остане вјечно. Међутим, такав говор није ништа друго него пројектовање насупрот животу, јалово и сувишно. Таква је и критика с "друге позиције", јер за иманентну критику недостаје у том поретку и његовим протагонистима идеолошке и политичке досљедности. Заиста не могу рећи да савезни парламент треба да засједа и доноси законе, још мање да савезна влада треба да води спољну и сваку другу политику на том

нивоу, нико други. Зар треба понављати ријечи устава или ријечима оцртавати повољне околности?

Зато сам поступио тако како сам поступио. У модерној политичкој свијести демократична је влада (јавна власт) која је ограничена и контролисана. Подсјетио сам на опште претпоставке те везе и главне моменте њеног развоја. Потом сам покушао погледати како би могло утицати федерално уређење, начелно, на ограничавање и контролу власти. Само зато што је и СРЈ федерација. Бар номинално. У стварности (тој провизорној стварности, но ипак не заборавимо ону француску изреку по којој најдуже траје провизориј) она показује недовољно спремности, или жеље, да то заиста и буде. Не наравно због наводних конфедералних елемената у њеном уставу, нити због тога што је "немогућа" федерација од двије јединице, посебно толико неједнаке. Грубо осмотривши политичке процесе који се ту одвијају прије то личи на праксу унитарне државе с једном аутономном јединицом. Можда тако нешто и одговара наводној "схизофреној" природи црногорске политичке заједнице, која не може до краја присвојити оно што је њено, или се не смије одрећи "специјалних веза". Само по себи то и не мора бити толико лоше, према приликама. Горе је нешто друго. Ова федерација, тачније федерални паритет Србије и Црне Горе стално је изложен притисцима, политичким, економским и, наравно, академијским. На тај начин су и остварене неке промјене које еродирају федерално начело. Мања република се опире, врда, но понекад нема куд. То изоштрава питање правца и смисла тог отпора те, уопште, његових дугорочних могућности. Тако су може бити најзад у праву они који тврде да је немогућа федерација "од двије јединице". Истина, не зато што је (јун 1995) немогуће то, већ што је немогуће мањој (поготову тако малој) да се одупре вољи веће. Што баш не значи да ова федерација стоји сасвим на вољу веће федералне јединице. Али значи да је у овом случају, и док ствари стоје овако, утицај чињенице што је СРЈ федерација на ограничавање и контролу јавне власти у њој заиста маргиналан, понекад просто невидљив. (Штовише, у мањој федералној јединици власт може бити ојачана и мање контролисана због притиска споља и дефанзивне позиције).