

Država, puk, nacija**Ogled o suverenosti i pretpostavkama demokratske konstitucije
političke zajednice**

NENAD ZAKOŠEK

*Fakultet političkih nauka u Zagrebu**Sažetak*

Autor razmatra problem suverenosti moderne države u njegovoj povijesnoj genezi. Pojam suverenosti izvorno se, kod J. Bodina, vezuje uz vlast apsolutnog monarha unutar političkog poretka moderne države. Takvo određenje suverenosti obuhvaća u organizacijskom pogledu izgradnju centraliziranog državnog aparata i unificiranje pravnog poretka, pri čemu je država jedini izvor općeobavezujućih normi. U legitimacijskom pogledu, suverenost apsolutnog monarha dvojako se obrazlaže: teorijom božanskog mandata kralja i ugovornom konstrukcijom političke zajednice u racionalnom prirodnom pravu (Hobbes).

Gradanske revolucije dovršavaju proces institucionalne izgradnje moderne države i mijenjaju legitimacijsku paradigmu suverenosti. Iz prirodnopravne postavke o izvornoj slobodi i jednakopravnosti svih individuuma izvodi se konstrukcija puka kao nosioca suverenosti. Puk je apstraktna zajednica pojedinaca kao državljana, tj. nosilaca političkih prava. Toj teorijskoj konstrukciji odgovara povijesno konstituiranje puka mehanizmima političke mobilizacije i inkluzije prethodno nepolitičkih socijalnih slojeva. Autor naposljetku analizira dva obrasca političke mobilizacije (socijalni/radnički i nacionalni pokret) te upozorava na aktualne totalitarne potencijale potonjeg obrasca.

Povod ovome tekstu je pojmovna zbrka koja u jugoslavenskim teorijskim i političkim raspravama (ako je danas uopće moguće razlučiti prve od potonjih) vlada oko pojma suverenosti. Sam se pojam rabi u različitim sintagmama (suverenost države, puka, nacije, građana, pa čak i pojedinih teritorijalnih jedinica ili socijalnih grupa). Rasprave su obilježene osporavanjem ovog ili onog subjekta suverenosti kao i načelnim zagoravanjem ili osporavanjem suverenosti kao smislene i modernim političkim prilikama primjerene kategorije. Na žalost, teorijska preciznost i jasnoća nije vrлина nijedne stranke u raspravi. A iza nejasnih pojmova i njihove problematične uporabe po pravilu se kriju (neosvijesteni ili namjerno prikriveni) partikularni politički interesi, koji se nastoje prokrijumčariti u navodno principijelnu i na univerzalnim postavkama zasnovanu raspravu. Razjašnjenje pojma suverenosti stoga nužno ima dvostruku zadaću:

— ono omogućuje razdvajanje teorijske i političke diskusije i tako stvara neophodan prostor za trezvenu i političkim ciljevima nekontaminiranu analizu

(na kojim se pretpostavkama, dakako, i sami teorijski disputanti mogu opredjeljivati za neku od ponuđenih političkih opcija):

— ono omogućuje i jasno formuliranje političkih pozicija, na temelju toga nepristranu procjenu svih njihovih konzekvencija, te tako (hipotetski) stvara pretpostavke za racionalnije političko opredjeljivanje.

1.

Određenje pojma suverenosti suočeno je s nizom poteškoća. Ponajprije, riječ je o višeznačnom pojmu, čije značenje varira u suvremenim ustavnopravnim ili političkoteorijskim raspravama, u ovisnosti o kontekstu u kojem se rabi. Pored toga, riječ je o kategoriji koja je vrlo usko povezana s nekolicinom drugih temeljnih kategorija moderne politike kao što su država, narod/puk, nacija, demokracija. Naposljetku, riječ je o kategoriji koja se — poput spomenutih središnjih pojmova moderne politike — temeljito mijenjala tokom cjelokupne moderne političke povijesti, te su stoga njezina značenja u sukcesivnim povijesnim razdobljima bila vrlo različita. Zbog toga se značenje pojma suverenosti, njegove unutrašnje tenzije i suvremene alternative koje nudi, čak i samo u osnovnim crtama, mogu primjereno izložiti samo pomoću genetskog pristupa: prikazom osnovnih odrednica njegova povijesnog razvoja.

Pojam suverenosti nastao je, kako nedvosmisleno pokazuje suvremena pojmovna povijest (Conze et al.: 99 sq), u procesu rastvaranja feudalnih političkih i socijalno-gospodstvenih zajednica te uspostavljanja moderne apsolutističke države. Koncem 16. stoljeća, francuski teoretičar apsolutizma Jean Bodin kategorijalno uobličuje i za novovjekovnu političku teoriju mjerodavno normira pojam suverenosti (ibidem, 107 sq). Pojam suverenosti on jednoznačno vezuje uz pojam države (*«la puissance absolue et perpetuelle d'une République»*), a unutar nje ona postaje isključivim atributom vlasti nasljednoga monarha (= suverena). Monarhova je vlast apsolutna, što prema Bodinu znači da je:

a) nedjeljiva, tj. pripada isključivo monarhu, koji je na teritoriju kojim raspolaže ne dijeli bilo s drugim pojedincima (npr. feudalnom vlastelom) ili reprezentantima društvenih interesa (staležima), bilo s naddržavnim univerzalnim instancijama (papa, car);

b) neograničena kontrolnim ovlastima prethodno spomenutih instancija i institucija;

c) jedini izvor općobavezujućih odluka, koji je, međutim, sam njima nevezan (*«puissance absolue»*) i načelno je izdignut iznad odredbi građanskoga prava (te utoliko nastavlja raniju vladavinsku formulu *«princeps legibus solutus»*).

Najvažnija manifestacija tako koncipirane suverene vlasti monarha je njegova zakonodavna moć, koja se odlučno oslobada srednjovjekovnoga shvaćanja prava i njegovih ograničenja: monarh raspolaže cjelokupnim pravnim sistemom (dakle i svim normama koje su uspostavili njegovi prethodnici odnosno običajno pravo) te ga može oblikovati u skladu sa zahtjevima organizacije države. Bodin, ipak,

smješta apsolutnu zakonodavnu moć u okvir božanskoga i prirodnog prava («loix divines et naturelles»), a iz monarhova proizvoljnog raspolaganja izuzima i «leges fundamentales» (pravila dinastičkog nasljeđivanja i prijenosa vladalačkog mandata) te jednom sklopljene ugovore s drugim državama ili s vlastitim podanicima.

Bodinovo određenje suverenosti reflektira u zapadnoj Evropi kasnoga šesnaestog stoljeća uvelike unapredovali proces formiranja nacionalnih država, koje se politički konstituiraju kao apsolutne monarhije. Nizom svojih obilježja (cf. Tilly: 27 sqq.; Heller: 141 sqq) organizacija i položaj moderne države razlikuje se od srednjovjekovne političke organizacije:

a) Država se uspostavlja kao kontinuirana organizacija kompaktnog teritorija, nasuprot nepovezanosti, prostornoj diskontinuiranosti i raznolikosti srednjovjekovnih političkih oblika organizacije, zasnovanih na feudalnom zemljoposjedu i provincijskim, gradskim ili staleškim privilegijama. To nadasve podrazumijeva proces unifikacije pravnog poretka na cjelokupnom državnom teritoriju (koji biva dovršen tek građanskim revolucijama).

b) Država se diferencira spram drugih oblika političke i socijalne organizacije i izdiže iznad njih: nasuprot pluralnosti relativno ravnopravnih zajednica ili organizacija kojima pojedinci pripadaju (vjerske zajednice, staleži, profesionalne korporacije, lokalne zajednice, srodničke grupe), država zahtijeva ekskluzivno pravo sveobuhvatnog raspolaganja svojim podanicima kao i njihovu nepodijeljenu lojalnost. Potonji je moment od odlučnog značenja naočigled iskustva vjerskih ratova, koji obilježavaju Evropu 16. i 17. stoljeća. Odvajanje države od crkve i njezina vjerska neutralnost postaje bitnim preduvjetom njezina opstanka i efikasne organizacije.

c) Da bi ostvarila kompaktnu organizaciju teritorija i jedinstvenu primjenu zakona, država uspostavlja centralizirani profesionalni upravni aparat (birokraciju u Weberovu smislu), te promiče tehničke pretpostavke njezina efikasnog i brzog djelovanja (izgradnja javnih prometnica, organizacija poštanske komunikacije i sl.). Osnovne institucije uprave apsolutističke države obuhvaćaju fiskalnu službu (efikasno korištenje poreznih izvora uopće tek omogućuje izgradnju upravnog aparata) i policiju (koja prvobitno obuhvaća sve zadatke održavanja javnog reda i blagostanja).

d) Država uspostavlja monopol nad sredstvima organiziranog nasilja: taj proces podrazumijeva »razoružanje« feudalnog građanskog društva (tj. onih pojedinaca i zajednica koji su u srednjem vijeku legitimno raspolagali sredstvima nasilja) i formiranje trajnih specijaliziranih institucija za primjenu nasilja: vojske i redarstvene službe (policije u užem smislu).

e) Naposljetku, država postaje ekskluzivnim subjektom međunarodnog prava, čija je kodifikacija i teorijska elaboracija važan moment opisanog razvojnog procesa (stoga i Bodin priznanje neke države od strane drugih država navodi kao bitno obilježje suverenosti).



2.

»Apsolutistička revolucija« koja ukida feudalni politički poredak zahtijeva i odgovarajuću legitimaciju suverene vlasti apsolutnog monarha. Emancipacija apsolutističkog suverena od ideologijskih i čudoredno-nadzornih prerogativa kršćanske crkve i participacijskih prava staleža utemeljuje se u autonomnoj legitimacijskoj osnovici, koja nadomještuje ovisnost legitimne vlasti o procedurama crkvene i staleške suglasnosti (kao prilikom samog ustoličenja monarha, tako i u postupcima odlučivanja). Uspostava autonomne legitimacijske osnovice počiva, međutim, na dvije različite »legitimacijske formule« (Podunavac: 111 sq., 130 sqq): S jedne strane se, nadovezujući se na tradicionalno kršćansko prirodno pravo i tezu o božanskom porijeklu političkog poretka i vlasti, reinterpreтира shvaćanje o »božanskom pravu kraljeva« (»Dei gratia«, kraljevski vladalački mandat posredovan »Božjom milošću«) na taj način da isključuje institucionalno posredovanje pape ili drugih crkvenih velikodostojnika kao i pravo političkog puka/naroda (koji je institucionalno mišljen kao staleška reprezentacija) na potvrdu kraljevskog mandata. Ovaj legitimacijski argument ostaje djelatan u cjelokupnom razdoblju postojanja apsolutne monarhije, zaključno s neoapsolutizmom i legitimizmom 19. stoljeća. S druge strane se legitimacija apsolutne monarhije izvodi iz radikalnog individualizma racionalnog prirodnog prava, koji je paradigmatski izložen u političkoj teoriji Thomasa Hobbesa. Proturječje između te dvije legitimacijske formule rezultirat će dinamikom (dakako, ne samo ideologijskom, nego i dinamikom zbiljskih političkih i socijalnih odnosa) koja će naposljetku osporiti samu instituciju apsolutnog monarha te u 18. i 19. stoljeću uspostaviti demokratsku legitimacijsku formulu kao nadmoćnu alternativu.

Reinterpretacija »božanskog mandata« apsolutnog monarha oslobodila je suverenu vlast svjetonazorskih i institucionalnih ograničenja kojima je monarhija bila podvrgnuta u srednjem vijeku. To ipak ne znači potpunu nezavisnost apsolutnog monarha od bilo kakvih normativnih ograničenja. Monarh vlada analogno božanskom gospodararu (ovu sliku rabi i Bodin kao opravdanje njegove suverenosti), ali upravo zato je dužan poštivati Božje i prirodne zakone, koji se interpretiraju unutar još uvijek kompaktnoga kršćanskog svjetonazora i vezuju monarha za čudoredna pravila. Takav argumentacijski sklop čini prije svega sam doseg monarhove vlasti podložnim stalnoj diskusiji (te načelno omogućuje izuzeće pojedinih prirodnih prava pojedinaca i zajednica iz njegova raspolaganja). S druge strane, sekularizirano utemeljenje suverenosti monarha u ugovoru kojim se slobodni pojedinci udružuju i podvrgavaju apsolutnoj vlasti radi očuvanja vlastita života i sigurnosti imovine (Hobbes: 131 sqq) načelno otvara mogućnost i za drukčije političke konstrukcije, kojima će se osporiti ili čak potpuno odbaciti monarhova neprikosnovena pozicija. Riječju, već izvorno (kao tradicionalističko tako i racionalističko) obrazložnje suverenosti kao nedjeljive i institucionalno neograničene vlasti apsolutnog monarha sadrži u sebi proturječje koje će potaknuti dinamiku njezina preispitivanja, ograničenja i rastakanja.

Povijesno se taj proces najprije zbiva kao obrana prava različitih političkih i socijalnih subjekata od državnog presezanja te kao borba za stjecanje (ili ob-

novu) prava na sudjelovanje u političkoj vlasti (koje, dakako, kao participacija u institucijama suverene države ima posve drugi značaj od srednjovjekovnih političkih prava). Analogno dvama »legitimacijskim formulama« monarhove suverenosti, i strategije njezina osporavanja i ograničenja oslanjaju se na tradicionalističke ili na racionalno-prirodopravne argumente, kao što su i u njihovu promicanju udružena dva različita tipa socijalnih aktera: s jedne strane gradski korporativni, cehovski te općenito komunalno-samoupravni i staleški akteri (uključujući i slobodno seljaštvo), s druge strane ekspanzirajući sloj trgovačke i poduzetničke buržoazije. Najranije uspješne građanske revolucije (ako je, uvjetno, dopušteno široko tumačenje tog pojma), švicarska i nizozemska, utemeljene su prvenstveno u obrani tradicionalnih staleških »pravica i slobodina« i srednjovjekovnog komunalnog republikansko-konfederalnog ustrojstva od dominacijskih pretenzija habsburške i španjolske monarhije (cf. König: 34 sq., 39 sq). Štoviše, tradicionalistička reaktualizacija starih »pravica« djelomice je prisutna i u engleskoj i američkoj građanskoj revoluciji, iako one po svome prevladavajućem usmjerenju nedvojbeno pripadaju modernoj liberalno-gradanskoj tradiciji (ibid., 42 sq., 52 sq). Nasuprot tradicionalističkoj argumentacijskoj strategiji, moderna liberalna politička misao, od Lockea i Montesquieua nadalje, reinterpretira Hobbesove individualističke premise na taj način da državu odnosno vlast apsolutnoga monarha određuje kao instrument očuvanja pojedinaca i njihova vlasništva te zahtijeva čvrste institucionalne kontrole vlasti kao i adekvatne mehanizme političke participacije građana.

Rezultat ovih antiapsolutističkih nastojanja bilo je, prije svega u najrazvijenijim građanskim državama, ograničenje i podjela suverene vlasti apsolutnog monarha. Suverenost države se u svom unutrašnjem ustrojstvu ne može konstituirati kao nedjeljiva i neograničena. Takva pluralna i ograničena unutrašnja suverenost države uspostavlja se pomoću institucija koje danas čine temelje liberalno-demokratskih političkih poredaka. Institucionalna podjela vlasti (koja u sebi ujedinjuje i tradicionalističke i liberalne momente) onemogućuje preveliku koncentraciju političke moći i ujedno uspostavlja najefikasnije sredstvo njezine kontrole. Podjela vlasti počiva, s jedne strane, na potpunom institucionalnom osamostaljenju sudstva koje prevlašću koncepcije »vladavine prava«, tj. normativnog imperativa da se vladavinski odnosi uobliče kao konzistentan sistem općih i apstraktnih (a time i susptancijalno pravednih) zakona, zadobiva kontrolnu funkciju spram odluka izvršne vlasti i djelovanja državne uprave. S druge strane, ozbiljenje te koncepcije implicira liberalnu preinaku staleških reprezentativnih institucija u građanski parlament, utemeljen u općem predstavljanju građana/državljana a ne staleških i korporativnih interesa (sporim, dakako, zadugo ostaje opseg pojedinaca koji uživaju građanski/državljanski status). Parlament isprva zadobiva kontrolnu funkciju u odnosu na zakonodavstvo monarha, da bi naposljetku, ozbiljenjem zahtjeva građanskih revolucija, u potpunosti preuzeo zakonodavni proces.

Državna se suverenost također ograničuje institucijama federalizma, dakle podjelom suverenih ovlasti između različitih razina teritorijalne organizacije vlasti, koje se u znatnoj mjeri oslanjaju na srednjovjekovnu tradiciju komunalne i provincijalne samouprave. Naposljetku, racionalno-prirodopravna ideja neo-

tuđivih prava čovjeka rezultira njihovom kodifikacijom u građanskim ustavima i preciziranjem instrumenata njihove zaštite od državnog presezanja.

Rezultat višestoljetnog procesa transformacije feudalnog političkog ustrojstva, koji se zbiva u okviru apsolutističke države, ima u zapadnoj Evropi na razmeđu 18. i 19. stoljeća (dinamika i institucionalni oblici tog procesa u drugim dijelovima Evrope i u Americi znatno se razlikuju) ovaj oblik: uvelike je (iako ne u potpunosti!) institucionalizirana administrativno i zakonski unificirana suverena država, koja uživa neprikosnoveni međunarodnopravni subjektivitet, no ujedno je u pogledu unutrašnjeg ustrojstva vlasti, nasuprot izvornim predodžbama Bodina i Hobbesa, suočena sa zahtjevima za institucionalnim kontrolnim mehanizmima (koji su, primjerice u Velikoj Britaniji, djelomice i uspostavljeni).

3.

S građanskim revolucijama od kraja 18. stoljeća nadalje u potpunosti se transformira cjelokupna dotad uspostavljena paradigma suverenosti. I ovdje valja razlikovati dva aspekta tog procesa: s jedne strane transformaciju ustrojstva državne organizacije (tj. unutrašnje institucionalno uobličenje suverenosti), s druge strane promjenu dominantne »legitimacijske formule« kojom se obrazlaže državna vlast (dakle, ideologijskog utemeljenja suverenosti) i adekvatne organizacije legitimacijskih postupaka.

Proces organizacijskog konstituiranja moderne suverene države u zapadnoj je Evropi dovršen tek kao rezultat francuske revolucije i njezina diferenciranog utjecaja na političke zajednice kontinentalne Evrope (utjecaj revolucije nadilazi, dakako, granice tog područja, ali je ipak manje djelotvoran u Velikoj Britaniji i SAD-u, čime se može objasniti specifičnost niza institucija tih država) (cf. analize sabrane u *Social Research*, 1/1989). U okviru apsolutističke države nisu, dakle, do kraja provedene institucionalne preinake koje čine bit suverene države: potpuna generalizacija i sveobuhvatnost pravnog poretka te dokidanje staleških i korporativnih feudalnih vladavinskih institucija. Spomenimo najznačajnije rezultate tog procesa ozbiljene u toku 19. stoljeća:

— Uspostava jedinstvenoga građanskopravnog poretka na temelju francuskog Code civilca i njegovih pandana u drugim kontinentalnim evropskim državama. Tu su podjednako značajni aspekti unifikacije i stabiliziranja pravnih odnosa u ekonomiji (ukidanje pravnog pluralizma u pogledu regulacije vlasništva, ugovora, razmjenskog saobraćaja), kao i uspostava državnog monopola na području bračnog i obiteljskog prava, kojim se ukidaju preostale pravno-regulativne ingerencije crkve.

— Dovršenje procesa centralizacije uprave: uspostava potpuno samostalne centralne alokacije činovnika (umjesto oslanjanja na lokalne vladavinske slojeve, koje je prakticirala apsolutistička država) te artifičijelne teritorijalne organizacije (čime se potpuno marginaliziraju ili čak ukidaju preostaci feudalne komunalne samouprave).

— Organizacija jedinstvenog i izravnog poreznog sistema kojim se ukidaju u apsolutizmu priznate porezne privilegije i fiskalni posrednici.

— Uvođenje opće vojne obaveze i organizacija sistema regrutacije koji prekriva cjelokupni državni teritorij.

— Institucionalizacija javnog školstva kojom se omogućuje potpuna sekularizacija naobrazbe i ukidaju obrazovne nadležnosti crkve.

— Državna regulacija prostora i proizvodnje, koja jedinstvenim urbanističkim i higijenskim propisima, izgradnjom javnih željeznica i drugih sredstava komuniciranja te, naposljetku, začecima radnog zakonodavstva u potpunosti integrira i prožima cjelokupni državni teritorij.

— Državno reguliranje i uspostava institucija zdravstvene i socijalne skrbi, čime se u velikoj mjeri potiskuju i nadomještaju ranije privatne (crkvene i druge) institucije na tom području.

Procesi institucionalizacije državne suverenosti daljnjom centralizacijom i proširenjem nadležnosti državnog »aparata« nastavljaju se i u 20. stoljeću (o čemu ne može biti riječi u ovom tekstu), ali se u drugoj polovici stoljeća javljaju i suprotne tendencije. Kada se danas govori o ograničenom dometu ili čak zastarjelosti pojma suverenosti, onda se po pravilu misli na te tendencije slabljenja i ograničenja samostalnih ingerencija odnosno djelotvornosti središnjih institucija moderne nacionalne države. U suvremenoj se političkoj znanosti obično navode slijedeći simptomi te pojave (cf. Offe: 310 sq):

— Liberalno ustrojene države omeđene su ustavnim jamstvima prava čovjeka u građanskom društvu i time ograničene u svojoj djelotvornosti (npr. zbog nemogućnosti intervencije u privatnovlasnička prava).

— Sredstva kojima liberalna država isključivo može intervenirati u odnose građanskog društva (pravo, novac i organizacijska moć) zbog neprimjerenosti nizu specifičnih komunikativnih struktura (npr. obiteljskim odnosima) osjetno ograničavaju njezine regulativne mogućnosti na tim područjima.

— Unutrašnja kompleksnost državnog aparata otežava koordinaciju aktivnosti njegovih dijelova: na taj način nestaje »jedinstvo volje« državnog subjekta koje se izvorno smatralo bitnim atributom suverenosti.

— Zbog intenzivnog proširenja nadležnosti državne regulacije i, posljedično, porasta kompleksnosti materija koje valja regulirati, država je upućena na društvene aktere: Političko odlučivanje gubi stoga svoju nezavisnost i općenitost, a pojavljuje se i tendencija delegiranja državnih prerogativa na društvene agencije (neokorporativizam).

— Državna je sloboda djelovanja ograničena obavezama koje je sama preuzela u prošlosti: primjerice, državnim dugom i sklopljenim ugovorima.

— Vjerojatno se najčešće spominje ograničenje suverenosti međudržavnim obavezama, djelovanjem transnacionalnih društvenih (ekonomskih) organizacija, međunarodnih organizacija i supranacionalnih saveza: dio kompetencija koje izvorno pripadaju suverenosti prenose se na supranacionalne političke subjekte.

— Kao komplementarna, no suprotna, tendencija pojavljuje se i osporavanje suverenih ovlasti države u pokretima za lokalnu autonomiju, kojima se reaktualizira tradicija komunalne samouprave i »federalistički« rastvara suverenost.

Drugi je bitni aspekt transformacije suverenosti u razdoblju nakon francuske revolucije zamjena »legitimacijske formule« božanskoga prava apsolutnog monarha demokratskom suverenosti (političkog) puka/naroda. Ovaj je obrat, čija je mogućnost naznačena već ambivalentnim Hobbesovim obrazloženjem apsolutizma, pripremila tumačenje konzekvencija individualističkih postavki racionalnog prirodnog prava, koje se u političkoj teoriji uobličuje od Lockea do Rousseaua. Prije svega, politička se zajednica — uz izričito pozivanje na antičku ideju zajednice građana, a u opreci spram feudalnog korporativizma i kršćanske tradicije izvođenja vlasti iz transcendentno utemeljenog autoriteta — definira kao udruženje slobodnih pojedinaca (cf. Locke, II, 58: »I stoga ono što započinje i stvarno *uspostavlja neko političko društvo* nije ništa drugo do saglasnost nekog broja slobodnih ljudi, pogodnih za stvaranje većine, da se ujedine i utelove u takvo društvo. I to je ono, i samo ono što je dalo ili može da da *početak* nekoj zakonitoj vladi u svetu.«; Rousseau, 19:»... na mjesto pojedinačne osobe svakog kontrahenta taj čin ujedinjenja uspostavlja moralno i kolektivno tijelo sastavljeno od svih članova koji su združili svoj glas, i koje tim činom zadobiva svoje jedinstvo, svoje zajedničko ja, svoj život i svoju volju. Ta javna osoba, koja se tako uobličuje udruživanjem svih drugih, nekad je nazivana gradom, a sada se zove republika ili političko tijelo, koje njegovi članovi zovu *državom* kad je pasivno, *suverenom* kad je aktivno, *silom* u usporedbi s njemu sličnima. Ujedinjeni se pojedinci kao kolektiv nazivaju *narodom*, pojedinačno se kao sudionici u suverenoj vlasti nazivaju *državljanima*, a *podanicima* ukoliko su podvrgnuti državnim zakonima.«. Nausprot Hobbesu, udruživanje u političku zajednicu ne zamišlja se više kao čin kojim kontrahenti »društvenog ugovora« prenose svoja suverena prava na zasebnu instituciju, apsolutnog monarha kao utjelovljenje države. Politička zajednica kao kolektivno tijelo građana, kao puk/narod, trajno posjeduje suverenost odnosno ostaje izvorištem najviše vlasti: radi osiguranja zajedničkog dobra u praktičnom političkom životu zajednica ovlašćuje pojedine organe i instancije, ali u slučaju njihova odstupanja od zadane svrhe svagda može ponovno uskratiti to ovlaštenje (Locke, II: 84). Suverenost puka/naroda obilježuju stoga svi atributi koji su izvorno, kod Bodina, pripisani suverenosti apsolutnog monarha: ona je neotuđiva, nedjeljiva, nepogrešivi krajnji izvor zakonskih odluka (Rousseau: 28 sqq).

Za povijesno oblikovanje ideje pučke/narodne suverenosti značajna su još dva momenta.

Prvo, svi političko-teorijski zagovornici tog koncepta (uključujući i Rousseaua) distingviraju između utemeljenja suverenosti u političkoj zajednici građana/državljana s jedne, i institucija, mehanizama i procedura kojima se prakticira vlast zasnovana na pučkoj suverenosti s druge strane. Politička zajednica počiva na konsenzusu slobodnih pojedinaca odnosno na njihovoj »općoj volji« usmjerenoj ka zajedničkom dobru; na toj se pretpostavci mogu, međutim, prakticirati posebne procedure većinskog odlučivanja (Locke, II: 56 sqq; Rousseau:

119 sq), uspostaviti međusobno isprepleteni mehanizmi vlasti i organizirati različiti oblici vlade, među koje pripada i monarhija (Locke, II: 74 sq., 82 sqq.; Rousseau: 63 sqq). Upravo će potonji moment — institucionalno-proceduralno uobličenje pučke suverenosti — postupno postati središnjim problemom političke teorije i prakse, nakon što demokratska »legitimacijska formula« u 19. i 20. stoljeću postane gotovo općenito prihvaćena. Na tom će području liberalna teorija političkog predstavništva, koja pretpostavlja prenošenje zakonodavne vlasti na izabrano tijelo pučkih predstavnika, potisnuti rusovsku ideju neposrednog, neprenosivog zakonodavstva puka/naroda. Izborna procedura zadobit će stoga središnje mjesto u političkim i teorijskim sporovima oko institucionaliziranja pučke suverenosti.

Drugo, i demokratska je »legitimacijska formula« suočena s pitanjem dosega i ograničenja pučke suverenosti odnosno ingerencija institucija vlasti da interveniraju u privatne poslove građana. Liberalna koncepcija prava čovjeka i njihove obrane od intervencija svake (pa i demokratski legitimirane) vlasti rezultirat će stoga, u okviru paradigme liberalne demokracije, razradom i institucionaliziranjem niza mehanizama njihove zaštite.

Povijesni razvoj legitimacijskog aspekta suverenosti nakon demokratskih građanskih revolucija 18. i 19. stoljeća povezan je sa zbiljskom socijalnom i političkom dinamikom koja određuje realni sadržaj i način unutrašnje konstitucije subjekta suverenosti: puka/naroda. Za razliku od antičkog demosa odnosno populusa te staleški i korporativno konstituiranih feudalnih političkih subjekata (na koje se također primjenjuje titula političkog naroda), moderni se puk/narod uspostavlja posredstvom osebujnih strategija političke mobilizacije. Upravo taj problem tvori težište drugog dijela ovog oglada.

4.

Suverenost je, u svom organizacijskom i legitimacijskom aspektu, dosad eksplicirana samo u odnosu na političke teorije i političke institucije. Međutim, pučka suverenost, kao »legitimacijska formula« i kao osnova funkcioniranja državne organizacije, ima svoj socijalni i kulturni supstrat. Moderna država kao povijesno jedinstveni oblik političke zajednice pretpostavlja razinu društvene integracije koja je bila nepoznata ranijim tipovima političke zajednice. U tim je zajednicama (osim u slučaju vrlo malih, odijeljenih društvenih jedinica) velika većina stanovništva ostajala izvan institucija političke zajednice i socijalno je integrirana pomoću drugih mehanizama (patrijarhalnog gospodstva, sistema srodstva, religije). Demokratsko revolucioniranje moderne političke zajednice uspostavljene kao suverene države imalo je za posljedicu političko pokretanje i uvlačenje (»inkluziju«; cf. Luhmann: 25 sqq) dotad politički indiferentnih socijalnih slojeva. Ta je politička mobilizacija u razvijenim evropskim i američkim društvima 20. stoljeća rezultirala tzv. masovnom demokracijom kao dominantnom političkom paradigmom. Obrasci političke mobilizacije kojima je stvoren realni sociokulturni supstrat puka/naroda razvili su se u Evropi i Americi 19. stoljeća. Riječ je o socijalnom (radničkom) i nacionalnom pokretu.

Radnički se pokret (ili u najširem smislu: društveni pokreti organizirani oko »socijalnog pitanja«) kao politički subjekt izvorno konstituirao izvan građanske političke zajednice, tendencijski je, štoviše, svojim autonomnim institucijama (osobito u počecima) nastojao stvoriti alternativne oblike socijalnog i političkog zajedništva. Međutim, usprkos nastojanjima raznovrsnih autonomističkih i revolucionarnih usmjerenja (od anarhizma i utopističke proletherske samoorganizacije života do ortodoksnog marksizma), u Evropi i Americi je naposljetku ipak prevladala strategija političke inkluzije radništva. Stvaranjem jakih reformističkih radničkih stranaka (u američkom slučaju: vezivanjem reformističkih sindikata uz Demokratsku stranku) i njihovim integriranjem u parlamentarni politički život na temelju općeg prava glasa, politička je inkluzija u većini razvijenih građanskih država postignuta u prvim desetljećima 20. stoljeća. Karakteristično je da je taj proces realiziran uspješnije i brže u državama koje su se rano konstituirale kao nacionalne države i koje su stoga postigle višu razinu političke modernizacije (Velika Britanija, SAD, Nizozemska, Francuska, skandinavske države). Nasuprot tome, za »zakašnjele nacije« u Njemačkoj, Italiji i istočnoevropskim državama karakteristična je teža i dugotrajnija politička integracija radničkog pokreta ili čak dugotrajna prevlast revolucionarno-antiintegrativnih nad reformističko-integrativnim pozicijama. Osobito je značajan slučaj Njemačke: iako je njemački radnički pokret bio jedan od najranijih i najsnažnijih u Evropi, zakašnjelo konstituiranje nacionalne države i obrazovanje liberalno-demokratskih političkih institucija spriječilo je njegov efikasnu inkluziju i pospješilo radikalne političke opcije. Dvadesetih i tridesetih godina je dio tog radikalnoga radničkog potencijala, amalgamiran s nacionalističkim impulsima, rezultirao usponom fašizma u istim tim državama (činjenica da je taj politički val zahvatio i dvije rano konstituirane nacionalne države, Španjolsku i Portugal, može se objasniti njihovom zakašnjelom političkom modernizacijom).

U političkom pogledu, radnički su se pokreti u najrazvijenijim građanskim državama borili za ukidanje političkih posljedica socijalnih (klasnih) podjela. Takav je cilj, međutim, pretpostavljao postojanje građanske političke zajednice: liberalno konstituirane nacionalne države. Radnički je pokret, dakle, samo nastojao proširiti socijalnu osnovicu političke zajednice odnosno ukinuti sve socijalne i obrazovne barijere za sudjelovanje u političkom puku/narodu kao nosiocu suverenosti. Međutim, rezultati apsolutističke epohe bili su u Evropi vrlo heterogeni i nisu svugdje uspostavili pretpostavke za taj tip političke mobilizacije odnosno inkluzije. Neke su apsolutne monarhije konstituirane na subnacionalnom nivou (Njemačka, Italija) ili pak kao supranacionalna carstva (Habsburška monarhija, Rusija). Nepostojanje nacionalnih građanskih država u tim je društvima kanaliziralo političku mobilizaciju prethodno nepolitičkih društvenih slojeva prvenstveno u okvire nacionalnih pokreta. U pogledu svog političkog učinka, nacionalističke ideologije i nacionalni pokreti figuriraju, dakle, kao alternativa radničkom pokretu: politički integriraju niže socijalne slojeve i stvaraju masovnu socijalnu osnovicu za konstituiranje suverene nacionalne države. U ovisnosti o dominantnoj socijalnoj strukturi društva, nacionalni pokreti tematiziraju i ključna socijalna pitanja (u pretežno seljačkim društvima

istočne Evrope to je, primjerice, bilo pitanje agrarne reforme). Međutim, ključna razlika spram mobilizacije unutar radničkog pokreta sastoji se u političkim obilježjima nacionalnih pokreta. Ideja nacionalne zajednice, koja je istovremeno ishodište i cilj političke mobilizacije u nacionalnim pokretima »zakašnjelih nacija«, strukturirana je nekomunikativno i nepolitički: ona je neka vrsta metapolitičke tradicijske (etničke) i kulturne (jezične) sveze — nasuprot ideji političke zajednice u razvijenim građanskim društvima (u SAD, Velikoj Britaniji, Francuskoj), koja neminovno implicira posredovanost određenim (komunikativno strukturiranim) političkim institucijama i procedurama. Ideja metapolitičke nacionalne zajednice unosi, dakle, u političku konstituciju svojevrsni »prirodni«, unaprijed zadani i politički neraspoloživi etnički i kulturni supstrat. Upravo je u toj okolnosti sadržan totalitarni potencijal nacionalističkih ideologija i nacionalnih pokreta, kao i afinitet — u sprezi s radikaliziranim socijalnim pitanjem — za fašističke oblike političke mobilizacije. U tome se sastoji i još uvijek povijesno aktualna prijetnja nacionalističkog tipa političke mobilizacije. Jer valja imati na umu da potencijal nacionalnih pokreta nije povijesno iscrpljen: Padom fašističkih režima politička je modernizacija uspješno provedena u Njemačkoj, Italiji i Španjolskoj, ali je ona još uvijek nedovršena na evropskom Istoku — a da se i ne govori o većini društava Trećeg svijeta.

Uočeni se problem može jednostavno formulirati i na načelnoj, teorijskoj razini (upravo imajući na umu njegovu izuzetnu političku aktualnost u Jugoslaviji i istočnoj Evropi), oslanjajući se na jednu ranu studiju Talcotta Parsonsa (cf. idem: 89—94). Kritizirajući Hobbesovo racionalno-individualističko ugovorno utemeljenje političke zajednice, Parsons pokazuje da ono nužno dovodi do nerješivih aporija: ili se mora odustati od (za liberalno ishodište bitne) postavke o slobodi čovjekove volje i prikloniti se radikalnom determinizmu, ili obaveza pokoravanja općim normama u političkoj zajednici ostaje nedostatno obrazložena te se »građansko ili političko društvo« ponovno rastvara u prirodno stanje. Ukratko, egoistični interes (makar bio i tako fundamentalan kao što je interes za očuvanjem života i imovine) ne može utemeljiti političku zajednicu. Zajednica, naprotiv, proizlazi iz svojevrsnog vrijednosnog ili ideologijskog konsenzusa svojih članova, koji se povijesno uspostavlja na različite načine (kao zajednica srodnika, etnička zajednica, tradicijsko-običajnosna ili svjetonazorska zajednica). Osebnost je građanske političke zajednice kao demokratske države u tome što, nasuprot svim varijantama partikularnih i »prirodnih« zajednica, utemeljuje vrijednosni konsenzus u (barem po svojoj pretenziji) univerzalističkim normama te u komunikativno strukturiranim procedurama i institucijama. Uspostava takvog tipa političke integracije i izvan zabrana najrazvijenijih građanskih društava ovisi o uspješnom dovršenju političke modernizacije i netotalitarnoj političkoj inkluziji svih socijalnih slojeva. U tom smislu i problem suverenosti demokratske države kao problem komunikativno posredovanog kolektivnog identiteta zajednice građana i dalje ostaje povijesno aktualan.

LITERATURA

- R. Bendix, *Könige oder Volk. Machtausübung und Herrschaftsmandat*, Frankfurt/Main, 1980.
- W. Conze/R. Koselleck/G. Haverkate/D. Klippel/H. Boldt, »Staat und Souveränität«, u: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart, Bd. 6, 1990, 1—154.
- »The French Revolution and the Birth of Modernity«, *Social Research*, Vol. 56, No. 1, 1989.
- H. Heller, *Staatslehre*, Tübingen 1983.
- Th. Hobbes, *Leviathan*, Frankfurt/Main — Berlin, 1976.
- R. König, »Vom dreifachen Ursprung der Soziologie«, u: *Soziologie in Deutschland. Begründer, Verfechter, Verächter*, München- Wien, 1987, 23—89.
- J. Locke, *Dve rasprave o vladi*, Beograd, 1978.
- N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München — Wien, 1981.
- C. Offe, »Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion«, u: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, 1987, 309—320.
- T. Parsons, *The Structure of Social Action*, New York, 1937.
- M. Podunavac, *Politički legitimitet*, Beograd, 1988.
- J.-J. Rousseau, *Der Gesellschaftsvertrag*, Stuttgart, 1971.
- Ch. Tilly, »Reflections on the History of European State-Making«, u: Ch. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, 1971.

LITERATURA

Nenad Zakošek

*THE STATE, THE PEOPLE, THE NATION**Summary*

The author looks at the problem of the sovereignty of the modern state in the light of its historical genesis. Originally, J. Bodin links the concept of sovereignty with the power of the absolute monarch within the political order of the modern state. In terms of organization such a definition of sovereignty comprises the building of a centralized state apparatus and of a unified legal order where the state is the only source of norms that are binding for everybody. In terms of legitimization the sovereignty of the absolute monarch is explained in two ways: through the theory of the king's divine mandate and through the contractual construction of the political community in the rational natural law (Hobbes).

Bourgeois revolutions bring that process of the institutional building of the modern state to an end as they change the legitimizational paradigm of sovereignty. From the proposition (belonging to natural law) concerning the original freedom and equality of all individuals follows the construction of the people as bearer of sovereignty. The people is an abstract community of individuals as citizens, i.e. bearers of political rights. This theoretical construct has its counterpart in the historical constitution of the people through the mechanisms of political mobilization and the inclusion of previously nonpolitical social strata. At the end the author analyzes two patterns of political mobilization (the social/working class and the national movements) and warns about the actual totalitarian potentials of the latter pattern.