

НАЧЕЛА ПОЛИТИКЕ

ОД

ФРАНЦА ОД ХОЛЦЕНДОРФА

ПРЕВЕЛИ С НЕМАЧКОГ

ЖИВОЈИН М. ПРОТИЋ

И

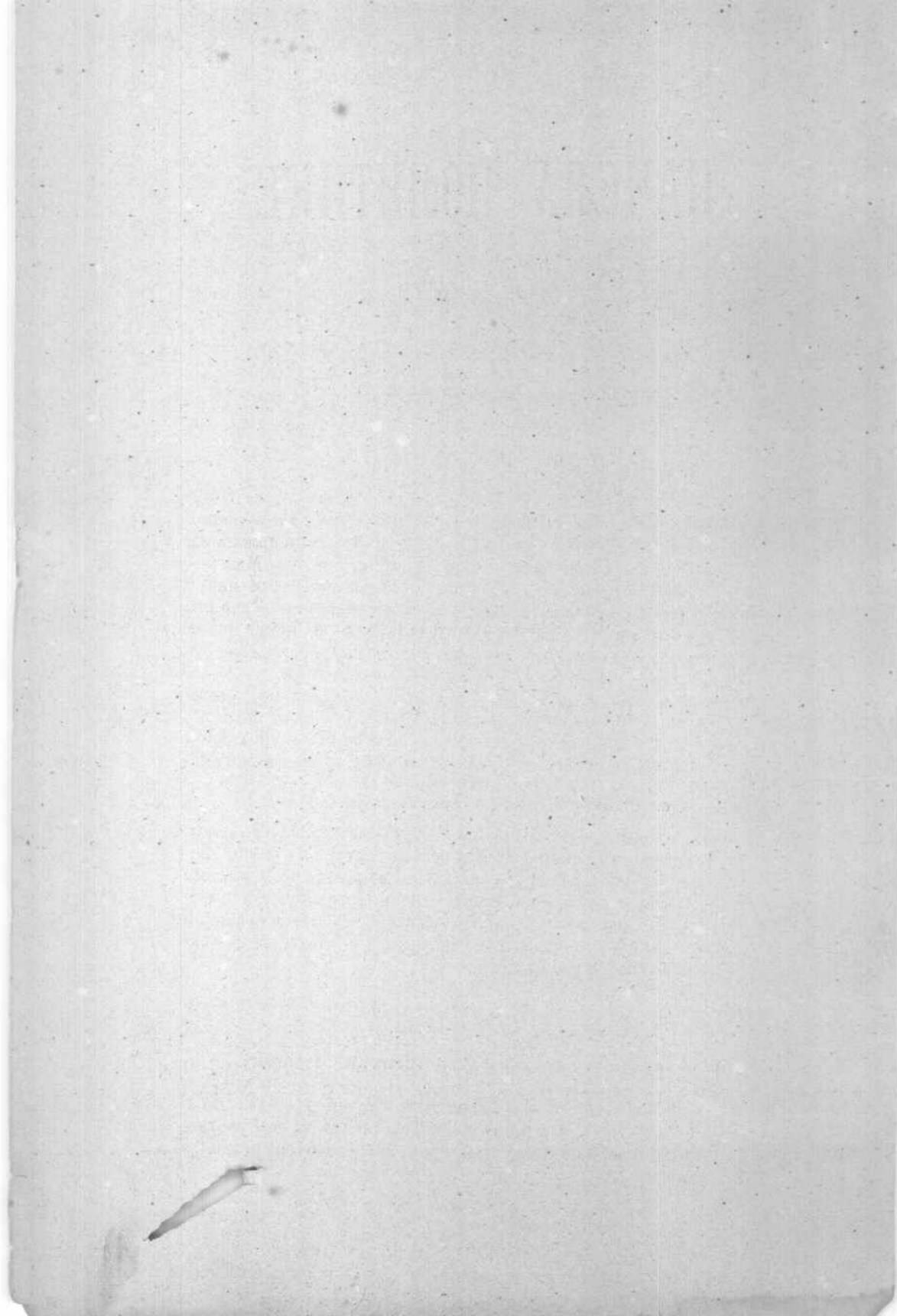
ДР. МИХ. Р. ЛОПОВИЋ



БЕОГРАД

ШТАМПАРИЈА Д. ДИМИТРИЈЕВИЋА, ИВАН-БЕГОВА УЛИЦА БР. 1.

1899.



САДРЖИНА

ПРВА КЊИГА

Предмет политике

	СТРАНА
<i>Прва глава. Политика као наука</i>	3
Значај речи „Политика“. — Државна вештина и државна наука. — Политика као специјална наука међу државним наукама. — Блунчли, Ешер, Фребел, Цепфл, Мол. — Допуна Молове дефиниције. — Издвајање позитивног права из државне историје и политике. — Идеални политичари. — Историја, статистика и психологија народа као средства за познавање датих друштвених стања. — Проблем људске слободе у политици. — Објективна страна политике. — Њен однос према појединим гранама државне управе. — Циљ политичке наставе. — Политика на немачким универзитетима и у наставном програму предавања. — Молов идеал политичког система.	
<i>Друга глава. Политика као државна вештина</i>	20
Заблуда оних који оспоравају могућност теоријске политике. — Поређење између ратне науке и ратне вештине. — Смањење вештачког момента у политици развитком науке. — Старо и ново беседништво. — У чему је вештачка страна политике. — Понављање и иницијатива у политичкој акцији. — Политички карактери и државници.	
<i>Трећа глава. Веза између науке и државне вештине у политичком процесу</i>	38
Фазе процеса у третирању политичких задатака. — I. Политичко начелно питање. — II. Питање корисности. — Резултати за парламентарни систем. — III. Техничко питање о начину извођења. — Примери за троструку природу државних послова. — Пруска војничка	

организација по својој начелној, утилитарној и техничкој страни. — Односи корисности као моменат, који већином одлучује у практичној политици. — Спорови међу политичким странкама о томе, да ли један посао ваља испитивати с гледишта начела или корисности.

ДРУГА КЊИГА

Правни и морални принцип политике

Четврта глава. Однос позитивног права према политици 57

Појам закона у природи и држави. — Закони који забрањују, заповедају и допуштају. — Закон, који допушта, као основ политике. — Објекти политичке теорије и правне науке. — Методи правне науке и политике. — Релативна вредност правне науке за практичну политику. — Правне фикције се не могу одржати у политици. — Доследност и недоследност у политичким пословима. — Политика папа и цара Наполеона III. — Закључна мишљења о односу права према политици.

Пета глава. Сукоби између права и практичне политике 73

Народно неповерење према политици. — Привидни и прави сукоби између права и политике. — Извор привидних сукоба у обичајеном прецењивању судских власти и у недостатку административне власти. — Јавност и саморадња у администрацији. — Четири разна облика сукоба између закона и практичне политике. — Прво: супротност између законске намере и извршних власти државне управе, потпомогнута теоријом о подели власти. Друго: између судских пресуда и мера управних власти. Треће: Сукоби између судова и законодавне власти, нарочито у криминалном праву, а поводом права судијиног да испитује уредбе. Четврто: Сукоби између највише државне власти и неког закона. Историјско оправдање револуција. — Избегавање државних сукоба законским признањем изузетних односа за време какве државне кризе.

Шеста глава. Однос између морала и политике 96

Недовољност законских прописа у државном животу. — Потреба моралног начела у државним пословима за

развитак законодавства. — Независност моралног принципа од првене догматике. — Трострука примена моралног закона. — Макијавелова политика. — Лична слобода држављана као претпоставка јавног морала. — Разлика између државног и приватног морала на основу дужности одржања што је има једна држава, ну која дужност међутим није апсолутна, него може бити ограничена начелом народности (Италија и Немачка). — Зависност моралних представа од односа корисности. Ратни обичаји и ратни морал. — Спорови на пољу морала. — Морално сумњива средства политике.

ТРЕЋА КЊИГА

Државни задатак као принцип политике

Седма глава. Идеални државни циљеви према општој науци о држави 123

Историјска подлога новијих теорија о државним циљевима. — Три прсте и опште теорије старије науке о држави о овим циљевима: — Прво: теорија о циљу државном, с гледишта благостања, и њене последице до данас. — Друго: теорија о искључивом правном циљу. — Трагови ових погледа у делима неких енглеских економиста. — Непотпуност ове теорије. — Новија терминологија „уставне“ или „правне државе“; у чему се разликује она од старијега схватања. — Треће: Теорија моралног циља у своме двојаком облику: као рационална или крајње натуралистичка; Хегел и Штал. — Теорија новије науке о држави: Мол, Цахарје, Шулце и Хелд. — Неодређеност досадашњих система.

Осма глава. Реални државни циљеви; нарочито I. циљ националне моћи држава 145

Реални циљеви државни различно се јављају у свести народа који имају државу. — Психологија Народа има задатак да њих изнађе. — Ограничење задатка на поље европског међународног права. — Троструки облик реалних државних циљева према односима народне свести. — Национални циљ моћи, као најпрвобитнија

и најстарија представа о циљу у народном духу. — Квантитативно одређивање циљева моћи у Старом Веку и у новије доба. — Ограничење циља моћи међународним правом. — Мотиви који утичу на политику моћи појединих држава: гаранције неутралности Швајцарске и Белгије; географски положај као моћни фактор у поређењу Немачке са Сједињеним Државама Северне Америке. — Трајно организоване установе циља моћи у војсци, морини, дипломатији и конзуларним установама. — Војске и посланства данашњег доба.

Девета глава. II. Индивидуални правни циљ у држави . . 161

Степени развитака личне слободе у историји. — Признање индивидуалних права је обележје државне културе. — Потреба средстава моћи да се створи довољна заштита права. — Узроци правне несигурности у Италији, Грчкој, Угарској и Сједињеним Државама Северне Америке. — Казнена статистика као извор за познавање законске гаранције од стране државе. — Објекти слободног личног располагања: приватно право, а особито право располагања с имањем, насупротив све већем и већем ограничавању располагања слободе у личном и породичном праву; привредна продуктивност и могућност да се она ограничи у пословима од опште опасности; слобода исељавања. — Слобода наука. — Задатак државе према циљу личне слободе. — Разлика између приватно-правне слободе и политичке слободе држављана.

Десета глава. III. Друштвено-културни циљ државни . 178

Појам „друштва“ у француском језику. — Молова дефиниција и њено објашњење. — Поједини друштвени облици: породица, род, племе, каста, раса, сталези (који се оснивају на начелу рођења); материјални или духовни заједнички интереси (који се оснивају на начелу слободног избора). — Слободно стварање друштва, као творевина данашњег ступња развитака код европских држава. — Друштво као сума супротних интереса у троструком правцу: 1.) у међусобном односу појединих друштвених група; 2.) у односу према својим појединим члановима; 3.) у односу према државној власти и средствима политичке владавине. — Равноправност друштвених група с гледишта данашње науке о држави и законодавства. — Њихова репрезентација

у изборним скупштинама. — Садржина државног културног циља: неутралност државне власти према тежњама друштва за владом; одржање друштвеног мира; правна заштита индивидуа као чланова друштвених. — У колико се може сматрати да је решен овај задатак у економном и црквеном животу данашњег времена. — Одредбе о овом циљу у новијим савезничким уставима Северно-Америчког Савеза, Швајцарске Републике и Немачке Царевине.

Једанаеста глава. Хармонија државних циљева 196

Однос државних радња према државним циљевима, као политичко начелно питање. — Унутрашња свеза државних циљева у једноставној природи државе. — Јединство силе и права. — Којим су се редом јављали државни циљеви у историји народа. — Однос представа о циљу према народности. — Развитак државних циљева различан је у културним државама данашњег доба: у Француској, Северној Америци, Енглеској, Италији, Немачкој. — Поремећаји у хармонији државних циљева због међународних сукоба међу државама и због ратова; за тим, због унутрашњих преврата. — Технички проналасци и религиозне установе. — Националне супротности у држави. Аустрија и Турска. — Случајне сукобе између објеката државне радње уклонити насилним конфискацијама и одредбама управне власти. — Основни правци конзервативне, реформаторске и радикалне политике одређују се по односу државних циљева и средствима за њихово остварење. — Радикална политика одговара критичном стању у држави. — Гаранције за хармонично остварење државних циљева: Међународно и Државно Право. — Државно Право као резултат факата који владају уставном политиком. — Закључак.

Напомене 215

ПРВА КЊИГА

ПРЕДМЕТ ПОЛИТИКЕ

ПРВА ГЛАВА Политика као наука

Значај речи „Политика.“ — Државна вештина и државна наука. — Политика као специјална наука међу државним наукама. — Влунгли, Ешер, Фребел, Цепфл, Мол. — Допуна Молове дефиниције. — Издвајање позитивног права из државне историје и политике. — Идеални политичари. — Историја, статистика и психологија народа као средства за познавање даних друштвених стања. — Проблем људске слободе у политици. — Објективна страна политике. — Њен однос према појединим гранама државне управе. — Циљ политичке наставе. — Политика на немачким универзитетима и у наставном програму предавања. — Молов идеал политичког система.

Још и сада се за реч „*Политика*“ везују различне представе и појмови. Најлакше ће се разумети, ако се најпре уредну разликовати два главна значења, по којима је *политика* или *државна вештина* или *државна наука*.¹⁾

Да ли се политика у последњем значењу може сматрати као наука, сумњало се много и ако без довољног разлога. Аристотело је писао своју „*Политику*“ као *науку о држави* (*Staatslehre*) или *државну науку* (*Staatswissenschaft*). Умесност овога назива, који је он изабрао, није се никада озбиљно оспоравала. Спорно питање, да ли *политика* постоји као одређено ограничена наука, потекло је тек, кад се реч политика морала применити на предмет, различан од Аристотелова схватања.

Напредак и растење људских знања и њихове држине учинили су, да је било немогућно сва искуства,

појаве и знања, која се тичу државе, обухватити једноставним називом *једне* државне науке. Отуда је дошло, да је у место тога назива дошао назив „*Државне науке*“, као множина, а у Француској „*Sciences morales et politiques*.“

Мол с правом вели, да је непојмљива збрка појмова и да се не да извинити, кад се у наше доба враћа на првобитна значења. Назива појединих грана знања, која се убрајају у државне науке, било је различних, час у већем, час у мањем броју, а према томе, да ли је претезала наклоност ка састављању сродних или раздвајању различних материја. Ми убрајамо у државне науке, у њиховоме ширем обиму, одакле неки желе да издвоје једну нарочиту науку, *Друштвену науку* (*Science sociale*):²⁾

Општу науку о држави, која садржи свуда видна обележја, облике активности и правне форме људскога друштвенога стања, које се могу извести из суштине и одредаба државних циљева;

Државно право, које садржи норме за односе државне власти према потчињеним јој држављанима, или са гледишта разума, морала и опште умесности (т. зв. *опште државно право*), или са гледишта њихове стварне важности у појединим државама (т. зв. *позитивно државно право*);

Међународно право, које садржи норме за међусобне односе самосталних држава, где неке публицисте, у излагању, одвајају горња гледишта: гледишта разума с једне и позитивне важности с друге стране;

Науку о народној привреди, која садржи начела, која владају производњом, потрошњом и поделом материјалних добара у друштвима организованим у државу и то, или са гледишта опште активности у људскоме саобраћају, или са гледишта држања државне власти према њима;

Науку о финансијама, у којој су правила за подмиривање целокупних државних потреба и за управу државним имањем, почивајући на вези привредних и управних начела;

Полицијску науку, у којој су начела, по којима се може радити или се ради на општем добру друштва организованог у државу, или на отклањању општитих она-

ности, које му грозе. (По *Молу*, највећем литерарном ауторитету на овоме пољу: Уређење свеколике државне снаге ради помагања допуштених људских интереса, који не би могли бити задовољени појединим напрезањем најближих учесника).

Допуњујући ову збирку, други додају још и:

Науку о државноме моралу,

Државну историју,

Државну статистику.

Спорно је одвајање ових дисциплина једне од друге, њихова научна садржина и задаци, које оне теоријски решавају, њихов метод, па чак и то, да ли све од побројаних грана науке долазе у државне науке. Познато је, да има преко тридесет различитих дефиниција о *полицији*, и по томе није ни чудо, што се некада тако звана полицијска наука почиње све више и више распадати у административно право или у привредну политику.

Немамо намеру, да улазимо у расправљање ових контроверза. Ми нећемо н. пр. ни додиривати питање, да ли наука о народној привреди спада у државне или друштвене науке или чак, као што неки хоће, у природне науке. Из оних спорних питања, која имају претежно дијалектички и методолошки карактер, може се, према садашњем стању, поуздано закључити само толико, да је потпуно немогуће оштро ограничити поједина поља у томе смислу, да се једна иста материја повери искључивом теоријском расправљању само једне дисциплине, а због везе свију тих дисциплина на заједничком темељу државном. У државним наукама свака је дисциплина, која гледа да се еманципује оснивањем своје властите обитељи, хтела не хтела, помоћна наука других дисциплина. Свака тражи другу за своје потпуно разумевање; све захтевају, да се држава обухвати с целокупним својим бићем.

Ма колико да могу бити различни захтеви једне специјалне науке према другој, — а свака од њих тежи да међу својим заступницама одржи наклоност, да што више истакну једном изабрани задатак, — највећу нејасност и

најживљу преирку налазимо у *политици као специјалној науци у општем оквиру државних наука*.

Као нешто утврђено може се сматрати само то, да се модерни говор све више и више удаљава од старе дефиниције, која је политику изједначавала с целином свију државних наука. Већ и јаснија свест садашњег доба о разлици између права, морала и политике, који се у држави једновремено појављују, смета тој старој дефиницији и захтева засебну терминологију.

Врло се јако разилазе мишљења и у ограничењу *политике* као засебне стручне науке, поред оних наука, које се у опште урачунавају у државне науке. Не улазећи у мање познате варијације једне исте теме, могу се међу дефиницијама одвојити нарочито две главне групе.

Прва група: Политика значи теорију државнога живота и његових промена насупрот правној науци као теорији државних стања.

„Право стоји према политици као мирна одређеност односа према живоме покрету у њима, као тело према духу, који у њему ради.“

„Политика, као наука, нарочито разгледа струје и обрте државнога живота“ (Блунчли).

У овакоме схватању слажу се: *Блунчли, Фребел, Цеифл* и *Ешер*.

Али њему има, у интересу јасности, по нешто и да се замери. Тако би најпре, према даној дефиницији, било тешко издвојити правну и државну историју, која нам једновремено показује кретање и државе и политике. Али често изгледа заиста, да се бар историја новијег и најновијег времена изједначује с политиком, у колико се занима међусобним односима држава или развитком уставних односа. Даље би било сумњиво издвајање прилика државнога живота у правноме и одређивање његове покретне стране у политичкоме смислу. Немају све прилике државнога бића правни карактер. С друге стране, ваља извесне делове правне науке разматрати битно с гледишта личне активности и кретања. Теорија судског поступка и државне управе може се назвати теоријом практичног правног половања.

Друга група: „Политика је наука о средствима, којима се државни циљеви постижу што је могуће потпуније.“

Роберт Мол схвата политику у томе смислу, против кога је у најновије време устао нарочито *Блунчли*, у смислу „државне мудрости“ (*Staatsklugheit*). Главна разлика између последње и прве дефиниције је у томе, што је код *Мола* много практичнији циљ политичке теорије, која упућује на делање, него ли код оне, више апстрактне, теорије о кретању снага, које у држави дејствују и које *Блунчли* има у виду. *Блунчли* замера *Мољу* (у *Staatswörterbuch-u*), да је сувише ограничена дефиниција, у којој је реч само о средствима државним, а не и о њеним циљевима.

Осим тога, мора се признати, да се на основу друге дефиниције мора отворено урачунати и позитивно право у она средства, којима се државни циљеви што потпуније остварују. Јер нико неће порицати, да и правни циљ долази у државне задатке и да се држава мора побригати, да пружи правну помоћ у спорним питањима.

Није у осталом баш тако важно голо познавање zgodних средстава, пошто би нас њихово набрајање могло научити само узгредним различним стварима. Може имати двадесет средстава и путева за један и исти државни циљ, а да се не може доказати првенствено теоријско преимућство и употребљивост једнога међу њима.

Према томе изгледа, да је потребно допунити *Молову* дефиницију. Политици је, као науци, по нашем мишљењу предмет и садржина :

тачна употреба и дејство средстава, која су ван правосуђа, а служе за остварење државних циљева;

или што значи исто :

рад (на основу даних односа) на остварењу државних циљева без помоћи правосуђа.

За нас није важна егзистенција, него употреба и дејства средстава, која су нам на расположењу за извршење државних циљева. *Шлајермахер* назива, врло тачно, практичну политику „активним делањем.“ Према томе је за државу и њене циљеве идеја делања прва представа од

које се мора у политици полазити, али не „и процес државнога живота“, с којим и историја има посла. Правна наука нам износи државну власт као *суверену* т. ј. као највишу и самосталну целокупну вољу народну, а политика као моћ воље, коју стварно ограничавају и руководе у одлукама њеним дата стања и историјска предања.

Према томе су радни субјекти, које политика мора претпостављати, или имати у виду: државна власт са својим органима у државној влади, који лично дејствују. Они су свуда, и ако не искључиви, а оно ипак неопходни носиоци политичке способности рада. Уз њих долазе као субјекти државнога пословања, чије дејство није тако опште, политичке странке, а по могућству и друге заједнице корпоративног значаја, као што су самоуправне општине.

У осталом, разлика је између све три дефиниције о политици, које смо изнели, више у форми израза, него у самој ствари. И по Блунчлију, као што он сам напомиње, ваља се обазирати на политичке науке само у толико, „у колико оне имају пред очима одређене циљеве јавнога живота или служе као средства, да се постигну државни циљеви“.

Политичка теорија, полазећи од неопходности непрестаног и непрекидног пословања органа, одређених да раде за државу, мора да ограничи своју садржину, како би се разликовала од осталих сродних наука.

Прво: негативно, искључењем позитивнога права и правосуђа, и ако би се и ово друго могло назвати уређеним државним пословањем. И само право може бити предмет теоријског политичког разматрања, у колико треба да се испита његово стварно дејство у животу, а не његова важност по себи. Циљеви, којима ваља да служи позитивно право (*ratio legis*), назначени су узгредно и у јуриспруденцији и служе тумачењу закона. У осталом, потребно је означити ближе однос између политике и правне науке, што се може учинити тек у доцнијем разлагању. Међу тим, несумњиво је, да у политику поглавито спадају особине, форме и методи законодавства.

Друго: позитивно, везом послова, који се тичу државних циљева са стварним односима и приликама садаш-

ности. Општа политичка теорија, која се не бави само односима појединих земаља, могућа је само у претпоставци опште даних факата. Како та факта, у извесном обиму, постоје за све европске државе које имају сличне културне односе и државне форме, то се могу поставити начела за државна пословања, у којима имамо правила за држање од опште важности. Свака политичка теорија зависи од даних прилика државе и друштва, а модерна политика од данашњих европских односа и прилика сваке поједине државе. Једно политичко начело може бити опште примењено само тада у свима државама са сличном културом, ако су свуда дате *поштуно* све важне, стварне претпоставке. Резултат политичкога разматрања чешће је негативан у недонуштеном генерализању учињених искустава у појединим државама.

Политика минулих времена и пропалих држава има за теорију, која се данас примењује, већном само толико вредности, колико и правна историја за разумевање права, које данас важи. Основана на претпоставкама са свим друкчијим од наших, политика грчких држава, римскога света и Средњег века може бити само предмет историјскога разматрања и излагања. Као најдрагоценији резултат *историје политике* мора се сматрати то, што смо научили да појмимо промене у државном животу по њиховим узроцима и да издвојимо оно што је било од онога што бива.

Што више историја оне епохе, у којој смо ми, има средстава за испитивање и излагање, у толико ће бити већи њезин значај за теорију политике. Из најближега претходног развитка може се извести необорљив закључак о стварном значају, сталности или применљивости наших прилика и уређења.

И обратно: у колико су даља времена, чији нам живот износи историја, у толико ће ређе наступити случај, да се теорија политике може обогатити корисном и употребљивом аналогијом пекадањих факата и догађаја.

Отуда политика као наука мора, поред субјеката *политичког пословања* у држави, изнети *она факта садашњег друштвенога стања, која се сматрају или као*

нешто утврђено или као спорно у толико, у колико је тиме условљен успех државнога пословања. Да ли из спољашњих разлога овај описни део датих прилика ваља оставити нарочитом, тако рећи уводном излагању или не, питање је корисности. Свакојачко, он је неопходни основ за научни развитак политичких начела. Ово су првенствене, тако рећи прејудицијалне чињенице политике:

Величина, просторности, састав и продуктивна снага државнога земљишта;

Густина, образовање, занимање, богаштво, карактер становништва.

Политика, која би замислила да би могла бити без ових чињеница, не би била ни државна вештина ни наука. Она би била, највише, нека врста песничке вештине, чији би дидактички циљ био од прилике то, да поучи људе, какви могу бити или какви треба да су. Упутства, како се могу постићи крајњи и највиши државни циљеви, без обзира на прилике које владају, називају, можда мало и ласкаво, *идеалном полишиком*. Али, ако се тиме хтедне и то казати, како се идеје или идеални циљеви не могу никако остварити у животу, онда би то била страшна обмана. Идеје, које се јављају у народном духу, најважније су и најзначајније истине државнога живота, и ко би њих презирао и не би водио о њима рачуна, посведочио би највеће политичко незнање.

Ова тако звана идеална политика, која управо и није никаква врста политике, него поезија, састоји се у томе, што њени учитељи, превиђајући све физичке истине и законе, и презирући идеје од опште важности, истичу циљеве развитка, који стоје сасвим ван људске свести о дужности или ван сфере државне моћи. Ту долазе: државна поема *Плашанова* у његовој *Републици*, религиозни захтеви које су држави стављали многи старији црквени оци, „Утопија“ *Томе Мура* и многобројна дела романтичне врсте. Међу тим, таквим се делима не може одрећи неки значај у општој историји литературе. Она могу, као *Плашанова* „Република“, стећи светско историјску важност као дела, која побуђују људе на миш-

љење и философска истраживања.³⁾ У колико ови писци нису тежили ни за чим другим, него да изнесу једну поему о држави, они не могу ни тражити да се урачунају у оне, који су познали суштину државнога пословања.

Треће: Као позитивни задатак политичке науке сматра се најпоследње:

Ближе одређење државнога пословања у његовом посредовању између истакнутих циљева државнога живота и реалних прилика. А то одређење ваља да буде са историјскога гледишта опробаног дејства или недејства пословања.

Због тога и није потребно истраживати, шта један државник може од прилике предузети, са већим или мањим изгледом на успех, да отклони глад или финансијску невољу или какву велику непријатељску инвазију. Нема никаквога научног интереса дискутовати о томе, да ли је боље, кад треба утишати побуњену гомилу, прокламовати преки суд, или наредити председнику општине какве велике вароши, да опомене свет на мир, да ли треба показати доброту и попустљивост, или силу и чврстину. У таквим стварима и за такве случајеве нема никакве теорије; јер све зависи од нарочитих и особених односа појединих случаја. Али такве случаје и догађаје управо имају на уму они, који су вољни да поричу и да постоји политичка наука. Међу тим, врло је битан, шта више и најважнији задатак политичке теорије да утврди:

како задржавају или како помажу државне радње дане прилике у једној држави; од којих општих моментата стварне врсте, према томе, зависи делатност вољних и свесних државних функција.

Закони политичке акције ваља да се изведу из природе активних државних органа, из суштине снаге, која је у њима, и, у вези с тим, из суме државних прилика, које у опште долазе у обзир.

Статистика даје политичкој теорiji могућност, да на сасвим други начин, но што је некада било, позна основе и претпоставке државног пословања, да боље појми

везу државних ствари, што је у ранијим вековима било немогуће. Била би, наравно, заблуда мислити, да је сама статистика подобна да да поуздан прорачун политичкога успеха. И ако се ова наука, било да се сматра као самостална, било као помоћна споредна дисциплина или као метод стварнога, тачног одређења, — може још усавршавати, ипак никада зацело неће успети, да све узрочне везе државнога или друштвенога живота, на свој начин, изнесе на видик, или све законитости редуцира на своје аритметичко мерило.

Бар се сме казати, да тај задатак до данас још није решен.⁴⁾

Пространо поље факата припада и психологији. Њено је разумевање неопходно, где политичка акција има да се обазре на свест народа, организованих у државу, или на свест извесних, тесно везаних друштвених класа, или где се одређује воља народна. Расположења, осећаји, страсти, убеђења, религиозна мишљења, предрасуде, постају, због своје опште распрострањености у народу, врло значајне чињенице јавнога живота. Одредити, колико на те факторе утичу државни послови, који се врше с планом, колико су стални или променљиви, једно је од најтежих питања. На решењу тих питања ради *Психологија народа*.⁵⁾

Историја, статистика и психологија народа јесу, према томе, оруђа, која нам служе за утврђивање политичких важних истина, из којих се после изводе закључци о томе, да ли се могу постићи одређени циљеви; оруђа, којима се мора саградити политичка теорија, да би се видело:

Какве су границе постављене слободном делању државних органа;

Какве се промене смеју претпоставити између људске слободе, с обзиром на државне циљеве, и даних факата;

У колико се извесна друштвена стања могу сматрати као непроменљива или подобна за промењивање.

Политици је задатак, да детаљније реши проблем људске слободе, с обзиром на њен однос према држави, него што је то до сада могло бити.⁶⁾

Ако погледамо на досадашњу историју развитка политичких идеја видећемо, да су ранији векови, прескршивши с апсолутним ауторитетом црквених система, веома прецењивали подобност државних органа за поправку друштвеног стања. За све невоље, за све напретке, за глад и богатство, за људске врлине и пороке, па чак и за појаву комета, одговорност је просто бацана на државне владе. Отуда онај велики број, данас већином забрављених списа, у којима су XVII. и XVIII. век предузимали да одреде моралне и интелектуалне особине владалаца, које могу усрећити народе и државе. Отуда узношења идеалних тирана, да се човек предадне. Знаменити људи су писали ревносно о васпитању принчева; јер их не беше поучио *Фенелонов* узалудни покушај. Лична доброта срца једнога владаноца вредила је за народе, колико и најбољи устав. Чак је и *Волтер* био у тој заблуди.⁷⁾

Ну у новије време изгледа, да је претегнуо већином супротни правац у оцењивању односа. Али није мали број ни оних, који држе, да су владе исто тако немоћне да учине добро, као и зло. Закони, које су људи начинили, имају само у толико вредности, у колико имају особине *природнога закона* људскога друштва, које се, као што се мисли, само од себе развија. Према томе, историја нам се јавља као низ свршених факата, у којима је људска личност и воља највећих државника суделовала само *иривидно*.⁸⁾

Тако се и закон *полиитичке рачунице* колебао између екстрема херојскога култа и слепога фатализма. Садашњост има дужност, да за успехе политичкога пословања, који се унапред могу израчунати, *пронађе* меру одговорности за оне, који имају да се старају о извршењу државних послова, да нађе границе немара, вршења дужности и заслуга.

Политичка теорија мора тражити мерило, које ће нас оспособити да сузбијемо, како претерана тврђења оних, који хоће унапред да навесте успевање својих планова, тако и да одбијемо омаловажавање за које ништа не вреди ни оштроумље политичког ђенија, ни дубља лична увиђавност у везу ствари. Ну и то је зацело већ велики

результат, што су, помоћу статистике, извесни фактори јавнога живота добили приближно прорачунљив карактер и што су добивени поједини одређени објекти политичкога предвиђања.

По себи се разуме, да одређивање односа између политичке акције и извесних даних друштвених прилика није непроменљиво. Ти су односи изложени час споријој, час бржој промени, нарочито у колико спадају у процес духовнога развитка. Довољно би било упоредити народни дух у оријенталним државама и европску културу, па да се види, какав отпор и какву потпору може имати један исти државни посао у једном истом периоду времена код различно развијених народа; како неједнако трају епохе развитка у животу народа.

Политичка се култура мери према радној снази народнога духа, кад треба извршити грађанске дужности, кад треба појмити и прихватити државне циљеве. Колико управа јавних послова може рачунати на ту особину, може се дознати приближно, кад се упореде више или мање развијени народи.

На послетку, да се запитамо још на овоме месту: *Шта може бити предмета разматрања политичке теорије?*

У Немачкој нема ни два политичка удбеника, чија би се садржина потпуно слагала: појава, коју већ довољно објашњује различност у мишљењима о суштини и задацима политике.

Општи одговор на то питање био би:

Да сви догађаји, појаве и радње у људскоме животној могу бити научни објекти политике у толико, у колико имају везе с државним циљевима или имају односа према јавноме животној.

По томе се о примени политичке теорије на специјалне објекте може говорити тек онда, пошто се утврде државни циљеви. Због тога је за политичку теорију неопходно потребно, да се најпре одговори на оно питање. Али о тој важној тачки биће говора доцније.

Већ горе смо напоменули, да би у извесним правцима политика могла разматрати и приватно право. То

исто важи у опште и за позитивно право. Али би политика имала тада само то да испита, да ли се може саветовати или не, *као државни посао* то, да се и даље задржи или укине какав закон. Особеност политичкога метода овде је искључиво у законодавном циљу, према коме се и решава укидање извеснога правнога стања, признатог као штетног, или оснивање новог. *Сваки акти законодавства допуштен је државни посао.* Али пре но што се он предузме, ваља испитати не само моралну и правну страну правичности и доследности предложене промене у нормама позитивнога права, које већ постоје, већ ту имају да се испитају и временски односи публикације, опортуност прелазнога стања, као оно при плаћању после промене новчане стопе, вероватност сигурнога извођења према елементима који се противе. И баш у томе се и види политичка природа законодавства, чија правила сачињавају *законодавну политику* и где се обично најпре води рачун о *кодификацији*.⁹⁾ С политичкога гледишта најгори је закон онај, који се не може извршити.

За *кривично право* био је толико важан тај начин разматрања закона с гледишта његовога одржања, укидања или промене, да се корисна или штетна дејства кривичних закона засебно излажу у *криминалној полицији*.

За политичку теорију понајважнији су објекти *послови државне управе*. О великоме броју управних радња, с гледишта државнога права, води се рачун само у толико, у колико се мора знати да ли су оне допуштене или не, на основу надлежности и сталне организације управних власти; осим тога још и према њиховим односима према признатим правима појединих држављана. Овде се губи правна страна пред политичком. Док се правна страна, имајући на уму њено чешће јављање, показује у нормалним приликама као споредна, или бар тако треба да се покаже у утврђеноме административном праву, политичка активност управних радња, с обзиром на њихове циљеве, излази одлучно напред.¹⁰⁾

С обзиром на најглавнија поља државне управе и говори се због тога о *финансијској, пореској, привредној, трговачкој или војној полицији*.

Овде може доћи питање: докле може да улази општа политичка теорија у поједине објекте? Какав је однос између политике као науке и појединих грана науке о државној управи? Да ли се, на пример, и у политици мора претресати наука о финансијама?

У опште није тако тешко одговорити на та питања, као што се обично често мисли. Политика не може у опште ни имати друкчије односе према финансијској и привредној политици, него као целина према својим деловима.

И ако се политичка страна финансијске управе у дисциплини, која има свој самосталан живот и зове се *наука о финансијама*, обично везује с државно-правним моментима њеним, то се може потпуно усвојити ова подела, учињена из практичних циљева и поделе рада. То исто важи и за *привредну политику* и за *науку о полицији*.

Ове особено назване гране државне науке могле би се обележити, у колико се државна правна начела не морају претресати по методима јуриспруденције, као специјална политика у односу према општој политичкој теорији.

Пошто смо признали ово одвајање од целокупнога тела политичке науке, остаје нам још само да утврдимо, докле се ваља обзирати у политичкој теорији на објекте државне управе и ван оних стручних наука (финансије, полиције)? Да ли политика треба да изложи бар оно што је најглавније и најважније из тих специјалних струка?

Путем теоријскога разлагања то се питање готово и не може решити. Како ће се поделити материјал, докле ће се извести подела рада без штете, да ли се не би могли у појединим деловима растурени елементи опет саставити: то су ствари, које се већином тичу уређења државно-правне наставе на универзитетима и академијама.

Недостатак државно-правног образовања у наше доба пре свега је у јако развијеној тенденцији за једностраном и специјалном, претераном поделом струка, док је раније била претежнија наклоност ка општим философским апстракцијама и категоријама. Али све више и више почиње нестајати свести о вези и јединству чисто државних функција. Мени се чини, да је то разлог због кога би требало желети, да *политика као наука*, заузме, тако

рећи, централан положај у конфедерацији појединих стручних наука, сродних међу собом.¹¹⁾

Бен би задатак, на тај начин, био, да с гледишта активне државне радње излаже основе, који су заједнички посебним објектима политичких стручних наука (финансија, полиција, ратна наука). Она би била обвезна да показује у ближим и даљим степенима сродничке односе међу најглавнијим пословима државне управе. Корист од таквога начина расправљања могла би бити за државно-правну увиђавност у томе, што би се начинила брана наклоности за укалуњавањем у голу рутину и пословни ред и што би се повећала активност државних функција у оној мери, у којој би се раширио поглед у везу државних ствари. За правилан ток владе важно је познавање свију појединости, које се разматрају, али је још важнији *преглед целине*. Сваки се државни посао може научно изоловати ради испитивања. Тако н. пр.: *војска* се може разматрати с финансијско-научног, привредног, интернационалног гледишта. Чим је она предмет политичко-научног разматрања, није више од пресудна значаја гледиште *једнога* засебног круга интереса, већ гледиште државнога јединства.

Ако *политика*, као засебна наука, с циљем да оспособи за државне послове, који нису правне, процесуалне природе, има стварну вредност, онда би она у заједници државних наука заузимала од прилике овај положај:

Најпре ваља замислити, да њој претходе оне дисциплине, у којима су изложене претпоставке, материје, објекти и границе државне радње у опште, дакле:

Општа државна наука, државно право, међународно право, статистика, психологија народа, новија државна историја.

За њом долазе оне дисциплине, које садрже даље специјализације политичких објеката и послова, или њихове комбинације с државним правом, дакле:

Наука о финансијама, наука о народној привреди и привредна политика, наука о полицији.¹²⁾

За сад се не може порећи, да је несигурно ограничење политике у расправама, које говоре о њој. У оп-

ште сви се слажу у томе, на шта политичка теорија има да обрати своју пажњу; у недостатку сталне традиције и према самосталноме конституисању политике од пре сто година, на основу за навек стечених корпорационих права науке, политика узима материјал час из наука, из којих се она развила, а час из наука, које су из ње поникле. Отуда имамо двојаку штету. Штети се политичко разумевање институција, које се расправљају чисто државно-правно, а расправљајући посебне материје, државна управа губи гледишта, која управљају целином.

Према нашим посматрањима, на немачким универзитетима види се ово:

Несигурност материјалнога ограничења објашњава, што и поред велике наклоности за писање уџбеника, коју налазимо у Немачкој, како нам искуство показује, од *Далмана* (чије је дело остало недовршено) није написао потпуни компендијум ни један од оних, који предају о политици. Само је у Швајцарској, на чијим су мањим Вел. Школама мање и заступљене поједине дисциплине, учинио изузетак *Ешер* у Цириху, написавши ручну књигу. Осим тога *Вајц* у своме „Упутству.“

У академским предавањима о политици изгледа да данас једновремено постоје три правца.

Историјски, који на темељу историјских аналогја учи нарочито о вредности устава и гледа, да се приближи општом садржином Аристотелову појму државних наука;

За тим *философско-правно-законски*, који гледа да утврди нарочито везу с правом и обзире се на етичка начела;

Статистичко-административни, који се нарочито обазире на државне прилике, које се могу статистички доказати. Та разлика у правцима објашњава се врло лако, чим се има на уму, да су у Немачкој држали или још држе предавања с истим називом историчари (Сибел, Вајц, Трајчке, Рил), правни философи (Арене и Редер) и правници (Мол, Блунчли).

Мол (у својој Историји државних наука) означаје као последњи и највиши теоријски циљ политичке литературе:

„Обухватање свију до сада појављених државних облика у један велики систем.“

Нека се само замисли: Политика свију државних облика, који су били у историји и који и сада постоје на земљи! Да ли ће се икада родити за то оспособљен човек, могу у то не сумњати само они, који верују у непрестано дејство Дарвинових теорија у будућности, а с тиме и у непрестано усавршавање виших бића. Ако таква књига икада буде написана, она може имати само две особине, због којих би она одмах била неупотребљива за практичну политику: или непрегледну гомилу специјалитета, или највиши степен апстракције о стварним односима у животу. Човечанство би морало добити други изглед, пре но што би могло бити говора о једноме употребљивој систему политике, који би се могао применити на све државе на свету.

ДРУГА ГЛАВА

Политика као државна вештина

Заблуда оних, који оспоравају могућност теоријске политике. — Поређење између ратне науке и ратне вештине. — Смањене вештачког момента у политици развитком науке. — Старо и ново беседништво. — У чему је вештачка страна политике. — Понављање и иницијатива у политичкој акцији. — Политички карактери и државници.

Врло се често реч „*Политика*“ употребљава искључиво у смислу државне вештине. *Блунчли* мисли да је политика „више вештина него наука“. Готово се тако исто изражава и *Берк*: „Политика је посве достојанствена и значајна вештина, где успех зависи од темељне студије историје и дубоког познавања људске природе.“ Други су мишљења, да је политика *само* државна вештина, да нема никакве науке о политици.

Ово се последње схватање оснива на врло великим заблудама. Свака наука постаје *вештина*, чим се њене истине почну примењивати у животу; тригонометрија постаје вештина мерења; правна наука у својој примени на извесне процесе вештина одбране, или у новије време веома развијена вештина оптужбе; теологија проповедничка вештина, философија дијалектика или вештина разговора. Код Римљана је правна наука, у својој практичној примени, била равна вештачком представљању морално доброг и праведног (*ars boni et aequi*). Механика је основ машинскога грађевинарства, патологија, физиологија и анатомија основ лекарства и т. д.

Па и сликовне уметности су и дан дањи принуђене да се оснивају на теорији. Свака уметност без изузетка,

у колико то име заслужује, има стална начела и међу собом свезана, научно уређена искуства, без којих не могу бити особе, које на уметности раде. Боја и перспектива у сликарству нису више само ствар простог надахновења и генијалности. Што је богатија историја развитка, кроз коју је прошла која вештина, то је значајнији њен историјски део. Кад се вели, да државни послови зависе само од личне способности политичара, онда то значи толико исто, колико и рећи, да је акустика за музичара, оптика за сликара безначајна ствар.

Она заблуда, која узима да постоји суверена државна вештина, независна од сваког научног сазнања, долази или из простих препирања око терминалогије или из недовољнога разумевања задатака, који се постављају науци. Они, који су мислили да могу доказати да нема никакве вредности теоретична политика као наука о слободним државним пословима, имали су вероватно у виду онај низ апстракција, које је без обзира на место и време објавила философија, која не води рачуна о стварноме животу, као истине које безусловно важе. Или су можда имали пред очима оно смешно уверење које мисли, да може рубриковати и класификовати све конкретне појаве државнога живота, тако да треба само прелистати преглед садржине каквог уџбеника кад треба државне владе да израде коректно и по пропису какав задатак, који им је дат. Према таквим претеривањима сасвим је оправдано нагласити, да у практичној политици играју одличну улогу лична снага и дар оцењивања. Ко превиђа тај моменат, показаше да не разуме свет ђаката. Свака теорија, која је створена с обзиром на живот и њену примену мора најпре претпоставити радна лица с различним даром.

Једно је сигурно :

Све монографије и расправе једнога века не би биле кадре да оспособе кога за управљање каквом великом државом, ако он нема умешности, оштроумља и одлучности, онај велики низ интелектуалних и моралних способности, без којих се не може ни смислити ни извршити какав значајан државни посао.

С друге стране је тако исто сигурно и то, да највећи државнички таленат, ако се ослања само на своје властито надахнуће и слуша само своје осећање, може погодити, готово рећи, само случајно шта заиста треба радити. Откуда и како долази један државник до оних искустава и знања, која му дају материјал за његове одлуке, припремају његово пословање, то је друго питање. У толико мање он може бити без државничкога знања, у колико су разностручније развијени животни односи наших културних држава, у колико има мање потребна времена, да може предузети све на основу својих рођених посматрања и опажања.

Боље се не да показати однос политичке теорије према државној вештини, него ако укажемо прстом на вредност ратне науке за ратну вештину. Основ нашим пресумпцијама у корист каквог војсковође је у познавању стратегије, тактике, ратне историје и фортификације.

Ми знамо, да дар доцирати велики или мањи рат, као и највеће познавање историјских ратних догађаја не могу никога оспособити, да битком заповеда и да је добије. Али још мање има права на наше поверење поједини успешан маневар каквога официра, или случајна ратна срећа, која је учинила да је нека незнатна особа добила једном у овој коцкарској игри. Из живота највећих војсковођа и државника најновијега доба свуда се види, како су њихови планови и предузећа учињена на основу огромног и опширног проучавања, или како су умели са осведоченим познавањем људи да употребе, где је требало, искуства других особа.

Као год што је суштина ратне вештине и данас у томе да сва знања и посматрања, сви проналасци и техничка усавршавања хемије у састављању запаљивих и праскавих материја, физике у конструкцији оружја, телеграфа, железница и хирургије, имају само један циљ: да се могу употребити у одсудним тренуцима; као год што, и поред те ризнице нагомиланих искустава, која нагоне чак и једну модерну војничку државу, да се у своме властитом интересу бави природним наукама, успех свију ратних операција зависи ипак од способности војсковођа,

да у одсудноме тренутку употреби вековима нагомилавани материјал: тако је исто и са *теоретичком* политиком. Ратови од 1866 и 1870 г. јасно су показали вредност теоријскога образовања за војничке циљеве. Војска, која, је због оскудице у ратној пракси, изгледала у почетку да изостаје иза својих противника, тукла је замишљено надмоћне војске Аустрије и Француске нарочито због тога, што је у прускоме Ђенералштабу била необично велика количина ратно-научног знања. Многа лична искуства немају вредности без критичкога мерила теорије.

Кориет од политичке теорије је у применљивости њених начела и искустава на државне послове. С друге стране, вештачка страна у политичким плановима и њиховоме извођењу показује се нарочито у способности, да се разликују случајеви применљивости једнога од политичкога начела у сваком поједином догађају од случајева неприменљивости, да се тако разазнају случајеви изузетка и правила и да се према томе нађу модификације, којима се намеравано предузеће мора прилагодити.

Признајући ту вредност теорији, *Буче* (Buche) је предложио, да се веже теоријска политика с *државном вештином* помоћу науке о практичној политици с нарочитим именом, нешто што би од прилике одговарало примененој математици за разлику од чисте математике. Ако он под теоријском политиком мисли оно, што ми у Немачкој обично зовемо *ошито државном науком*, онда не бисмо имали да кажемо ништа против тога. Према нашој дефиницији политика као наука има исти циљ као год и правна наука: примену. Због тога смо и истакли политику као науку према политици као *државној вештини* т. ј. успешном државном пословању, које одговара државном циљу.

Да покушамо, да ближе одредимо однос ова два појма.

Теорија никада не може сасвим предвидети, па према томе никада ни испуно претрести бескрајно променљиве односе времена и места, операционога базиса, који један државник мора по неки пут да узме. Покрај те природне

границе, политичка теорија ваља да гледа исто тако, као и правна наука, да тачно формулише ставове, којима се законодавство служи. Некада се могло веровати, да закон може унапред предвидети све случајеве. Знаменити људи, као *Јустинијан* и *Фридрих Велики*, мислили су, да се забраном законских тумачења може затворити извор практичних спорова и сумња. Данас не мисли нико више тако погрешно. Све се више и више почиње појимати, да је практична вредност битно условљена личним особинама судија. Не само да би био узалудан покушај, да се законодавством унапред предвиди и према томе уреде све животне појаве; он би био и штетан, пошто би због нагомлавања појединости, које збуњују разум, био убитачан за личну снагу.

Због тога се и политичка теорија има да ограничи на то, да расветли оне узрочне односе, који су од опште важности за државна пословања; јер се могу довољно емпирички доказати и емпирички образложити. Међу тим ваља одбацити све оне моменте, који се не могу унапред израчунати према својим утицајима у обичним догађајима. Једино се може само нагласити њихово постојање, да би се тако обележио степен извесности или неизвесности, који се може претпоставити у тренутку рада.¹³⁾

Овим смо уједно обележили, шта се може рећи о конкретној садржини политике као науке државне вештине. Ми узимамо, да никако не могу бити непроменљиве границе елемената, који се дају прорачунати или не, а који утичу на државне послове. Због тога и није више исти однос политичке теорије према државној пракси, као некада.

У опште можемо узети, да обим теоријског сазнања мора расти према развићу људскога духа у истој мери, у којој су нам научни методи разматрања дали власт над таквим фактима, која се раније нису могла поуздано уочити.

Ако се то призна, онда би изишло, да би се уметнички моменат у државним радњама, о чијој акцији не можемо унапред ништа рећи, морао мало по мало умањивати. Наравно, та се поставка не може строго доказати. Она је само хипотеза.

Код многих објеката људског духовног рада процес развитка, који смо ми претпоставили, показао је несумњиво постепено смањивање индивидуалнога вештачкога момента. Лекарство је у Староме и у Средњем веку имало одличних представника, пре него што је дијагноза болести могла бити сведена на научна начела, која је новија лекарска наука успела да обелодани. Знали су да оперирају белоћу у очима пре, но што су знали суштину ове очне болести. У Средњем веку су лечили извесне болести без анатомског и физиолошког знања. Нико не може без сумње спорити, да је патолошка анатомија у томе правцу показала грдан напредак и дала нам у руке критичко мерило за претходну лекарску вештину. Тешке лекарске погрешке при лечењу, које се некада нису могле доказати због оскуднице медацнске теорије, подлеже данас државним законима утврђеној одговорности.

Паралелу за то дају нам, на земљиниу државних наука, резултати привредних и статистичких истраживања од сто година на овамо. Ма колико да има још да се научно ради, ма како да су многобројна заостала спорна питања, као год и нова, која нам наука, са својим усавршавањем ствара, опет су тиме државној вештини показане теоријски границе њене одговорности. *Бар с негативног гледишта су стални резултати посматрања за карактеристику онога, што је политички погрешено.* Политичка теорија има већ и због тога еминентан значај за државну праксу, што она знатно умањује вероватност политичких погрешака и заблуда. Ради поређења са ранијим временом, било би довољно само напоменути, да је новија статистика извршила знатне промене у пописној политици, у колико се за оне експерименте показало, да се баш никако не могу задржати и даље.

Смањивање вредности личнога и вештачкога момента у управљању државним пословима може се доказати и на променама, кроз које је у течају времена прошло беседништво или вештина говора у политичким и судским пословима. Беседе, држане у Атини или на Форуму римскоме у корист каквог оптуженог, или беседе Цицеронове у Сенату против Антонија, не би данас код нас

имале ни приближно онај успех, који су имале у своје време. За то се мора рећи, да су идеали речитости Демостенове или Цицеронове због тога непостижни, што је, с напредовањем теоријских сазнања, непрестано опадао однос зависности круга слушалаца од говорника у судским и државним стварима. Пред каквим пруским судом цицеронски би говор браниочев засигурно био од штете за клијента и изазвао можда опомену на ред.¹⁴)

Права реторика била је у Староме веку вештина говора, који ће имати дејства пред скуповима, који доносе решења, или судовима, који изричу пресуду, никако дакле, као што се много веровало доцније, формална вештина говора с лешим језиком.

Из речитости је и пошла у старо доба политика и јуриспруденција у теоријском правцу. Између правих народних говорника и представника доцнијих реторских школа, које су имале поглавито у виду формално усавршавање има, наравно, разлике, која је од прилике слична разлици између бојнога поља и егзерциршта.

Измењени однос у образовању миријана према цркви, морао је из истог разлога и утицај црквеног проповедништва скинути с некадашње висине. Што је необразованији круг слушалаца на клупама поротнога суда или у политичким скуповима, то ће моћи у опште и јаче утицати уметнички облик говора. Једна српска скупштина, од неколико стотина народних представника, ударила је у јечање и плач, кад се у њој хтело одати достојно поштовање сени једног убијеног владоца. Гунђање, гласно одабравање и општа веселост су изјаве осећања више развијенога парламентаризма. Неоспорно је, да у нашим модерним државама претеже *стварна* садржина говора над вештачком формом излагања, па ма колико да се она цени и ма како да се још често опажа, да оскудица у форми говора може учинити да и најтемељније знање буде страшно досадно. Реторика, која је некада у античким државама била битни саставак државне вештине и правне праксе, данас је, покрај промењених државних облика и с растењем теоријскога знања, већином споредни моменат личне вредности, бар кад се упореди с негдашњом рето-

риком. Дејство силнога говора о каквом важном државном послу било је тако у Старом веку, да се сам говор могао назвати државним актом. Он је био револуционарна снага на језику знаменитих личности. Отуда је сасвим појмљиво, што су беседничке школе биле уједно и школе државне политике.

Али ће и данас беседнички дар имати огромна значаја, ако темељно зна предмет о коме је говор. Разуме се, да је од изговорене речи пред просторно ограниченим скуном слушаоца важнија реч у штампи, чија моћ не престаје расте. Реч и писање могу у будућности доспети још до веће важности:

ако се дух јавности оснажи насупрот тајној званичној рутини; и

ако на место чисто спољашњих принудних средстава дође убеђење увиђавних и политички способних народних слојева, као најтрајније и најсигурније оруђе државних управних акта.

У слободним државама би онда била државна вештина у суштини вештина: створити у борби мишљења народно убеђење и учинити га да ради у духу државних циљева.

Бранећи значај и вредност теоријске политике од оних, који су тврдили, да успешност државних послова зависи само од даровитости државничке личности, ми нисмо тиме никако мислили да игнорирамо постојање „државне вештине.“ Ми је признајемо.

Да је сад изближе одредимо.

Не може сваки државни посао важити као вештачки. Шта више, већина дела државне управе, кад је владама већ остављено право да бирају посао како ће их извести, проста су понављања у примљеној пракси. Као год у правосуђу, тако има и на пољу државне управе велики број случајева, који се сваки дан понављају заједно с онима, који оугладој званичној служби изгледају свакодневни, и ако то у ствари нису. Та се категорија сматра у правилноме вршењу службе власти као „свршена.“ Они су тако мало вештачки, као год механичко умножавање какве оригиналне творевине. Онај, који је *најпре* основао трајну и као добру признату административну

праксу, чак и за незнатније послове, може најзад и важити као политичар. Али права на то нема голо подражавање ономе, што се предаје с једног колена на друго.

По неке публицисте имају обичај да говоре о *нижој* политици, за разлику од више политике, имајући на уму ове случајеве, као н. пр. непрекидне мере полиције за одржање јавне сигурности, које она и у мирно доба предузима, већину наименовања у средњем и нижем чиновничком персоналу, давање концесија.

Други неће у опште ни да рачунају те ствари у политику, коју они сматрају, у неку руку, као неки отмени рад.

Оба су схватања сумњива. И ако нам они случајеви, које наведосмо као пример, не показују ни најмањег трага *државно-вештачкога* пословања, ипак су они акта практичне политике. У политичким стварима не може се, као у лову, правити разлике између више и ниже врсте рада, по зоолошкој подели животиња за лов.

Ну са свим би погрешно било веровати, да би тачно вршење ових послова, који су обележени као „*нижи*“, било од мање важности по стварно решење каквога случаја, који се ређе појављује. За човека је најважнија потреба, која се свакодневно повраћа. Погрешно и некорисно управљање оним пословима, у којима из године у годину учествују најмногобројније класе народа, ваља урачунати у највеће штете за државни живот.

Кад се ове политичке радње, с обзиром на њихове објекте, не могу са сигурношћу назвати *нижим*, то онда, ни с друге стране, није згодно означити сасвим просто као *вишу политику* све што се дешава у министарствима једне државе. И ту има ствари, које се тако рећи механички свршавају. Осим тога, ваља имати увек на уму да оно, што данас изгледа још врло важно у министарствима, сутра може бити сасвим незнатно. Деоба по рангу радних особа нема, дакле, никакве везе с већом или мањом важношћу предмета, који се раде.

Разлика између *више* и *ниже* политике потиче из неког нејасног осећања. Она је научно неупотребљива. То исто важи и за мишљење, које сасвим одриче поли-

тички карактер оним т. зв. нижим управним пословима и хоће, тако рећи, да им одузме административна почасна права.

Много је важније, да се тачније испита, у чему се налази вештачки моменат државнога пословања и по чему се познаје.

Ради тога циља треба одиста правити разлику између акта сталнога понављања одређене форме делања, која већ постоји, и иницијативе или првобитнога стварања новом применом старије форме, или стварањем новије. Вештачка страна неке политичке радње може се показати, и ако ретко, и код нижих звања. Потчињени чиновник, лишен сваке помоћи, остављен својој одговорности, у одлучноме тренутку открива и угушује средствима, која су му на расположењу, прву клицу какве несреће за земљу, н. пр.: какве буне, те *може* учинити, да се то његово дело назове генијалним и вештачким. По правилу су сви текући управни послови, који се редовно понављају, само спољашње техничке процедуре; наравно, на основу теоријскога искуства, сазнања, за које можда и не знају најнижи чиновници и које би се могло назвати политичком технологијом.

Али другчије су оне акције, које се јављају у државним пословима као нова примена старе норме или као иницијатива творачке снаге. У њима се врло јасно огледа вештачка природа, *ако резултат политичкога делања одговара ономе, што се унапред предвиђало*. По себи се разуме, да може бити врло разнолик правац тог државно-вештачког делања: стварање нове или утврђење какве забуљане државне установе, успешно отклањање стања, за које је доказано да је штетно и убитачно, и поред опирања од стране интереса и сила, које су га заштићавале, осигурање државног земљишта, коме грози опасност од савеза спољашњих непријатеља, избегавање рата, али без понижења угледа државног, проналазак и уређење нових *уравних облика*, који одговарају промененим потребама.

Критеријум творачке и, због тога, вештачке државне управе и имамо тако најпре у јасно приметним променама државних прилика, као резултат личне иницијативе.

Али је ова одредба, као чисто спољашња, недовољна, јер би она садржала у себи и акта разорења. Она промена мора бити резултат *историјски трајнога расшења снаге државне у њеноме унутрашњем животном процесу или у њеноме спољашњем положају.*

Чак и онда, кад нешто бива, може се оспоравати карактер сваке политичке промене. У опште, нема никакве реформе, која би се могла извршити без противљења и без повреде интереса, који постоје. Кад се стварао Северо-немачки савез претресано је питање, да ли је смањена или порасла војничка снага Немачке у односу према негдашњим савезним институцијама. Реформацију је ту скоро један римски лист назвао делом једнога „прљавог и лажљивог калуђера.“ На педесет година после својих творевина барон Штајн је називан у парламентарним дебатама државе, која је под његовим утицајем на ново створена, револуционарним преступником кога ваља узети на одговор због стварних или привидних изгреда за време револуционих година. Хил је оглашен за лудога, кад је први пут предложио порто од једног пенија за шема.

Она творачка снага, која сачињава суштину државничке управе и, осем тога, налази за себе мерило у трајно оснаженом животном процесу у држави, није се по својој природи никад сама засебно јављала у историји људскога развића. Свака идеја, чак и тамо где се сматра као натприродно откровење, већином се лагано припрема, пре него што овлада у животу. Поред тог природног ограничења разумљиво је, што иницијатива државникова не треба да увек буде намењена *новој* мисли, нити по праву то и може бити, него начину, како је треба извести. Идеја о немачкоме јединству поникла је непосредно у народноме духу, уз порођајне болове политичких и људских гоњења. Али ни у једноме партијском програму није се налазила мисао, да би пролазно раздвајање јужног и северног дела Немачке могло створити ново царство.

На разне начине показују се обележја личности, која има дара за политички рад у већој размери; по највише у томе, што њен карактер мора у себи везивати и садр-

жавати привидно супротне особине: *сталност у одлуци и покрешности у извођењу онога, што је одлучено.*

С оном првом особином човек се може држати онога, што је признато као начело и у реду оних који се колебају, подносити неизбежну противност оних, који сумњају и који су неодлучни, одолети онима који би најрадије допустили, да све пропадне, јер се плаше многе одговорности за неуспешна предузећа и, налазећи да је све сумњиво, обично у неслагању мишљења препоручују начело пасивности као најкорисније држање. Одлучност одличнога државника налик је на јунака у *Тасову* „Ослобођеном Јерусалиму“, који иде своме циљу и поред свих страха и примама чаробнице. Одлучноме државнику не сме импоновати апстрактна могућност заблуде или погрешке, пошто је исцрпао сва средства свеснога истраживања.

С друге стране, за остварење дубоко смишљених планова потребна је она растегљивост воље, која се прилагођава сваком промењеном факту, и која чак и непредвиђене околности, чим наступе, одмах увршћује у везу ствари према њиховоме штетноме или корисноме утицају. Само је тако разумљиво, што се воља, при извођењу довољно промишљене мере, свуда слаже с фактима. Дреконост и обазривост, брзина и устезање, отвореност и ћутљивост, уздржавање и предосетљивост, поверење и неповерење на основу зрелог познавања људи, за све то мора бити способности и дара, што се наравно може постићи само разноврсношћу живота.¹⁵⁾

Неискуству се може учинити загонетно или непојмљиво појављивање различних особина у једнога државника. Та привидна супротност је, тако рећи, одсев неког вишега јединства државничкога карактера у његовом односу према фактима, од којих је зависна. Историјска критика има да оцени не само успехе једнога државника, у колико се могу њему признати, него исто тако и препреке, које је имао да савлађује. Готово би се могло рећи: да се величина личне снаге код државника огледа нарочито у живаости материјала, који он има да савлађује. Због тога се људима, као што је *Кавур*, морамо

дивити, што су умели да упуте једном циљу час легитимистичне и bigotне екрупуле једнога власника, час револуционарну узрујаност у народноме духу.

И за таква највећа дела државне вештине, разуме се, да не може бити никакве теорије, јер се она јављају у историји, тако рећи, као усамљени догађаји. Сем тога теоријска препорука или разлагање ствари не би имала никакав утицај на образовање оних најређих карактерних способности. Још док се изводе велика дела много што шта одлучује онај тако звани „оштроумни поглед, који може све да открије“, и који изгледа као неки дар Провиђења, који оно даје човеку за извесно време. Не да се чак ни одредити ни то, кад треба да се почне какав важни државни посао. Никаква теорија не може одредити времене категорије, у којима се какав посао мора означити као преран или као задоцнео.¹⁶⁾

Ну тиме нећемо ништо да кажемо да теоријска политика нема значајне вредности, па ма била и за највећа државника. Она је за њега оглед сопствених посматрања, допуна ономе, што он сам није могао да види и дозна. Она је мудра саветница у стадијуму размишљања и саветовања, која претходи одлуци, она можда подражава сумњу, чије коначно савлађивање може само појачати енергију убеђења. Ниједан државник није толико сигуран у себе, а да не тражи, да појача вероватност успеха преседанима сличне врсте. Од пресудна је значаја за успех тешких предузећа моћ разликовања, која распознаје одмах случајеве кад се не може применити какво начело искуства, због чега мора радити *без* преседана. Кратковиди политичари раде без познавања правила, доктринарни политичари, за које је школа више и од живота, с прецењивањем правила на рачун појединих случајева. Све зависи дакле од тога, да се правилно оцени одстојање између општих правила искуства и особености данога случаја. Ако би имали на уму све, што нам пружа као правило методички уређено и прекаљено вековно искуство тиме би добили бар неку моралну напкнаду они, којима је поверен на решење какав тежак задатак.

У осталом, свакад је умесно подсетити на политичке заблуде, у које упадају и велики државници. По неки пут изгледа, тако рећи, непојмљиво како у опште стручни политичари чине једновремено једну исту заблуду. Довољно је поменути, како се свуда готово у вишим круговима енглеских и француских дипломата (заједно с царем Наполеоном) и војничких стручњака мислило *несумњиво*, да ће у северно-америчком грађанском рату одржати победу напослетку јужне државе, а то исто и о аустријској војсци у рату од 1866 г.¹⁷⁾

Интелектуална снага државничке способности показује се не само у облику и богатству знања, него можда више још у дару брзога појимања онога што постоји, значаја и везе таквих чињеница, које обично око још не распознаје, а понајпре психолошких чињеница, које као мотиви делања дејствују и у појединим људима и у народноме духу.

На томе психолошком пољу за политику нема никакве доказне науке с објективно обавезном снагом. Ту се спорна питања не могу решити ни већинама ни судским одлукама; коначно утврђење спорних, политички важних истина, остављено је субјективноме убеђењу. У колико је већа опасност од заблуде, у толико је потребнија лична беспристрасност у испитивању истина, од којих се ниједна не сме порећи из страха или одвратности, нити и једној веровати из наде или неке љубави.

Сразмерно мало је људи који би били способни да се, ради разматрања политичких истина, изолују најпре од мотива жеља или страховања. Отуда стално уверавање у свима скуштинским дебатама, да је свака партија сигурна да има узга се већину народа због својега мишљења.

Између оних владиних послова, у којима одлучно претеже спољашња техника непрекидног понављања, и дела потпуне државне вештине, која нам се јављају као израз ђенија, налази се пространо поље за државне послове, и врло је тежак задатак за једног државника то поље добро оком премерити и савладати.

Ма да Енглеска од краја XVII века није претурела ни једну велику кризу, чији би се значај могао упоре-

дити с континенталним потресима услед француске револуције, ма да је тамо сразмерно миран континуитет парламентарнога развитка био само овда онда уздрман за све то време, ипак нико то не може порећи, да је велики број знаменитих државника нашао довољно поља за плодносноу иницијативу: оба *Пиша*, *Берк*, *Фокс*, *Кенинг*, *Велинктон*, *Пил*, *Кобден* и многи други.

Због тога је велика заблуда веровати, да политичка слобода једнога народа уди важности државничких капацитета. Неограничена сила и наклоност урођеног ауторитета су пре опасност, него подстицај за знамените личности. Осетљивост према поштеној критици, која може бити само у слободној држави, несумњив је знак слабости карактера. Данас се тешко може замислити, да неко може тражити генерално пуномоћство за извршење великих дела. Навикавање на безуслован ауторитет каквог државника изазива, готово увек, слабост у народноме карактеру.¹⁸⁾

У осталом, код свију знаменитих државника налазимо, поред јако развијене индивидуалности, која на нас чини упечаток нечега, чему се не подражава, извесне опште црте, од којих као да зависи њихов рад. И политичка се теорија може научити њиховим проучавањем.

У земљама с најбогатијим политичким искуством, као у Енглеској, Америци, Холандији, заузимају одиста биографије знаменитих државника тако угледно место у политичкој литератури, да нема ни смисла упоређивати однос прође немачких књига с ошм државама. До сада претежна наклоност немачкога, францускога и талијанскога народа ка политичким апстракцијама показује се и у литерарним наклоностима.

Једно од оних укупних обележја државничке увиђавности чини и познавање веза различних снага, које у држави раде, и односа међу појединим главним пољима државне управе. Али државник зна врло добро, да се свака његова акција осећа и преко непосредног објекта, који је имао у виду.

Болести државнога живота никада не остају на предмету, који су најпре спопале; оне су заразне по својој природи. Исто се тако може доказати, да је у опште ко-

рисно свако ојачање државнога тела, па ма где било. Пошто се држава тако често назива организмом, то се мора такав њен квалитет појавити субјективно у свести особа, које управљају њеном судбином.

Министар, коме су потпуно познате појединости његове струке, не може се ипак због тога још назвати државником. Он ће морати сам себи да призна, да виртуозност није што и вештина. Ако би н. пр. неко, који се налази на челу државних послова, хтео озбиљно да тврди, да се унутрашња политика може одвојити од управе спољашних послова, уређење војске од финансија, организација судска од облика администрације и то у том смислу, да једно може остати трајно добро, а друго трајно рђаво, — онда он или тражи извишење у тренутној неприлици, или показује да не зна нимало шта је то држава. И због тога већ изгледа да је непрактично често стручњачко колегијално управљање државом преко равноправних шефова ресора у једном укупном министарству, и да ваља желети премијера у коме је оличено јединство управе.

Отуда добијамо да је теорији политике задатак, да покаже везу државних ствари у њиховоме променљивоме дејству, а тиме и погрешан карактер свију државних послова, једнострано замисљених. И на томе смо путу дошли до тога, да је неопходно потребна концентрација политичких правила у науку, која обухвата поједине гране политичке студије. Ну главно је начело за теорију политике, да она треба да објасни, како се истине државнога живота изводе само из других истина, али не да се сматрају као консеквенца какве *логичке* категорије.

У непрестаном цепању државних наука у низ стручних дисциплина, од којих би свака хтела да је самостална и од највеће важности, налазимо објашњење зашто потцењују теорију тако звану практичари. Али ни у једној се дисциплини није јаче испољио овај скоро једнострани правац као у Народној Економији, пошто је она више пута доказивала, да само њена начела треба да

буду једино допуштено мерило за државне послове.¹⁹⁾ Дуго време је изгледало да се верује, да су национално-економски интереси, сами за се, исто што и државни интереси. Погрешка је помагати привредна гледишта на рачун етичких интереса.

Ако су ова схватања тачна, из њих би се могла извући по нека корисна примена, али се ми овде нећемо упуштати у то. Ну ипак за то можемо учинити неколико летимичких напомена.

За стварање државнога чиновништва, до чије је личне интелигенције, нема сумње, врло много стало при развоју државних односа, јавила би се, с растењем поделе научних поља рада, све већа и већа потреба за укупном наставом, како би се тиме могло одговорити задатку, да се изнесе што јасније на видик веза између најважнијих грана државнога пословања.²⁰⁾

Исто тако ваља радити, да се изравна општра теоријска прошивност између правничког и државничког образовања. И сувише се често баш код оних, који су задахнути духовним ауторитетима науке, ствара настрано мишљење, да одвајањима науке и поделама дисциплина одговарају и аналога подвајања у стварноме животу. По нашем мишљењу су због тога и они у праву, који су сумњали у умесност нарочитих засебних факултета за државне науке и њихово одвајање од права.²¹⁾

Из досадањег нашега излагања можемо добити и другу једну примену за склоп наших представничких тела. Вредило би, да се изближе испита питање, да ли би с гледишта садашњих немачких прилика, при састављању народних представништва требало изближе одредити идеални однос између специјалнога стручнога знања и општега политичког искуства.

И до овог тренутка постоји противност између оба она елемента, која кочи рад оба фактора. С једне се стране вели, како се политички стручњаци готово свуда општру, да буду посредници између свога знања и општег разумевања. На другој опет страни чује се, како они, који се хвале нарочитом практичном умешношћу, сма-

трају свестраније знање као пресумцију политичке неупотребљивости. Па ипак се не може у нашим коморама бити сасвим без оба елемента. Скупштина, која би била састављена данас из све самих стручњака једне исте категорије или више управних поља, која су оштро одвојена једна од других, била би за парламентарни рад исто тако незгодна, као год и Скупштина, коју би састављали све сами „прекаљени карактери“.

ТРЕЋА ГЛАВА

Веза између науке и државне вештине у политичкоме процесу

Фазе процеса у третирању политичких задатака. — I. Политичко начелно питање. — II. Питање корисности. — Резултати за парламентарни систем. — III. Техничко питање о начину извођења. — Примери за троструку природу државних послова. — Пруска војничка организација по својој начелној, утилитарној и техничкој страни. — Односи корисности као моменат, који већином одлучује у практичној политици. — Спорови међу политичким странкама о томе, да ли један посао ваља испитивати с гледишта начела или корисности. •

Укупно узевши, практични је резултат политичкога знања и умења: способност за одређивање *прогнозе* у погледу дејства државних послова.²²⁾ Тежи задаци државнога живота налазе много на унутрашње болести, о чијој се природи споре лекари, докле лече болесника. Истина се дознаје, за тим, тек пошто се изврши секцирање. И ако ово наивно сазнање не може више користити умрломе, ипак је од користи за човечанство. Слично бива и у практичној политици.²³⁾ Спорни се случајеви често решавају тек онда, пошто историчар критички разложи целину факата и покаже њихову везу. Скоро се увек сакрију испред наших очију поједине околности у моменту нашега рада. Ми не можемо готово никад у напред прорећи *несумњив* исход важних предузећа. Склоност ка прорицању у заплетеним државним пословима скоро је увек знак прецењивања самога себе или незнања.

Исто је тако знак пристрасности, кад се једном државнику пребацује незнање факата, који су се тек после јавили, али се у тренутку рада није могло још знати по-

уздано за њих. Једно само изгледа оправдано: што се од оних, који владају, захтева да прозру у будуће догађаје и да могу боље предвидети, него они над којима се влада.

У осталом, сваки се политички задатак може свести на одређени процес развитка, који је веома важно разгледаати.

Фазе процеса, кроз које се пролази у практичној политици, ми означајемо овако:

- 1.) *Начелно питање;*
- 2.) *Питање корисности; и*
- 3.) *Техничко питање.*

Прво: Начелно питање. У свакоме слободном државном послу (непредвиђеном у закону) најпре се испитује, да ли је правно и морално допуштен, да ли се његов очекивани успех слаже с општим државним циљевима и циљевима развитка садашњег доба и једне нарочите, национално и историјски одвојене, заједнице.

Начелно ваља одбацити сваки државни акт, који је противан праву, моралу или државним циљевима, или и премаша ове. Човечност изискује, да се чине добротности, према општем људском гледишту, без обзира на веру, убеђење и народност; то је чисто космополитички задатак појединаца или слободних удружења. Стављати државна средства на расположење невољи туђих народа, — значило би то исто, што и прекорачити државне циљеве, како се они замишљају у свести данашњег времена и како ће се, по свој прилици, и даље замишљати, докле год се буде сматрало, да држављани имају веће право од државне власти. Значај политичких начела се, због тога, обично и јавља већином у *негативном* правцу, забрањујући предузимања таквих послова, које би могле лако-мислене владе извршити намамљене тренутном коришћу. С друге стране, оно што је потребно држави у позитивном правцу, ваља, према принципима, законима уредити и одређивати.

Чим се призна, да је намера, коју има државна управа допуштена и умесна с погледом на државни циљ, прелази посао, који се испитује, у другу фазу.

Пошто ми имамо поглавито посла с политичким принципима, то ће нам бити задатак, да испитамо однос политике према начелима права и морала, и напослетку према државним циљевима.

Пре но што то отпочемо, потребно је да кажемо неколико речи најпре о општем карактеру питања начелних и питања корисности.

Тешкоће, које имају да се савладају у првој фази, не смеју се нипошто потцењивати. Да узмемо, да се извештан државни посао начелно у исто време и одобрава и не одобрава. Ко ће ту решити? Обе спорне стране тумаче закон различно. Једнима изгледа, да се може допустити, другима, да га треба забранити. А нарочито како су различни погледи о крајним тежњама и циљевима државнога живота!

Због тих тешкоћа, има политичка наука пред собом један од најтежих задатака, наиме: да изведе државне циљеве из свести народне. *Наука о државним циљевима је темељ целокупне теоријске политике.*

За сад ћемо овде одмах признати прост факат, да се баш онде, где би се желело највеће јединство, јавља највећа разлика у мишљењима. Кад се изближе разгледају данашње представе о државним циљевима видеће се, да су необично нејасне и заплетене, супротне и међу собом сасвим несагласне. За већину људи држава нема никакав други циљ, него да оствари њихове властите жеље или задовољи друштвене интересе. Било је векова, кад су људи размишљали мање но данас о државним циљевима, али ниједног, у коме би се мислило о томе тако различно.

Лако би се могло доказати: да се у разлици представе о државним циљевима налази *обележје, које не шомико ствара колико раздваја политичке партије у данашње доба.*

Обично се вели, да се не може знати ни увидети на основу чега постоје ова врло многобројна и врло различна мишљења. Отуда је врло појмљиво, што читава класа политичких скептичара не приписује никакав зна-

чај начелним питањима и руга се онима, који говоре о политичким начелима. У њиховим очима је позивање на неки принцип само изговор за рад. У осталом, обични прекори партија се сведе само на куђење или због *немања начела* или због *слепог држања извесних начела*.

Међу ова два гребена налази се узана матица, кроз коју мора да прође модерна политика. Како нема државних циљева, који су *опште усвојени*, то ће се њој чинити због тога бар *један* прекор. За то се данас и избегава, да се и у самим законима утврђује изрично њена принципијелна полазна тачка. Модерни кривични законици и. пр. не казују, да ли им је циљ застрашивање, враћање мило за драго или поправљање.

Према циљевима, којима нека државна влада тежи или изгледа да тежи као резултату својих принципа, политика се обично и карактерише:

као политика рата, мира или неутралности (с обзиром на спољашње односе);

као политика династичка, народна или кабинетска;

као политика револуционарна или легитимистичка.

Она политика, која, или нема одважности да искаже једно начело, или у опште не зна тачно, шта сме и треба да хоће, назива се обично врло радо политиком „независном“ или *juste milieu*. Основна разлика између енглеских и француских државних максима огледа се и у томе, што енглески државници никада нису били вољни, да поставе *општа* правила за рад, док су у француским уставима, почевши од Револуције, формулисани свакад извесни општи принципи; пример, на који се у Немачкој слепо угледало год. 1848, кад се редиговало начело, по коме би сва власт требала „да истиче из народа“.

Ако претпоставимо, да се прошло кроз ову фазу, онда ступамо:

Друго: у круг мишања о корисности. Пошто је једна намера политички одобрена и призната као допуштена и корисна по државу, онда долази питање о средствима, која су нам на расположењу за остварење њено, пошто је она, како ми узимамо, претходно начелно испитана, да

ли је допуштена с гледишта правног и моралног. У овом другом стадијуму ваља испитати само акцију и циљ државних послова према њиховом успеху. Ту сад ваља умети, те унапред предвидети и прорачунати, да ли се рачун вероватноће политичке теорије може применити и на објекте, на које утичу државни послови. Сваки план, о коме се може дискутовати, од самог почетка је изложен нападајима двојаке врсте:

или се напомиње, да се замисљени успех у конкретном случају не може постићи, или да ће напустити противно ономе што се хоће;

или, да се до њега може доћи али само са штетом, која премаша очекиване користи.

Питање о корисности јавља се, као сразмерно најпростије, при редакцији каквога закона, о чијем су задатку и општој корисности већ сложни фактори, који заједно раде и одлучују. Па ипак, колико свађа због ове или оне диспозиције! Колико сумње — где год време то допушта!

Даље су сразмерно проста и она спорна питања, која се тичу алтернативе, да ли ће нека одређена и предложена мера бити потпомагана као несумњиво корисна, или ће се као штетна одбацити. Међутим, најзаплетенија су она претресања, у којима за исти циљ имамо читав низ мера, а осим тога ваља да се или одреди којим ће редом ићи једна за другом, или кад се у случају неактивности какве државне радње, мора донети евентуална одлука.

У опште се може претпоставити, да ће према броју лица која се саветују, у опште расти и број предлога.²⁴⁾ Због тога су велики зборови сасвим неспособни, да у појединим случајевим изнесу, с гледишта корисности, комбинације послова, који су један с другим у свези. Чак ни мање колегије нису способне за то, где се брзо мењају факта од којих зависи успех каквога посла, што се обично дешава у спољној политици или за време ратних операција.

Савезни Сабор не беше кадар год. 1864. дати инструкције *Бајстиу*, своме првоме и једином представнику на лондонској конференцији. За време рата од г. 1866

бејаше се сасвим заборавило на некадашњи аустријски Ратни Савет (Hofkriegsrath). Што се унапред не може прецизно одредити инструкцијама стручних елемената, не може се одредити, с гледишта корисности, ни одлукама каквога великог и мешовитог скупа. Свака државна управа, било републиканског или монархијског облика, мора се према томе, на пољу факултативних државних радњи, предати иницијативи. *Природни ушлицај законодавних тела у парламентарним земљама не треба, због тога, никада да тежи да сам влада и да за тај циљ захтева зависне и послушне извршне органе, него да се ограничи на подстицање влада приликом штедног успезања или прошиштања, на изражење информација о догађајима, чији је значај превишен, на накнадну контролу свршених послова, на захтевање рачуна о делима, за које је јасно да су погрешно урађена.* Главна је ствар, дакле, стварна критика. Римска република је разумела и одржала ово тачно начело према својим *Magistratus majores*. Та су начела међутим занемарили Дуги Парламенат под *Кромвелом* и Француске Народне Скупштине за време Револуције. Велики демократски експлозији су увек скоро показивали неавлађиву наклоност реторици и *стирасним* радњама, које из тога проистичу и чији успех зависи често од случаја. По томе је потпуно основано мишљење, да су радикалне републике непоуздани савезници у спољашњој политици.

Честим споровима између народних представништава и влада, кад се тичу управних послова а не политичких начела, већином је узрок у томе, што власти, које су учиниле самовласно какво дело, не допуштају да се оно критикује, или што Скупштине покушавају да се умешају у текуће послове, кад томе није време. На једној страни покушај, да се поље целокупне државне управе, спољашњим одвајањем од послова законодавства и финансијске контроле, отргне од јавне критике; с друге стране погрешна наклоност, да се питања о корисности расправљају по аналогији правничких дедукција и упиће у ток ствари.

У јавним дискусијама нужно је, да се одвоји саветовање о томе, шта треба урадити, од *извршења*. Суштина

првога захтева разноликост погледа као резултат дискусија; суштина другога захтева апсолутно јединство свију државних органа, који практично раде. Ако нема да се застави каква противправна или управо опасна радња државне владе, онда би се показало да се не води рачуна о потреби јединства у свима извршним радњама, кад се хоће, ради већег успеха, позним мешањем да прекине већ започети процес развића ствари.

Превентивни систем влада, који се данас, због могућних злоупотреба држављанских права, одбацује или ограничава, није за похвалу ни као парламентарни систем према радњама влада сумњиве корисности. Често понављани прекори партија, да би се друкчије могао почети извештај тек започети посао, оскудица уздржљивости у исказивању превремене критике, појачава, као што искуство показује, дух бирократије и наклоност облажењу парламентарне сарадње у таквим случајевима, у којима би се могла врло добро употребити њена потпора. Што је више у једном законодавном телу заступљено само теоретично знање, без нужне практичне извежбаности, у толико се мање може очекивати од њега да ће питања корисности расправљати као што треба. Ако би, као што смо већ нагласили, било погрешно хтети, у тренутку кад се приступа извођењу, унапред регулисати ток ствари до најмањих ситница, то би такав покушај био још штетнији за радњу која је већ отпочета. Готово неизбежне модификације и одступања од планова, у почетку исправних, морају се оставити иницијативи и одговорности оних који раде, јер врло ретко и у нарочито повољним случајевима бива, да се једно предузеће изврши тачно по утврђеном реду, као програм каквога инструменталног концерта.

Из ових општих напомена излази, да се у *мишљенима корисности* мора дати већа слобода извршиоцима. Према уверењима, која владају о циљу државе, и начелима, која су та уверења утврдила, лична мишљења угледних људи немају, сама по себи, никакав значај. Нико не може озбиљно захтевати, да се због пове-

рења према каквој личности, одбаце или занемаре политичка начела.

У стварима *корисности* игра, без сумње, поверење знатну улогу у практичној политици. Све већи развитак политичке слободе не може ништа изменити у том погледу. У Енглеској се с тога и сматра, да је умесно и потребно *лично вешство* не само за управљање државним пословима, него и за рад у великим странкама. У Француској и Немачкој, где претеже демократски правац средњих сталежа, мисао о једнакости не само личности него и мшљења, потиснула је мисао о потреби поверења у личностима које управљају партијама.²⁵⁾

То објашњује, што чак и незнатни људи, позивајући се на општа људска права, сматрају као своју свету дужност да изнесу своје погледе чак и онда, кад су у дискусији исцрипљени сви главнији моменти. Овакве заблуде могу се и опростити, али је шпак заблуда кад се превидља, да успех важних државних радња зависи у најмању руку бар толико, од личне слободе и увиђавности оних који имају да их изврше, колико и од објективне правилности усвојених планова. Већ и само искуство је показало, да се у питањима корисности по себи погодне личности не смеју никад, чак и онде где би се могло, натеривати да раде по саветима других а против свога мшљења и уверења, јер је сасвим јасно, да би неповерење у средства, која би им се натурала, морало ослабити при извођењу њихову енергију, а тиме умањити, на штету саме ствари, природну вредност њихових личних особина. У слободним државама разуме се по себи, да је с растењем личног утицаја на решавања питања корисности, скопчано и растење правне и политичке одговорности, и да је у њима посебице главно начело министарске одговорности.

Да пређемо на последњу тачку политичког процеса:

Треће: на техничко мишљење. Узмимо да је решено подизање неке грађевине, да је учињен споразум односно величине земљишта, стила, висине и ширине, и унутрашњег распореда. Остаје да се одреди још материјал, по његовим спољашњим особинама, да се одлучи одакле ће

се исти набављати, да се нађу и изберу радници, да се пази на повољно или неповољно време, да се води надзор над разноврсним радовима што су ту скончани један с другим, да се сваки део целине сврши на време те да не кочи остале радове. Овај троструки положај: газде, на чијем се земљишту подиже зграда; предузимача, који има да изведе цртеже и планове, и радника, који предузимају да изврше појединости, представља нам отприлике и троструку поделу политичких функција. Свако политичко питање има техничку страну; само је у томе разлика, да ли се та страна у сваком поједином случају мора или не нарочито испитати и у сасвим новом облику најпре протумачити. За већину политичких функција имамо, у свима добро организованим државама, технички апарат: *организацију разних управних грана и државно чиновничештво*. У колико је савршенији овај апарат, у толико је лакше и извести политичке радње према њиховој техничкој страни. Организација чиновништва, њихове интелектуалне и моралне способности, као и услед тога њихова употребљивост и за *нове* политичке задатке, питање је од највеће важности за једну државу. По нека добро смишљена и добро припремљена ствар пропада, за време самог извођења, с тога што је немогућно технички материјал или добити или савладати. Без темељно уређених власти немогућно је и опасно предузети ма какву радикалну реформу у законодавству. Отуда је јасно, зашто у Енглеској, где је нарочито велика оскудица тачнога правнога познавања, није извршена кодификација права.²⁶⁾

Ако се сетимо стварања новог државног горанизма, државе, као н. пр. руске под *Петром Великим*, и средстава, која је тек морао наћи за своје намере, гледајући, наиме, да привуче к себи капацитете из целе Европе; реформаторских планова *Јосифа II.* у Аустрији; пропалих покушаја Северно-Америчког Савеза, да за време грађанског рата заведе општу војну обавезу: онда је јасно да је све донде, док један народ није још дозрео да сâм собом управља, чиновништво неопходан инструмент *свих* политичких прогреса. Нико није можда, боље увидео и чешће изјављивао него руски цар *Никола I.*, да воља само-

државног владара није готово ништа према *vis inertiae* (леност) немарног, подмитљивог и духовно неразвијеног чиновништва.

Никакав декрет не може створити ону карактерну црту, коју је стогодишња традиција усадила у пруско чиновништво и коју су Французи, тако рећи, први опазили, кад су, на наше велико чуђење, почели говорити о нашем *génie administrateur*. Поред крутог осећаја части, који се ствара само лагано наследном традицијом, пошто је *oszo* призната чиновништву лична вредност, треба имати и еластичности духа, веће умешности, такта, и способности да се појме новине и да се не потцењују.

Мало је појава које би биле тако чудне, као што је факт, да је битка на *Кенигренцу* (Садови) натерала све војничке државе у Европи да измене наоружање своје пешадије, и ако је пре тога већ десетинама година војничким круговима свих кабинета била позната пруска пушка, и ако су имали прилике да је испитају на стрелиштима или се увере бар о њеном дејству за време данскога рата од 1864 год.; њихова охолост није им давала да помисле да је, у томе погледу, већ одавно постигнуто веће савршенство.

Проста рутина је непријатељица сваком напретку. За њу је велика незгода и сам напор, који изискује да се испитају важне ствари. Човек мисли свакад, да има оно што је најбоље. Чиновништво је у толико више склоно овом природном осећају, у колико живи повученије од света и његових идеја, у колико је више заклоњено од критике његова званична рада.²⁷) Тако се постепено и створило међу њима презирање према мишљењу лајка, и ако нам историја државних наука сведочи, да су често најважније реформе потекле иницијативом људи, који не припадају сферама непосредно заинтересованим. Навикивањем на појединости свакодневног рада губи се често осећање за оно што је опште, за зла и невоље које типичне друге. Представници чисто техничког знања виде, већином, само „практичне тешкоће“ које се истичу пред какву новину, не осећајући при том и побуде које их позивају да их савладају.

Што је речено о решењу питања корисности, то важи, и још у већој мери, и за техничке начине извођења. Политичке корпорације мање су способне за дефинитивну одлуку, ма да се мора неминовно оставити критицињено право да се и она чује, и ма да се, и ван чиновничтва, могу скоро свуда у нашим културним државама наћи људи, чије би се мишљење у специјалним питањима могло корисно употребити.

Егзистенција ова три стадијума у практичној политици — питање принципа, корисности и технике — може се, без тешкоће, потврдити и за сваки поједини случај.

Да узмемо као пример војничку организацију пруске државе, или данас немачке царевине. Кад је иста била заведена, без санкције пруског Земаљског Сабора и због тога изазвала конфликт између владе и Сабора, јавило се *начелно питање* у схватању краљевског ауторитета, за који се бејашу забринули они, који су одустајање од једном озбиљно предузетог корака, можда чак по себи и не тако значајног, сматрали као моралну опасност за монархијско начело. Осим тога, она је се испојила и у односу реорганизације према старијем законодавству, на коме је почивао стари систем народне војске. Она је се показала и у непознавању права одобрења пореза, које је припадало Народној Скупштини; најпосле у идеји, да народна војска, са својом старом организацијом, отежава кабинетску политику и представља гаранцију јавних слобода.

Питање корисности је занимало само оне противнике, који нису могли одобрити оштрину оних формула и упућивање на идеална гледишта с једне стране монархијског принципа, а с друге стране законитих тежња демократије, и за које је питање позитивне законске повреде било од одлучна значаја, ма да за њих повраћај старог стања није био неопходна погодба за измирење. Питање корисности било се свело на ова три спорна питања:

1.) да ли ће ново уређење донети Пруској јачу војничку снагу, у случају каквог рата, или напротив, да ли стари систем народне војске не даје веће гаранције за јачу снагу према спољнем непријатељу?

2.) да ли нови систем значи смањивање војничких трошкова, отпуштањем старијих класа, или повећање тих трошкова продужењем времена служења у резерви?

3.) да ли је земља у стању или не, да поднесе увећање трошкова без штете по своје привредне животне снаге?

Овде се лепо показало, како се најразличније укрштају гледишта корисности. Међутим, моћ политичких користи у државном животу показала се у томе, што ни најодлучнији противници новог стања нису могли да остану на гледишту начелнога негирања, већ су били принуђени да дискутују о питањима вероватног успеха новог уређења, и да оне политичке принципе, које су бранили, истакну као принципе чисто војничког гледишта. Али на жалост, у самој је природи политичких преширака, да је немогућно уверити начелне противнике какве државне радње о њеној корисности, јер они неће ни да чују за разлоге својих противника, чим виде да ће морати пристати уз одлуке противничке, а које се не слажу с оним начелом, које су они већ прихватили. Ако бисмо замислили — али с претпоставком, да се не десе никакве знатне измене у склопу једне скушштине — да се једни исти људи занимају, целог свог века, расправљањем каквог питања корисности, то би морао резултат, због њихових начелних разлика, бити раван нули.

Узмемо ли сад — што се наравно у сличним приликама свакад пориче — да свака од заинтересованих партија остане *bona fide* при своме схваћању, јасно је да *само појава нових, моћних факата може изазвати промену у мишљењима.*

Техничко питање војничке организације јавило се у формацијама појединих тактичких тела, у броју људи у њима, у добивању подесних елемената за подофицирске чипове, и у многим другим тачкама, али нарочито у трајању *времена служења.* Ну баш ова тачка показала је уједно и то, како свака ствар може, с једне стране, бити схваћена претежно технички, а с друге принципијелно. Чисто војничка мишљења тврдила су, да би без трогодишњег рока служења била обука војника технички

немогућна; лајцима је пак изгледало овако одлучно тврђење невероватно. У место тога, они су начинили од овога питања просто питање корисности, т. ј., да ли служба дужа од две године не би изазвала, с гледишта економног живота, веће штете него што су њене евентуалне војничке користи?

Овом нашем примеру могли бисмо додати врло лако и друге. У законодавству је начелна страна дата у односу неког законског предлога према етичким основама и општим потребама државног живота; питање корисности у односу остварења *ratio legis* према потребама државног живота; техничко питање у редакцији закона и избору термина, обзирући се при том на правнички говор или на што бољу јасност израза.

Сва три питања: начелно, техничко и питање корисности, могу теоријски свуда искренути; али у пракци искаче јаче на видик час једно, час друго; једно може бити спорно, а друго не. У осталом, сва су три питања у узајамној вези једно с другим; у појединим случајевима може бити, дакако, спора, да ли, приликом неке намераване државне радње, треба водити више рачуна о једном или другом питању. За научну критику није, свакојачо, без значаја тачније размотрити сукцесивне стадије развитка, при решавању практичних задатака.

Ове разлике јавиле су се и у парламентарној процедури, пре но што је и уочена свуда тачно њена природна основица. Општим начелним питањима и питањима корисности и одговара подела дискутовања на *општу* и *специјалну дебату*. Техничку страну савлађују обично стручне комисије. Сам парламентаризам може се ценити с тројаког гледишта: с гледишта начела која налажу ограничење апсолутне владареве моћи, с гледишта политичке корисности дужности, датих народним представницима, и с гледишта техничке умешности, показане у дискусијама извесних ствари.

Бишна разлика између начина дебате о појединим стварима у енглеском парламенту и парламентима осталих европских држава долази од начина, на који и једни

и други схватају питања корисности. Док је на континенту исцрпно информисање о фактима поглавито, или баш и сасвим, ствар влада и званичних, често пута једностраних, извештаја, дотле то у Енглеској врше парламентарни истражни одбори, као оно што чине истражне судије, и ови одбори могу, ако не подједнако, а оно једновремено очувати у дотичним питањима и интерес владе, и предлагача и партија. Објављивање и растуривање ових специјалних извештаја, путем штампе, служи још и као поглавито средство за унапређење вишег политичког образовања.

Враћајући се поново на непосредни предмет нашег проучавања, да размотримо сад психолошки положај политичких личности. Непрестано размишљање и навика на рад развијају, скоро увек, једностране способности неке личности. Ствар, по себи доста јасна, натерује техничара одмах да премисли о тешкоћама извршења, о тисућу појединости, које могу искренути. Започните с њиме да разговарате, па ћете чути, да се његови приговори одnose на последњи одељак каквог политичког задатка. Рећи ће вам унапред, да га је технички немогућно извршити. Његов први поглед се зауставља најпре на трошковима. Он ће доћи, понајчешће, до закључка, да треба прихватити поново или сасвим напустити ово или оно средство, а врло ретко, да треба предузети штогод ново. С тога поуздана техничка оцена и јесте баш од највеће вредности, јер она, својом *негативно*м садржином, прекида одмах тумачење свих осталих тачака. Оцене технички сумњиве имају обично суспензивну акцију, што се још у већој мери јавља, кад се техничка мишљења нимало не слажу међу собом. Познате су тешкоће, које су искреле за грађење бродова оклопача услед непрестаног мењања резултата експерименталне борбе између дебљине гвоздених плоча и снаге топова, одређених да их пробију.

Ну оцењујући ове ствари не треба предвидети, да се државнику може десити кадгод да, по невољи, а из разлога корисности, избере у критичним тренуцима средство, које је непотпуно или сумњиво. Не сме се ни пошто забрављати, да човек може у опште бирати само

између већег или мањег зла. За време грађанског рата влада северно-америчких држава није имала кад да чека да се утврди, која је врста оклопњаца најбоља. Ваљало је се решити за један систем од толиких многих што се хвале, па ма се убрзо и показало, да није ваљао.

Исто би то било и са сувоземном војском, која би, у очи самог рата, дознала да непријатељ има технички савршене оружје. Прелазак од једног техничког система ка другом изискује времена. Човек би морао најпосле признати, да је боље борити се несавршеним оружјем *сигурно*, него ли савршеним *несигурно*.

Већина политичких задатака је такве природе, да се не могу допустити унапред приговори, како их је тешко технички извести или како се не слажу с принципима. *С тога процена односа корисности у сваком конкретном случају и чини суштину практичне политике.* У правилној оцени ове тачке имамо, због тога, нарочито мерило за политичку критику и послова и личности.

За то не треба признати никога као политичара за то, што је, рецимо, изнео узвишене циљеве, да их остави на извршење другим покољењима, или за то што је учињо какав технички савршенији проналазак, који је другима донео користи. *Наполеон I.* је био велики војсковођа, и ако није пронашао никакво ново оружје; *Наполеон III.* не би био војсковођа, па да му је пошло за руком да пронађе много савршенију пушку.

Не изврсношћ намера, већ успех њихов јесте политичко мерило, којим се мери један државник.

Баш тиме се и разликује морална оцена од политичке, што се прва задовољава и моралним особинама и намерама човечијим, а друга напротив не. Кад говоримо о великим државницима, ми наравно претпостављамо одмах и то, да су њихови смерови морално узвишени, јер у духовној сфери појам о величини људској скопчан је за морални свет. Не губећи из вида ову истину може се рећи, да је успех политичко оправдање свих државних послова који су допуштени; да величина тога успеха обележава и димензије државничке мудрости оних, који су га сами или у друштву с другима и постигли.²⁶⁾

Ну овим се нипошто не пориче велика вредност политичких принципа; ми само ударамо гласом на став који смо изrekli с тога, што се мерило партијске тесногрудости састоји скоро увек у томе, да се сталност у мишљењу и верност према програму уважавају не само као моралне особине, него чак признају као обележја политичке способности, и према томе одмеравају поверење, које се може дати политичким личностима. Овако гледиште потиче природно из теоријског и опозиционог држања, које је једна странка, према приликама, принуђена да заузме.

Разложивши политички процес на двоје: на његово испитивање и извођење, долазимо до резултата, да *начелно мишање* свуда припада теорији, а *техничко* у појединим случајевима искључиво пракси; у питању пак *корисности* комбинују се органски теоријски и практични елементи.

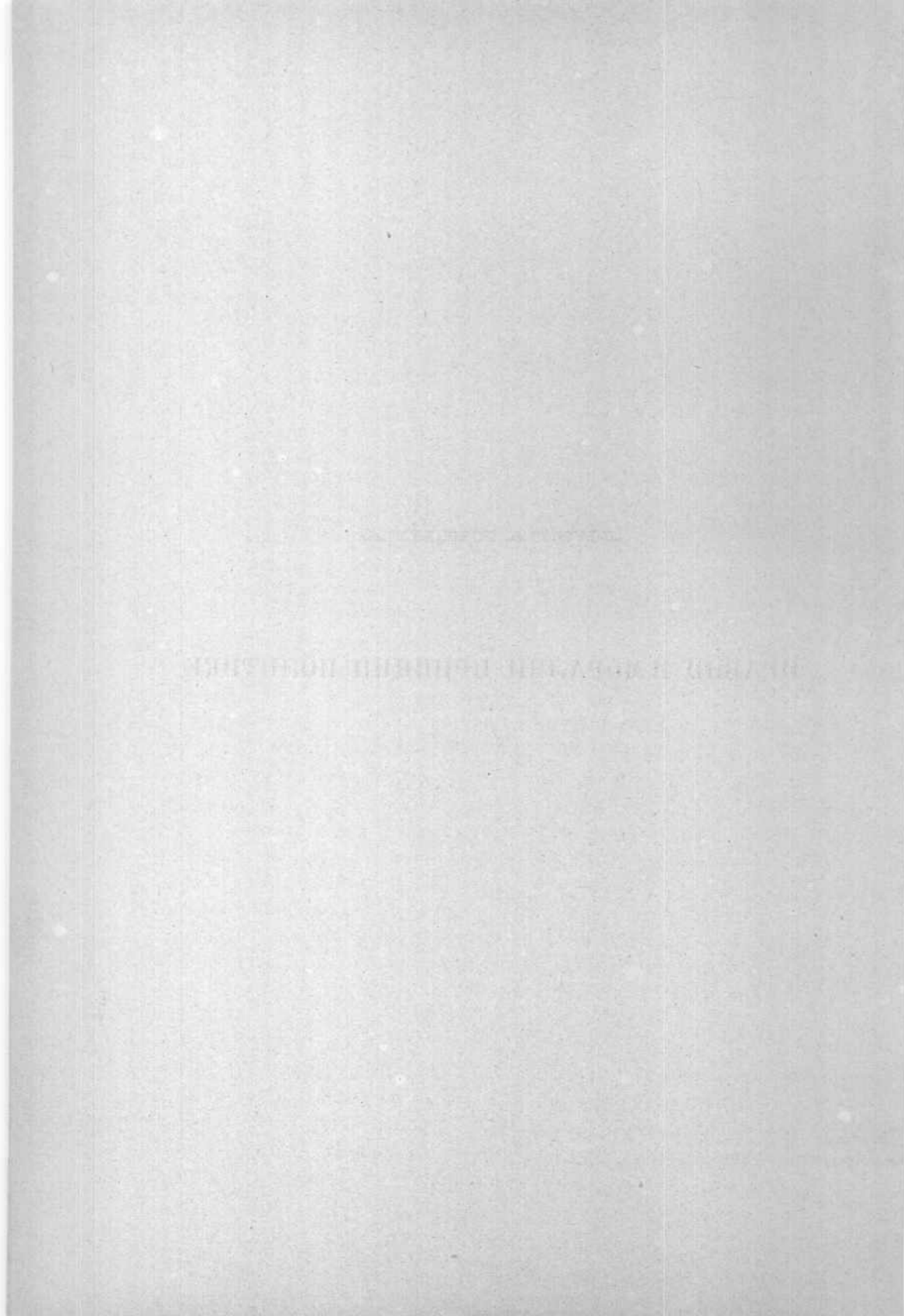
У осталом, може бити сасвим спорно питање, да ли ваља какву државну радњу испитати, на основу датих односа, само с гледишта каквог идеалног принципа. У том се случају дешава то, да се државнику, за његове успехе, с једне стране одаје признање, а с друге одриче, јер је, по њихову мишљењу, погазио начела или их бар повредио. Једноме изгледа понекад неко питање као начелно, а другоме као питање корисности. У једној истој политичкој партији доводи разидажање у мишљењу у овим стварима обично до цепања. Несугласност у томе, да ли разлози корисности или политичка начела треба да одлучују о практичном држању према каквом изненада искрелом факту, или боље рећи, да ли принципи допуштају, или не, да се води рачуна и о корисности, изазива, као што је искуство посведочило, трајно непријатељство међу пријатељима и партијским друговима, кад се разиђу у мишљењу о горњим питањима. Такав је спор био и онај, који је, од 1866 г., довео у Пруској дотле сложну странку прогресиста до расцепа, јер је питање о томе: хоће ли се *Устав Северно-немачког Савеза* примити или не, било за једне питање чисто демократског начела, а за друге просто питање корисности. У очима оних, који су на по-

следњем гласању одбацили нацрт Устава Северно-немачког Савеза, био је он не само у опречи с утврђеним принципом уставности, и у њој заступљеним конзеквенцама министарске одговорности и потпуне финансијске контроле, већ и коначно распадање Немачке; једном речи, у опречи с највишим циљем развитка, који води вишим политичким слободама. Противници пак, који су се слагали с његовим националним и политичким циљевима развитка, били су мишљења, да чисто негативно држање неће довести ни до чега, и да, по њиховом уверењу, остварење оних крајњих циљева, изнесеним нацртом нити је било напуштено, нити одгођено на неодређено време.

Искуство показује, да у тако званим екстремним партијама (легитимисте, ултрамонтани, социјалисте) претежу поглавито гледишта принципна, закона моралног и правног, док се умерене странке (либерали, конзервативци) држе поглавито гледишта корисности.

ДРУГА КЊИГА

ПРАВНИ И МОРАЛНИ ПРИНЦИП ПОЛИТИКЕ



ЧЕТВРТА ГЛАВА

Однос позитивног права према политици

Појам закона у природи и држави. — Закони који забрањују, заповедају и допуштају. — Закон, који допушта, као основ политике. — Објекти политичке теорије и правне науке. — Методи правне науке и политике. — Релативна вредност правне науке за практичну политику. — Правне фикције се не могу одржати у политици. — Доследност и недоследност у политичким пословима. — Политика папа и цара Наполеона III. — Закључна мишљења о односу права према политици.

Међу најтежим научним задацима је задатак: одредити законитост политичких мера.²⁶) Данашње доба разликује се од прошлога века, између осталог, још и тиме, што се правно гледају, на које се завађене партије у свима важнијим државним пословима особито радо позивају, пориче или бар фингира. Данас није ниједна влада толико рђава, нити се и једна партија толико узда у себе, да не гледа да одбије од себе прекор, да је повредила право.

Због тога питање о праву, као битном састојку свију политичких начелних питања, не треба у политичкој теорији никад губити из вида. Али да би се могло доћи до сталних резултата, оно се мора поделити тако, што се прави разлика између позитивног права једне државе и општих моралних основа у народној свести.

У излагању што долази, ми ћемо се осврнути најпре на однос позитивног права према политици.

Више јединство права и политике наглашено је већ и у самом говору изразима: *правне и државне науке*. Французи имају за то још бољи израз, који садржи скуп свију норми људскога делања, које се тичу поје-

динаца и државе, *sciences morales et politiques*, док би у Немачкој могло изгледати, као да правне и државне науке стоје засебно. Па да ли се право и политика разликују збиља битно и по својој природи, или само по спољашњим знацима своје радње?

Да пођемо од појма закона, те да се најпре споразумемо о значају позитивнога права. Свакојачко је више у обичају, а можда методички и коректнији обрнути пут, који полази од појма права ка појму закона, али он претпоставља низ философских претходних појмова, чега се ми морамо овде одрећи. Ради очигледности за нас је бољи обрнути пут, пут који смо и ми изабрали. Он одговара и историјском развоју људскога духа, који се јавио из извесних конкретних закона, и тек доцније научно да прави разлику између закона и права.

Закон је појам, којим се исказује однос потребне везе између узрока и дејства, појам каузалитета. Говорећи о *природним законима* ми исказујемо унапред нарочити исход извеснога догађаја, који је чулни свет познао. Смрт човекова је природни закон као и дејства светлости, топлоте, електрицитета. Привидно најпроменљивије природне појаве, као што је на пр. време, оснивају се на извесним тачним законима; оно зависи једновремено од правца ветрова, ваздушнога притиска, релативне влаге у ваздуху и поделе топлоте. Једном утврђени природни закон допушта нам, да можемо сасвим насигурно предсказати неизбежан резултат. И људској природи и нашој урођеној потреби и одговора *друштвено стање*, у коме ми од чести с другима живимо, а од чести смо принуђени живети. За његово одржање, ред и развитак — не рачунајући ту изузетке тек започетог и неразвијеног друштва — безусловно је потребно:

- 1.) деоба људства на поједина друштвена тела, т. ј. народе и државе, и
- 2.) одређивање односа између народа, државе и индивидуа.

То одређивање садржи *правни закон*, а заједнички живот људи у друштву може се назвати *природним законом*. Правни закон нам казује, да ће ово или оно

делање имати неминуовно ову или ону последицу. Ми видимо, да у људској природи има везе између физичких и правних изјава живота; јер је држава у опште уједно и природни и највиши правни закон људскога живота.

Али неизбежност последица, које је правни закон натурао људским радњама: казна за злочинства, испуњавање уговора, пренос наследног права на најближе рођаке — може се само тако постићи, ако се пред вољу појединаца, која се опире, истакне силом надмоћнија снага опште воље. Где нема могућности за принуду нема ни правнога закона. Према томе, поједини правни закони, који се примењују на разноврене међусобне односе, садрже *принудно гарантовану обавезу* (Sollen) људи у друштву организованоу у државу.

Трећа категорија поретка влада над нама у моралним законима. Ми ћемо их за нашу намеру довољно карактерисати, ако их назовемо: *закони слободне и не силом гарантоване обавезе*. Мало по мало, па је појам закона пренесен и на многобројне друге људске односе: на законе вере, законе мишљења, законе лепоте и т. д.

Од свију закона, у људској свести су *правни закони* најстарији, од прапочетка једино разумљиви, једино схватљиви. Да се и природа покорава законима, човек је сазнао много доцније. Најдоцније му је био јасан морални закон. Да су закони морални били свима у опште разумљиви, достигао би се ступањ културе, који над нашом стоји.

Правни закон, у колико се јавља не толико као битан и непосредно принудан, *позитиван је*, и познат је у своме двојаком облику: као писани закон или обичајно право. Та надмоћна сила, која присиљава појединца или множину појединаца и од које зависи позитивна природа правнога закона, јесте *државна власт*, чији рад називамо *владом*. Они који владају и они којима се влада стоје, једно према другом, једновремено и као они који имају права и који имају обавеза. Одређивање тога узајамног држања унапред спада у онај део правних закона, који сачињавају јавно право, док законски уређени међусобни односи индивидуа чине садржину *приватнога права*.

Закон може вољу, којој треба дати принудну важност, у тројаком облику да изнесе:

или као забрану (дакле, да не вреди ништа оно што је учињено против његових одредаба),

или као заповест (дакле принуда, да се морају извршити његове одредбе),

или као допуштење (дакле принуда долази тек пошто су се одлучили они који су у праву).

Јавно право, а нарочито *државно право* показује нам органе државне власти и владу с тројаког гледишта:

с гледишта забране извесних послова, н. пр. конфискације имања, образовање ванредних судова, разрешавања нове порезе без пристанка пореских обавезника;

или с гледишта заповести, да се врше извесни послови, н. пр. периодично сазивање Народнога Представништва, или закљичање министара на државни устав;

или с гледишта допуштања, да слободно одлучују о ономе што се сме урадити (н. пр. подношење законских предлога, распуштање комора, купљење данка).

Сви правни односи могу се према томе груписати по овој подели. Ова обележја за поделу немају по себи никакву знатну научну вредност. Али су она важна за општи однос политике и права. И тако налазимо, да *политика има свој правни основ у оним законима, који садрже овлашћење владе или државних органа, да ближе одређују оно, шта треба да се збуди*. Отуда се у политици не може никада претпоставити обавеза на безусловно предузимање или невршење државних послова, већ само *слободно одлучивање на основу даног овлашћења*.

Где је уставом прописано једногодишње одобравање буџета, ту не може никада бити политичко питање, да ли треба коморе да буду сазване преко године, али је политичко питање, кад то треба да буде у законом одређеном року, да ли раније или доцније, да ли само једанпут или више пута. Никакав закон не обавезује државне владе, да изабране коморе распуштају пре истека законодавног периода. Али је од највеће важности за њих право, да их могу распустити кад нађу то за потребно; и чисто је политичко питање, да ли се треба тим правом послужити

или не, и да ли постоје она факта, према којима се сме претпоставити, да ће распуштање бити корисно.³⁰⁾

Веза између политичке и правне науке исказана је, дакле, у унутрашњој вези закона, који факултативно допуштају, са законима, који апсолутно забрањују или заповедају.

С обзиром на овај део наших разлагања могло би се овде истаћи питање: Да ли не треба унапред одредити однос оних који владају према онима којима се влада тако, да тај однос долази од узајамних обавеза, а искључује свако *одобравање*?

Ово је мишљење често истицано. Да би га оборили, морамо изближе разгледати *државне циљеве* и показати, да они никако не могу бити исцрпљени у форми *позитивнога права*: задатак, о коме ми овде још нећемо да доносимо коначан суд.

Пре свега, за нас је довољан факт, што се од вајкада или осећала или увиђала немогућност, да се државни циљеви изврше само према законима, који апсолутно заповедају или забрањују. Свуда се сматрало, да је потребно да се многе посве важне одлуке у држави управљају према приликама појединих случајева. Да узмемо као пример један од најпростијих и најстаријих односа: вођење ратова међу државама. Никоме није зацело пало на ум да захтева, да закон појединих држава или забрањује рат, или га унапред заповеда у случају, кад други који народ повреди извесна права. Питање, да ли треба водити рат или чувати мир, било је свуда и свагда чисто *политичко мишљење*. Од околности у појединим случајевима, од јачине противника, од његове попустљивости према претњама, од његове склоности за мирно поравнање спорних тачака, од важности повређених интереса зависи, да ли ће се користити ратним правима суверених држава, која свуда постоје, или не. Може се замислити, да не треба у монархијама дати да владалац једино и искључно одлучује о рату и миру, већ да о томе има права решавати и Народно Представништво, али се не може замислити, да ће се икад унапред одређивати законом питање, кад се и због чега мора водити рат.³¹⁾

Слично бива и са многим другим односима унутрашњег државнога живота. Само што се ретко јавља тако јасно и разветно апсолутна немогућност да се они унапред одреде, као у примеру, који смо ми изабрали.

Ако сад упоредимо право и политику, с обзиром на њихове задатке, наћи ћемо :

1.) Да је право, у својој примени, условљено мишљу неопходне потребности, која је обележена у закону. Судија треба, дакле, просто да испита, да ли на случај, који једна страна потврђује а друга оспорава, ваља да се примени закон, да ли је он — као што се то згодно каже — законом *предвиђен* или није;

2.) да је политика, у својој примени, условљена мишљу корисности, које нема у закону. Они, дакле, који извршују политичко право, ваља да испитају, коју од допуштених норми ваља применити. Спорни политички случај је, дакле, онај, који у опште *и не треба да је предвиђен законом*.

Према томе је природна граница закона, па било да заповеда или забрањује, граница људскога предвиђања у применљивости неке опште и непроменљиве норме.

Свака наклоност, да се располаже с будућношћу законима, ваља да има на уму ову границу. Од тога је одвраћа неопортуност, која би се приликом примене појавила. Праву *припада сума сталних, у примени свакад једнаких корисности или неопходности државнога живота. Политици припада низ различних корисности, које се нарочито огледају у категоријама просторних граница (државно земљиште, покрајина, округ, општина) и времена.*³²⁾

Отуда добијамо и теоријски метод за правну науку у њеноме односу према политици.

Сви закони једне државе могу се, приликом научног истраживања, разматрати врло разно. Најпре *догматички*, у колико је стало до тога, да се утврди, шта постоји као пуноважно право и како је применљиво, — при чему се може послужити или методом који објашњује, тумачи законски текст (егзегеза), или путем систематске дедукције, извођења из извесних правних приципа, који у опште важе, ради доказа појединих закључака. За тим *историјски*, кад се праву, које постоји, тражи корен у историји,

имајући на уму оно што *Геше* вели: „Садашњост се не може познати без прошлости“. Или *философски*, кад се истражује, шта би требало да важи као право с гледишта мудрости. И на пометку *политички*, кад се доказују или сталне корисности, којима је потребан законски облик, или показује погрешност извесног позитивног законског уређења по дејствима у садашњости. Истинско, у својим деловима потпуно хармонично, законско право мора донети слагање у резултатима према у опште применљивим методима испитивања. У ствари, међутим, ниједно позитивно право није у својој целини савршено. Ми ћемо из ове непобитне чињенице о несавршенству права извести неколико закључака у глави, што за овом долази.

Већ из овога се види, да *политика са своје стране не може бити без правнога знања*. Из погрешности закона она добија замашан део својих практичних задатака. Промашена дејства закона, супротна првобитној намери законодавчевој и празнине законске неизбежни су објекти политичке радње. Између позитивнога права и политике постоји, раније већ истакнуто, посредовање акције законодавства.

Да би се могла контролисати дејства закона, у њиховој примени, битан је захтев за обазриву државну управу, да има с планом уређењу, опширну и потпуну *судску статистику*.³³⁾ Поређењем односа према другим државама, на које нас она изазива, упознајемо се, сем тога, и с многим другим друштвеним стањима, која су у свези с правосуђем. Ко је на ове ствари скренуо пажњу, ма само и за кратко време, признаће, да нам нарочито казнена статистика пружа неочекивана разјашњења о промашеним дејствима народне наставе, о стању народног васпитања, о моралној штети због необразованости масе народа и непаметног газдовања, о вероватности поправке злочинаца, о успесима извршених казни и вредности казнених завода. Судска статистика, уређења по једноставном плану, као огледало правосуђа и законодавства, битни је захтев државне управе, која је рада да позна себе саму. Није лак посао исцрпно побројати изворе, из којих политичар мора истраживати

правно стање своје земље. За њега је најпрече да позна оне законе, које мора усвојити и поштовати као границе свога рада, и да зна где је граница његовим способностима. Јер према ономе, што смо изнели, не може бити никакве сумње, да је *полишика*, по своме појму, везана за законе, који или заповедају или забрањују. Њен је највећи интерес, да пронађе сталну границу својих операција, или да је сама утврди. Као несумњиво тешко и зло стање морају се назвати спорови о границама између послова, које закони наређују или допуштају. Њихова учестаност у данашње доба допушта нам, наравно, да изведемо закључак, како је подједнако несигурно и право и политика. Сад нам ваља још изближе испитати однос правне науке и судије према законима, да би тако изнели различност чисто политичких разматрања.

Правно схватање полази, по својој неопходности, од пре-сумција опште применљивости права, које постоји. Њега се не тиче конкретна корисност или правичност довођења појединога случаја под закон. То је смисао опште познате изреке: *Fiat iustitia, pereat mundus*. Да ли ће због савим безобзирног потраживања, које би поверилац могао и одложити, дужник пропасти, да ли ће изречена казна над оцем породице, због каквог незнатног преступа, бити морална несрећа за његову жену и његову децу, то су ствари, које се ништа не тичу судије. Он слуша консеквенце више воље; трагични јунаци: *Отелло*, отац *Емилије Галошијеве*, *Магбеш*, нису за њега, кад пред судом стоје, ништа друго но кандидати за губилиште или робију. Он одбија од себе помисао, да у законнику има нејасности и противречности. Његово тумачење тражи споне, којима се окива, везује једно за друго оно што се не слаже. За њега је законодавац непогрешан. Његов је метод дедукција, извођење појединости из општега, и доста су карактеристично назвали изузетке, које закон у појединоме случају ставља насупрот некој законској одредби, „*неконсеквенцино право*“.

У потпуној противности према стварном животу је изрека, да сваки мора познавати право, и ако судија у данашње време врло добро зна, да и он сам врло непотпуно познаје право у његовој целини или да оно, што

је једном дознао, после заборавља. Ко је годинама као судија имао посла само с грађанским правним споровима, показује често велику несигурност у криминалним стварима, и обратно. У претпоставци, да сваки, па чак и онај који не уме читати и писати, у државама без обавезне наставе, мора и треба да зна све законе, што су дошли до нас из ранијих векова и који се налазе потпуно прикупљени можда само у неким судским приватним библиотекама, и да се по томе мерилу има ценити његово делање, *налази се највећа заблуда што је у опште може бити*. И сам покушај, да се приближно позна целокупна садржина закона може заузети читав човечији живот. Па ипак је сваки стручњак уверен, да је неопходно потребна таква заблуда, ако се хоће, да закон сачува објективну моћ над људским пословима. У пракци вредност права не би била неминовна потреба, већ чиста случајност, ако би судија у свакоме случају морао да истражује, да ли је некој парничној страни био познат неки закон или не. Од какве је огромне важности ова заблуда, види се из примера, што колонијална управа Аустралије полази од правне фикције, по којој треба да су парламентарске одлуке, публиковане за владе династије *Тудорове*, познате дивљим хордама једне земље, на чије су земљиште Енглези стали ногом тек пре осамдесет година.

Ова правна фикција има највећи утицај на целокупно судијино мишљење, којим се он руководи у своме раду. У његовим очима нема значаја оно што постоји, што је стварно у животу. Све ваља да се приклони сили закона: изрека, која је потпуно појмљива, кад се размотри *погрешности* оне фикције.³⁴⁾

Ми знамо врло добро, да је више пута покушавано, да се противност између правничког захтева о знању закона и факта општега (с малим само изузетком) незнања закона тиме ублажи у неколико, што се тврди, да закон постаје *из опште свести о праву*. То би се могло признати за ниже културне степенe примитивног развитка, можда и за неки извештај број данашњих закона, али се у целини та претпоставка мора одбацити. Врло многи закони постали

су из обзира корисности, који су разумљиви сразмерно малом броју личности. Али имамо и других фикција.

Закон, који претпоставља да се зна право кад се одмеравају одговорности држављана, обара, тако рећи, сам себе кад тражи, да се има правозаступник при расправљању парница између приватних лица. Зависећи од многих, по себи потребних формалних прописа, пресуда може у извесноме правноме спору испасти најзад у корист оне стране, која чак и по мишљењу судијином нема право. Утврђена доказна теорија може принудити судију, да прими као истинита факта она, за која он држи да су лажна; а друга опет да сматра као недоказана, а која би му иначе била јасна без обавезне теорије. Правна снага сазнања или судске одлуке ућуткује сваку сумњу. Ако судија на један минут после тога увиди своју погрешку, он мора остати при њој, јер је изрекао свој суд. Из ових операција судијскога звања и правничкога начина мишљења долази навика: да се индивидуални и конкретни моменат у животним појавама свде на опште категорије закона, као на највећи ауторитет. А овај је ауторитет међутим само *просечан закон*, начињен према учестаности случајева, а већином без обзира на изузетке.

Какве ће последице донети примена закона у практичноме животу, за већину судија је то од мала, готово никаква значаја, а све због већ свикнутога начина, којим своје послове свршавају. Кривичне судије ретко кад да су показале ма само и научно учешће за разне начине извршења казне, за систем затвора и практични успех кажњавања.

Сасвим је другачији положај *политичке теорије* према објективном праву и законима. Она се управља по упуту: „*Ваља да је познаше по њеним плодовима*“. Полазећи с тога гледишта, ту се и не гледа на то да ли је један закон савршен, паметан или моралан, него да ли је остварљив у животу. Пред теоријском политиком сваки закон има само *релативну вредност*, као једно од многих пролазних и променљивих средстава, којим се могу постићи или потпомоћи државни циљеви. Већ на први поглед видимо, да у различним државама, чије је културно

стање аналого, има за један исти циљ различних закона, као што су н. пр. закони о Народном Представништву. Истраживач ће свуда видети, како су разноврсна средства, између којих се чини избор с гледишта већег или мањег дејства у добру или злу. При томе није баш толико потребно пазити на *логичку* везу новог закона с раније донетим. Налазећи се у сред промене свих ствари, окружена покретним елементом факата, практична политика нема *никакве обавезе према логичкој доследности* — где је реч о *корисности у законодавству* и где би доследност довела до несносног стања.

У политици не може имати никако места она фикција о знању или незнању закона; ту решава реални однос закона према објектима којима он управља. Због тога баш и има *позиитивни закон*, за разлику од политике, сва обележја која у опште имају оруђа, која служе да се постигну циљеви људскога живота. У почетку је мало потеже руковати њиме, док се не навикнемо, па онда иде; ради лако и као сам од себе; после отупи и постаје неупотребљив: *мртво слово!* Дуготрајност некорисних и штетних закона за политику је одавно предмет чуђења, док се правничка теорија можда још диви хармонијској вези *система* објективнога законодавства. У појединим деловима Немачке налазимо правничку страст за тачним консеквенцама или голом прецизношћу, којом се одликује Наполеоново законодавство.

Метод политичкога разматрања према чисто правноме мишљењу показује се, дакле, у томе, што из даних факата ваља изводити значај закона, а не из утврђених правила значај факата. Према томе, политика ваља свакодневно да иде путем *индукције*, бар у смислу, да се мора испитати: *да ли се нису промениле чињенице, на којима је раније засновано начело законодавства путем закључака.*³⁵⁾ Ми смо већ јаче нагласили овај однос. Наиме, пошто до сада није имало довољно посредовања између правничких дисциплина и политике на пољу више наставе, то је јасно откуда, чак и код образованих класа, заблуде о тако званој *логичкој доследности у политичким ства-*

рима. У томе се огледа претежни утицај *правничкога начина мишљења.*

За свакога је разуме се појмљиво, да је доследност у држању једног меродавнога принципа захтев, који се тражи од карактера и интелигенције лица која раде. Било би за покуду, кад би се радило насумце, без нарочитог начела, него према тренутним инспирацијама и потребама. Али се сасвим погрешно чини често замерка *недоследности* у питањима корисности. Почетни ступњеви политичког образовања обично се и одликују понајвише тиме, што се сасвим превиђа та разлика. Доследност се онда тако разуме, да у свима политичким мерама треба непрестано да се понавља тако рећи математичка фигура: круга, елипсе или троугла. У овим споровима о доследности превиђа се, да се политичка средства морају мењати према променама факата. Чисто смо у некушењу да тврдимо, да та збрка тера дотле, да препоручује *доследну употребу средстава, која су призната као погрешна*, а из разлога поштене доследности.

Да би се показало, како се не може применити појам логичке доследности и логике на мере, које зависе од корисности, указује се, с правом, прстом на слику морнареву. За њим је остало пристаниште, из кога је пошао, а пред њим пристаниште, коме је пошао. Јачина и правац ветрова, као и морске струје, одређују како ће му стајати једрила, и свакога сахата може бити промене. Ко узме да размотри на морским картама кривине, које су морали начинити чувени морепловци око света за време дневнога пута, који је тачкама обележен, наћи ће употребе за покрете којих се ваља држати, да би се постигли далеки политички циљеви.

Што се тиче спољашње политике, по њеном досадашњем току, мора се управо рећи, да је успех великих дипломата и политичког система свуда зависан од *благовремене* промене средстава. У колико је државна управа била разностручнија и досетљивија, у толико је морала она бити споља надмоћнија. А јасно је и то, да сваки државник, о коме се унапред зна шта ће чинити у из-

весним случајевима, сâм даје противницима прилике, да врло лако нађу противна средства. Колико је у спољашњој политици важна промена средстава нарочито се види у томе, што се тиме могла чак и једна, по себи неморална, политика у Европи за дуго одржати. Папска Курија, пошто је изгубила неограничену владавину над савешћу, умела је задуго да одржи у Европи утицај, служећи се наизменце, а с добрим успехом, за један исти циљ хијерархијске супремације, двама по изгледу супротним средствима. Она је, позивајући се на суверенство народно, подбадала, ради Цркве, народе против јеретичких склоности владалаца и претила револуцијама, или је натеривала владоце да угњетавају народе, у којима би се јавили покрети против Цркве. Она је наизменце полагала право час на монопол на народну наставу, час тражила тако звану „слободу наставе“ с правом слободне утакмице с државом, час (као у Шпанији и Тиролској) да држава искорени некатолички култ, час (као у протестантским земљама) тражила слободу култа за све. Ми нећемо, наравно, на овоме месту ништа рећи о тобожњем моралу оваквога рада и колико је он био Богу у вољи. Ми имамо на уму, за овај мах, само питање о успеху с обзиром на средства. Па и најновија папска була *Aeterni Patris* хтела би да има двојаког дејства: она прети народима због све веће безбожности у литератури и мишљењу, али у исто време и престолима, оглашујући католичку цркву као најбоље јемство за благостање грађанскога друштва и опстанак влада — али с претпоставком, да државне владе задовоље захтеве кцпра.

Сличан пример имамо и у политици другога царства у Француској. До год. 1864 француска дипломатија имала је извесно првенство у Европи, јер се служила наизменце двама различним средствима да би постигла један исти циљ: надмоћан утицај. Док се у унутрашњости Француске угушавала слобода и под видом уставних облика утврђивао клерикално-војнички деспотизам, дотле се у исти мах задобијала наклоност сила, које су нагињале назатку и које су у Француској гледале спаситеља људскога друштва, а тиме и извесна сигурност споља. У исто доба

подетицане су народносне тежње, чиме се постигло то, да је задовољена маса народна у Француској, а узнемирене владе других држава, којима је грозила опасност од начела народности. Тако је и настало мало по мало оно срамно стање, кад је Европа са страхом ишчекивала да чује, приликом честитања Нове Године у Тилеријама, француски годишњи програм о европскоме концерту. Француска политика умела је ова средства бирати вешто све докле, док је знала одржавати кабинете на европском континенту између страха од револуције и бојазни од међународнога рата. Али од године 1864, кад је с данеким ратом национални покрет обузео и немачко тело, по францускоме мишљењу докле индиферентно, покварише се они првањии рачуни. Пошто је створен Северно-Немачки Савез, француска политика била је доведена у положај, да просто напусти свој стари систем дипломатске хегемоније или да последњим средством, *ратом*, покуша да успостави свој некадашњи утицај.³⁶⁾ Напослетку, не треба заборавити, да пруска политика, од 1864 г., има да захвали за сјајне успехе наизменичној експлоатацији три савеза: с Аустријом (1864), Италијом (1866) и Русијом (1870).

Да ли се прилике у Европи увек слажу с међународним захтевима, кад спољашња политика прибегава, на штету народа, тајанственим предузећима, то је сасвим друго питање. За нас је поуздано само толико, да је у спољашњој политици *промена средстава* била за стари систем условна неопходност. То исто важи, и ако у мањој мери, и за унутрашњу политику.

Овде се јавља и прекор због *недоследности*, који се обично никада не чини, кад влада, попуштајући наваливању масе народа или јавнога мишљења, модифицира или мења после мере, које су у њеној власти; а јавља се редовно, кад чланови једне опозиционе странке, мимо очекивања, потпомажу какав акт владин, или кад министри не испуне наде својих некадашњих парламентарних партијских другова. Што се тиче последњег случаја, то имамо у њему извртан пример за савршено погрешан начин оцењивања. Ту се превиђа, да је сасвим друкчији положај министра према фактима државнога живота и фак-

торима извршне власти, који су поред њега или над њим, него што је положај партијскога вође, који може да се, према својој равноправној противници, стави на гледиште теоријске критике.³⁷⁾

Резултат је ових разматрања тај, да је правнички начин мишљења, тесно скопчан с фикцијама и претпоставкама, доводи често до погрешног мишљења, као да су закони мишљења и логике сасвим паралелни с развитком замислене садржине у стварноме животу. Наћи пак логику чињеница за државу важних, која се знатно разликује од коректнога мишљења, није задатак метафизике, него политике, односно њених приправних наука.

Ево нас већ при крају нашега задатка. Он се састојао у томе, да изближе одредимо везу између позитивнога права и политике, и да уједно покажемо, како се поделом рада на пољу правосуђа и практичне политике долази до разноликих навика у начину људскога мишљења.

Нама је било потребно ово излагање, да нам послужи као увод у науку о конфликту позитивнога права и практичне политике, а о чему ће мало час бити речи.

Пре но што пређемо на ту тему, ваља укратко да изведемо резултате нашега досадашњег истраживања.

Ми смо нашли ово:

1.) О противречности између теорије *позитивнога* права и политике не може бити, у начелу, ни говора. Основ политике је потпуно идентичан с осном позитивнога права. Заједнички основ је правни карактер државе и њених органа.

2.) Оно што је у законима, с правног гледишта, потребно, у исто доба је и корисно за државу. Оно што је *за државу* корисно мора уједно бити и законито. Негативно речено: што је противно позитивном праву не може бити потребно с политичког гледишта, а оно што је противно политици, дакле у опште штетно, не може бити потребно с правног гледишта.

3.) Практично делање, у политичкоме смислу, односи се према практичном делању у правосуђу као чисто

субјективни рад (који закон одобрава) према објективно потребном и унапред одређеном раду државних органа.

4.) Државно право је, са својим нормама које забрањују, препрека за политичке државне радње: оно неће да води обзира о конкретној корисности, како би се држало (релативно) сталне норме о корисности у закону.

5.) Државно право, са својим нормама које допуштају, извор је политичкога права, да се слободно оцењују и уређују односи корисности с обзиром на променљиве чињенице.

6.) Веза између политике и права јавља се у *акту законодавства*, који је политички догађај и уједно даје основ за позитивно одређена права; али осим тога још и у неопходности, заједничкој и политици и праву, физичкога основа моћи. Праву су потребна, за његово остварење, државна средства, о чијем се одржању и побољшању брине политика.

Рил назива државно право науком о *политичким формама*, а политику науком о *народу*, што се у главном слаже с нашим схватањем о односу права и политике.

Прелаз ка другоме предмету, који ћемо испитивати, паћи ћемо у једноме ставу из *Цеифелова* „Државнога права“:

„Целокупно историјско право је уједно и политичко, т. ј. право, које обзира корисности и мудрости мењају. По томе је право историјско оно право, које није ни стационарно ни револуционарно, него се *органиски усавршава реформом*. Отуда је историјско право прилагођавање културним односима дошћиног историјског периода“.

ПЕТА ГЛАВА

Сукоби између права и практичне политике

Народно неповерење према политици. — Привидни и прави сукоби између права и политике. — Извор привидних сукоба у обичајеном прецењивању судских власти и у недостатку административне власти. — Јавност и саморадна у администрацији. — Четири разна облика сукоба између закона и практичне политике. — Прво: супротност између законске намере и извршних власти државне управе, потпомогнута теоријом о подели власти. Друго: између судских пресуда и мера управних власти. Треће: Сукоби између судова и законодавне власти, нарочито у криминалном праву а поводом права судијиног, да испитује уредбе. Четврто: Сукоби између највише државне власти и неког закона. Историјско оправдање револуција. — Избегавање државних сукоба законским признањем изузетних односа за време какве државне кризе.

Често пута налазимо, да је поремећена органска веза између политике и позитивнога права, њихова једноставна свеза у животном процесу држава. И заиста, између *позитивнога* права и практичне политике има сукоба, пред којима не смемо зајмурити. Такве противности, које смо доста често и ми сами доживели, захтевају нашу највећу пажњу. Понеки би можда могао, пред оваком завадом између политике и права, доћи у искушење, да посумња у тачност оних наших извођења, у којима смо показали заједницу порекла и циљева политике и позитивнога права, или да, на основу овог извођења, истакнути захтев о хармоничном слагању манифестација државне власти, схвати као чисто идеалан циљ.

Представа о неслагању политике и права тако је продрла у свест народну, да се у приватном животу чини онима, чије се политичко држање хвали, или за које се вели да су радили политички, прекор због дволичности или због умешности, која не води рачуна о моралним прин-

цинима. Било је доба, када су се несавесност и перфидност сматрале, у неку руку, као неопходна и прва погодба за политичку улогу у животу некога државника. Би ли, дакле, то било лицемерство, ако ми данас тражимо, да политичар пази и поштује законе? Да ли ми не тражимо од њега нешто што је немогућно?

Оно неповерење, које само олако додирнусмо, наслеђе је неограничене владарске власти и апсолутизма, под којима је била наша најскорија државна прошлост. Ми ћемо већ на другоме месту показати, како је дошло до тога, да се морало неминовно јавити *неповерење* према важности закона и права. За апсолутну владалачку власт закони јавнога права били су само оруђа, којима се по вољи служило или не.³⁸⁾ Нису се хтели потрудити, бар да укину оне законе, и волели су више, да их газе, проповедајући теорију, да сваки закон важи само дотле, док власницима изгледа користан. Отуда и видимо после, где против ове политике устаје живо увређено правно осећање. Још и данас, у садашњем прелазном стадијуму, у коме се ради на остварењу *правне, уставне државе*, која захтева да се све ради по законима, ништа мимо њих, дејствује ово осећање и даље силно, јер се на слободну акцију управне власти, нарочито полиције, свуда гледа с начелним неповерењем. Нама је познато једно судско решење, у коме су судије нашле, да је увреда, што су за неког приватног човека рекли, да је полицијски чиновник или полицајац. Изван кругова оних, који владају, опажа се тежња да се стане на страну закона и правосуђа против самовоље у политици. Готово свакога дана противници чине владама, не само у Немачкој, замерку, којој се лако верује, да су оне жртвовале позитивно право државној користи.

Већ и сам општи карактер ових појава принуђава, да их разматрамо с гледишта науке. Оно што смо до сада истакли, по себи је драгоцено као психолошка чињеница. Моћ неповерења је тако јака, да се у свима сумњивим случајевима обично пристаје уз оне, који су *против* влада. Ми смо и иначе већ, у прошлој глави, указали претом на један психолошки моменат, указујући на

различност мишљења, која проистиче из поделе рада између правне науке и политике. Тај факт већ нам казује јасно, што се тврди да постоје *сукоби* чак и онде, где их и нема. Ова психолошка разлика објашњује нам, осим тога, и постајање противречности, где би се оне могле врло лако избећи.

Ради ближега разматрања морамо у *сударима између права и политике* разликовати различне категорије. Најпре ваља одвојити привидне сукобе од правих, па онда код ових других опет испитати, да ли се могу избећи или не, и откуда долазе.

Привидним сукобима називамо оне противречности, које су се укорениле у јавноме мишљењу, а за које у држави немају предмета. И сама *привидност* је психолошки фактор политичкога живота; свака предрасуда, која је распрострањена, свака празноверица, за политику је реалност, стање које постоји. Због тога је сасвим тачна изрека, која је и у пословицу прешла, да је у политици *привидност врло велика стварност*. Привидност има и сувише велико практично дејство, она је идол коме се клања светина, која се нимало не разуме у политици. Државник треба њу да испита исто тако тачно, као год лекар луде представе душевнога болесника. Због тога би било сасвим погрешно казати, да држава може бити потпуно равнодушна према представама, за које је теорија већ доказала да не вреде ништа, да су без садржине.

Привидни сукоби између политике и права постају услед оних појава, које стварају у народној свести погрешно мишљење о законским повредама. Ако бисмо у практичној политици хтели сасвим превидети такве појаве и њихове последице, то бисмо онда сами учинили, да знатно ослаби ауторитет државне власти. Да потражимо извор овим погрешним претпоставкама морамо већ и због тога, што ћемо тако несумњиво доћи до тога да се упитамо: шта се може учинити, да се отклоне та погрешна схватања?

Ми смо већ нагласили, да је један од тих различних извора привидних сукоба и *историјско укорењено неповерење* према владама. Како у периоду апсолутне влада-

вине није било никаквога посредовања за супротност између влада и поданика, то се створило врло лако мишљење о солидарности различитих влада, које су долазиле једна за другом. Зло, које једна влада учини, траје, скоро увек, и даље, и после њеног пада, чак и онда, кад је нестало непосредно видних последица.

Други је узрок у непотпуном, једностраном разматрању позитивнога права и његове вредности, из чега је потекло сасвим погрешно поређење тачних, поузданих и унапред познатих правила и поступака, који се претпостављају у праву, с неограниченим, самовољним поступцима управне власти. Правду су сматрали као уређену и ограничену, а управну власт као необуздану и због тога страшнију силу. Такво веровање, које има у себи много истине, донело је даље и то, да се и најнезнатнија погрешка, коју би учинила највиша државна власт, мерила сасвим неправедном мером и *одмах цреносила на принципи њеног целокупног рада.*

То је узрок, зашто се и данас брзине прелази преко недостатака у судском раду. Заборавља се, колико се *сукоба* и *судара* дешава у правосуђу, како су многобројне и ужасне погрешке чак и у пресудама највиших судова, како је *самовољно* тумачен један исти закон у разним временима од једног и истог суда.³⁹⁾ Превиђају се супротне одлуке појединих судова. Заборавља се, да су изрицане погрешно, па чак и лакоумислено, смртне пресуде и надневинама. Не помишља се, да право тумачења даје судији моћ, да првобитну намеру законодавчеву сасвим прекрене; да је тако звано аналого примењивања закона од стране судије готово исто што и слободно процењивање административних власти. Све се то заборавља, јер се закони, с којима судија ради, у практичној примени тичу привидно само интереса појединих лица.

Неправда, која се учини појединцу у парници каквој, погрешном законском применом, падази врло незнатан одјек у јавној свести. У администрацији грађанског правосуђа имају удела редовно стручњаци.⁴⁰⁾ Статистика нас учи, да у опште само један незнатан део народа води парнице. Многи

умру а нису никад ни имали посла са судом. По неки пут изгледа стручњацима чудновато стрпљење, којим се подносе неправилности правде, и потребно је да се преко сваке мере згази ногама право, па да се чује глас критике против судских одлука. Чак и они, који изгубе какву важнију парницу, бацају радије кривицу за своју несрећу на сам закон или још чешће на своје адвокате, него на судије. Онима, који нису умешани у то, изгледа често да је онај, који је изгубио, могао избећи своју судбину, јер истичу питање: зашто се парница није избегла правнањем?

Друкчије стоји с делима управне власти. Ударање и сувишне великог пореза на појединце одмах се осети као догађај од општега значаја, јер се тада помишља, да се то исто може и другима десити. Што уради какав срески начелник или управник полиције, има карактер чисто личног или бирократскога схватања, док се одговорност за судску погрешку заклања лако за колегијално саветовање.⁴¹⁾ Осим тога, ма каква тужба против мера управне власти не може се упоредити с начином, на који се врши ревизија судских пресуда. Њој недостаје поверење у поновно непристрасно испитивање код вишег суда. Сваки зна, да се коначна одлука о неком делу доноси на основу службеног извештаја нападнутих власти. Да ли је погрешно или тачно, тек ипак влада мишљење, да прећутна заједница интереса службеног ауторитета одржава хијерархију власти. Ако би при томе нека рђава државна власт хтела, због изгледа на неуспех, да умањи жалбе на управну власт, онда ће тиме само повећати незадовољство и неповерење у срцу народа.

У политици се не смеју превиђати ове опште познате појаве. Сувишно поверење лаика у постојаност закона, чије је разнолико тумачење само вештачки заклоњено највишом једноставном пресудом, и поуздање у парничне форме јесу упут по коме ваља ићи, кад се хоће морално да појача управна власт. Оно правно осећање, које континентални народи хвале код Енглеза, оснива се поглавито на начелу личне одговорности чиновника, на сраз-

мерно врло великој надлежности судија и на великој пракци самоуправе.

У колико дух јавности и самоуправе успе да облада државним пословима, у толико се сме очекивати да ће се умањити и *привидни* сукоби. Колико је правосуђе добило јавношћу у угледу, није потребно да о томе говоримо овде нарочито, јер то је факт, који се зацело не може порећи. Још у почетку овога века рекла је једна чувена француска списатељка: „*Зла, која се крију, више илаше нашу фантазију, него зла која су јавна*“.

Али је зацело и јавност у правосуђу, *иоред* тога што је задржала старе форме управних власти, учинила да се контрастом тајности морало смањити поверење у државну управу. Да би се смањили привидни сукоби, било би од велике важности за политичку теорију да испита, докле се може, без штете за саму ствар, јавност мешати у претресање послова управних власти. Неповерењу народном према намерама државних влада одговарала је, с друге стране, одвратност према јавној критици. Ваља се сетити, колико се чиновништво борило против начела јавности и усмене дебате у споровима, или колико се бар сумњало у њихову вредност. Та ни данас још није постигнуто, да се призна ово добротворно начело на свима пољима правосуђа, и целокупно *војно правосуђе* нема ни данас ову гаранцију већег поверења, и ако се не може објаснити, каква би унутрашња разлика између *краће* једног подофицира и обичног грађанина могла оправдати ову различност принципа.⁴²⁾ Ништа одиста не би било штетније, него кад би се хтело, позивајући се на савест, прећи ћутке преко пробуђене сумње против органа државних и оставити је да мирно све више и више расте. Тајанственост војнога правосуђа и крива је, што се врло често замисља, као да се лицима из војничкога реда суди за просте преступе или изузетно строго или изузетно благо.

Остављајући ову тему, да пређемо сад на *праве сукобе*, за које смо напоменули, да су двојаки: једни, који се могу избећи, а други који су неизбежни; једни с узроком, други без узрока. Такви сукоби између позитивнога права и практичне политике јављају се:

1.) између закона и управне власти, кад ова наређује послове, који су јој забрањени, или не врши оно, што јој закон налаже;

2.) између судске пресуде и мере управне власти, тако да између њих наступи објективна противречност;

3.) између судова и закона, кад судови узимају да испитују послове, који не спадају у круг њихова рада;

4.) напослетку, између највише државне власти и неког позитивнога признатог закона, кад се он или укине недопуштеним начином или обустави за неко време.

Држећи се овога реда, да почнемо с првом категоријом. Она је од највећег интереса за унутрашње државне послове.

Већина ових сукоба, што спадају овамо, има корен у двама општим појавама: у подели послова, која је неопходна за управну власт, и у државно-правној теорији о подели власти на трије: на законодавну, т. зв. извршну и судску власт. Ако се ова теорија схвати тако, да се свака од ових власти јавља као независна једна од друге; да ниједна не треба да утиче на другу, да ниједна не разбира за догађаје, који се дешавају ван њене надлежности, то ће се онда разрушити не само идеално јединство државе, већ се теоријски ствара темељ за стални државни сукоб.

Ако боље расветлимо ову теорију о потпуном раздвајању државних власти, онда она значи толико, колико кад би се замислило више ваздушних слојева, један над другим, раздвојених различном температуром и густином, па стоје мирно један поред другог не мешајући се, а међутим се у исто доба не води рачуна о струјама ветра и ваздуха. На сличан начин замисљала је и чиста апстракција, да се држава налази у потпуној равнотежи, не узимајући у обзир кретања друштвенога тела и људских страсти. У теорији се законодавство означава, до душе, као највиша меродавна власт, по којој ваља да се управљају у свима својим пословима и управна власт и правосуђе; али како се не предузима да се створи свеза између најглавнијих грана државне управе, то се потхрањује код сваке од њих тежња, да треба да буде свака за себе и

да заборави, да *заједничке* циљеве треба заједнички и остваривати. Већ и сама подела *управне власти на ресоре*, у колегијално склопљеним министарствима, изазива међу шефовима управе добро познату суревњивост због надлежности послова.

Пошто се законодавство истакло као теоријски највиша власт у држави, то се против њега одмах обрнула суревњивост извршне власти, јер је у природи сваке највише власти, да изазива против себе противљење. Историја република, нарочито амерканске демократије, за чудо се слаже у томе с историјом француске уставности. Па шта излази онда даље из тога?

Они закони, а нарочито који се тичу управних власти, чије је руковање поверено непосредно егзекутиви, понајпре су предмет најразличитијих министарских интерпретација, повод најзаплетенијим сукобима у мишљењу, молбама и дебатама, које у толико штетније утичу на ток јавних послова, у колико се дуже остављају несвршене, у колико се чешће сукобљавају већине и мањине у схватању правнога питања. Нема смисла, ако се немају на уму нарочити поједини случајеви, размислити о томе, да ли већину таквих сукоба изазивају законодавна тела својом неоправданом и неподесном тежњом за мешањем, или се за то мора бацити у главном кривица на тежњу управне власти за независношћу. У парламентарним државама мораће се вероватно узети час једно, час друго, а према томе, какав је историјски развитак.

Историја последњих деценија сведочи нам, како су се у Немачкој често дешавали ови *сукоби*. Њихово постојање констатује се непрестано у жалбама комора због својевољнога примењивања закона од стране управних власти, у подношењу петиција државној влади, у несигурности тумачења закона од стране различних шефова владе, који су долазили један за другим. Изгледа, да су у круговима од утицаја јако заступљена два из основа погрешна назора о значају *закона о управним властима*: прво, да владе ваља да примењују законе и који заповедају и који забрањују само у толико, у колико се у

појединим случајевима неprotиве томе виши разлози корисности; и друго, да је управним властима слободно све оно, што им није законима *изрично* забрањено. Отуда бива, да се свака одредба тумачи према прилици, без обзира на унутрашњу везу целокупног законодавства.

За ово бисмо могли навести велики број случајева из историје пруских скупштинских претреса. Али се сви они могу свакад свести на основне заблуде о карактеру законских одредаба. За практичну политику било би неobiчно жалосно, ако би хтела овим сукобима и колебањима да одузме њихов значај тиме, што би се надала, да ће њихова учестаност учинити, да *ћемо се навикли на такве сукобе*. Ако би то било, значило би да немамо дужнога поштовања према законима. Није нам намера да улазимо у појединости, нити да чинимо предлоге, како би се то могло отклонити; а после, то и не спада у нашу научну надлежност. Али је од врло велике важности, за оцену наших државних прилика, јасно сазнати *начело* ових спорова, који се непрестано понављају. Не може бити никакве сумње о томе, да је велико зло, кад се административно-правна питања налазе у стању *непрекиднога спора* и кад се политика слободнога пословања примењује и у савесном поштовању закона од стране управних власти, при чему увек мора бити нејасно, да ли под тако званом „блажом практиком“ ваља разумети савеснији или немарнији начин вршења закона.

С овога гледишта ваља ценити и начелно сужавање судске надлежности, изазване сукобима управних власти, кад то сужавање не стоји у вези с организацијом судова административно правилних.

У опште није тешко доказати, да се већина законских сукоба, о којима је овде реч, могу *избећи*. Али изгледа, да је безусловно потребно имати тамо, где се они јаве, нарочиту форму за њихово коначно утишавање у свима оним случајевима, где се спор тиче правне природе управних послова.

Друга врста спорова, између судских пресуда и појединих мера управних власти, од мањег је значаја и јавља се, из врло појамљивих узрока, ређе. Они су могућни

онда, кад после коначне пресуде у неком нарочитом процесу, каква власт, која није била непосредно умешана, ради супротно судској одлуци у истом таком случају и тада се ослобађа одговорности посредством сукоба о надлежности. То може да буде због тога, што се дејства правне снаге судских пресуда односе само на случај, о коме се решавало.

Осим тога, може се десити, да какво питање јавнога права, које је суд решио поводом некога кривичног или грађанског спора, н. пр. држављански квалитет неког приватног лица, управне власти друкчије реше, јер је савим појмљиво, да министар унутрашњих дела друкчије мисли о задобијању и губљењу грађанскога права, него земаљски судови. Ову претпоставку потврђују различна тумачења *савезничког држављанства*, од како постоји северно-немачки савезни устав.⁴³⁾

Напоследку се може десити, да полицијске забране, и после извршеног ослобођења окривљеног за штампарске преступе, управне власти ипак једнострано и даље одржавају. И за ово би се могло навести примера из историје пруске штампарске полиције. Наравно да се мора признати, да је и овде потребно радити, да се изравнају сукоби. По правилу се може узети, да су криве управне власти; док се код административног грешења о законе може узети као узрок погрешно тумачење, дотле то савим искључује судска наредба, изречена и тачно одређена у пресуди.⁴⁴⁾

Трећа врста обухвата сукобе између судова и законодавства; за њих су извор или правне заблуде, или зависност судова од владе, или још и тежња судова, да се самовољно мешају у државне послове. Историја нам казује, да формално упућивање на правну снагу одлуке највишега суда не може да успокоји људе. Било је у свима временима покушаја, да се, под маском правде, прикрију дневни политички интереси власника. Политички кварез криминалне правде у изузетним судовима можемо јасно видети из историје права последњих векова.⁴⁵⁾ По францускоме угледу створено, административно зависно, државно правобраништво више је политичка власт, него правна. Такви сукоби

између криминалнога правосуђа и законодавства, у којима судови играју улогу власничких оруђа, јављају се поглавито:

кад, противно дугогодишњој, несумњивој пракси, судови почну кажњавати радње, за које се дотле мислило да нису кажњиве;

кад се судско особље мења, због неког случаја важног у очима владиним;

кад највиши судови изричу непрестано пресуде супротне правним назорима нижих судова, или кад највиши судови самовољно проширују своју надлежност, н. пр. решавају о неком питању уставно-правном, за које је изриком казано, да нису они надлежни решавати о њему.

Да ли се сме одбацити сумња у свима овим случајевима? Би ли било допуштено проповедати слепо поверење у правду касационих судова? Овакви су сукоби најгори, што их има. Ту газе закон они, који су на првом месту позвани, да га одржавају. Узалуд се покушава да се угуши повређено осећање правде изговором, да је то пуноправна одлука највиших судова. Једна једина јасна повреда права, под видом правде, може да ослаби веру у правосуђе за неколико десетина година.

У колико је кривични поступак узрок овим правним повредама, мора се без питања утврдити начело, да при изрицању правде ваља искључити утицај политичких партија и административних власти. Задатак је судскога уређења, да створи гаранције против политичких тенденција правде. С овог гледишта ваља ценити и аферу гувернера *Eyre* (*Eyre*), који је, приликом политичких немира на Јамајци, осудио на смрт и погубио противзаконо неког човека, по имену *Гордона*. У таким случајевима законодавство мора осудити *погрешно* тумачење старијега закона, и политичку контроверзу решити с правног гледишта, које влада.

Пети сукоб може имати и други облик, ако су судови, — што данас у Немачкој начелно није допуштено, — установљени да буду чувари уставности владиних наредба или, као што је у Северној Америци, чак и закона. Тада се може десити, да судови решавају, поглавито с по-

литичког гледишта, о њиховој применљивости или неприменљивости. Да ли треба дати судији ову надлежност и данас је још спорно питање у државно-правној литератури, и ако је скупштина немачких правника одговорила на то питање са „да“, док је с друге стране опет сваки локални судија у Немачкој обвезан, да у сумњивим случајевима, с гледишта општег *царевинског закона*, решава о важности или даљем постојању локалних законских одредаба.

Ну ми се нећемо упуштати даље у ове контроверзе; *политичка* вредност судских одлука о спорној уставности наредба или закона била би сигурно веома релативна и потпуно зависна од састава судова. И једно и друго може се замислити, наиме: да судови, противни напретку, или потпомажу намере самовоље, или осујећавају намеру реформаторскога законодавства. Држање америчкога највишега суда у питању о ропству у Унији било је много нападано, с гледишта како које партије.

Последња категорија сукоба обухвата најважније животне процесе у досадашњем државном развиту. Ту имамо посла с *насилним* гажењем или укидањем позитивних закона. Овде је немогућно, да ма какво тумачење забанури квалитет формалнога гажења права од стране политичке власти. Укратко да кажемо, овде је реч о случајевима револуције и државнога удара, између којих се манифестација насиља не може нипошто поставити правна разлика, и ако се чешће покушавало да се докаже, да владе имају првенствено право при оцењивању противуставних дела.

С гледишта правне теорије, у колико је она основана на темељу позитивнога закона, револуција се не може никада оправдати. Али с гледишта историјскога и моралнога има врло много основаних оправдања за повреду *позитивнога права у изузетним случајевима*.

Ако испитамо досадашње преврате, видећемо да морамо правити разлику између оних, који се јављају као акта самовоље и властољубља, те их по томе треба безусловно одбацити, а с друге стране таквих, који се због извеснога непоправљивог законог стања, које је постало опасно за државу, напоследку јављају као истина, за

коју се дуго није хтело знати. Нажалост, нама је до сад у опште мало познато прогреса од епохалнога значаја у животу европских држава, који би се могли извршити у облицима позитивнога закона.⁴⁶⁾

Обично се у политичким теоријама и у партијској доктрини мешају битно различни случајеви уставне повреде, или се с друге стране праве сасвим недопуштене разлике. Ово последње бива у екстремним погледима оних, који унапред дају апсолуцију владалачкој самовољи за гажење заклетве, или сваки преврат, који је вољом народном извршен, славе просто као закониту револуцију.

Ту сваки одриче своме противнику оно, што сам тражи за себе као право. У државама, као што је Шпанија, ово је питање на пример већ одавно у таквој фази, што се гледа, да се политички противник претекне у гажењу јавнога права, које се међутим узајамно очекује и осуђује. Тако се исто јужно-америчке републике, изузевши *Чиле*, налазе у стању готово непрестаних преврата. Кратки периоди привиднога мира личе на паузе каквог земљотреса.

Што се тиче Немачке, то се правна свест данашњега доба не слаже како с теоријама самовољнога народног суверенства, тако ни с доктрином неограничене власти владалаца. Нити је догматично-религиозног, нити материјалистичког мишљења о „власти“ сасвим нестало. Али су ови погледи потиснути у извесне уске кругове, и нема више никаквога разлога правити разлику између субјеката насилних законских повреда.

Али у истој мери, у којој се утврђује правни основ модерне државне свести у вези с потпунијим сазнањем наше прошлости; у истој мери, у којој ми стављамо будућности у задатак, да стално уређеним уставом засне изворе великих и насилних државних сукоба, нагониће нас наше осећање правде, да накнадно санкционишемо уништење несносних законских прилика у прошлости.

Кад се мирно оцењују ствари, не треба се бојати, да би то одобравање прошлих насиља могло значити храбрење на гажење права у будућности. Ну свакојачо, ради

оцене онога што је било, није довољно само то, ако се позовемо просто на своја осећања одвратности или наклоности. Ти се догађаји морају оценити мерилом, које је признато као објективно и употребљиво.

Пре свега, сад је јасно, да ма који позитивни закон и право, које налазимо у народној свести или које се ту ствара, не могу никад бити потпуно идентични. Ни најсавршенији законодавни систем не може никада исцрпно разрадити правну идеју у свима правцима, па чак ни прецизно да је искаже. Још у оном тренутку, кад је тај систем дат, он је већ, као и свако дело људско, несавршен у очима већине људи: једни налазе да је застарео, други опет да је много одмакао унапред. Ово неслагање је у толико мање, у колико се више одмичемо од периода, кад је закон обнародован. Закон хоће, средством језика, то јест оруђа које се *историјски* мења, да утврди нешто као обавезно, што је променљиво. Ну законодавац заборавља, кад хоће да наметне своју вољу још перођеним покољењима, да може само с гледишта свога времена, па и то нетачно, да одреди унапред *покрете* људске воље или правних представа.

С гледишта наше данашње свести, сваки нам се *закон* јавља само као историјски ограничени провизоријум неодређенога трајања. Његов природни завршетак је у нестајању факата и друштвених стања, на која се рачунало кад се он стварао. Уосталом, закон подлежи променама и поред тога, што се он од природе томе противи и опире. С генерацијама се мења и његово тумачење и његова примена. Као год што и свака откривена вера, која хоће да буде *вечита* истина, пролази кроз необичну разноликост људских идеја у *историји догама*, и као год што форме вероисповести не могу да избегну тумачења генерација, што после долазе, тако се и правно разумевање закона непрестано мења. Правна наука може доказати, да законодавац ранијих векова не би, у данашњој судској пракси, познао никад некадашњу своју вољу. Временом се изглед закона тако измени, као што се црте детиње с развикој мењају. И та се промена, и у једном и у другом случају, дешава из дана у дан, из године у

годину, тако неприметно, да је ми опазимо тек после дужег размака у времену.

Најсрећнији је случај, кад закон, после толико и толико година, сачува ону савитљивост, због које он, корачајући једновремено с променама у начину људскога мишљења, *изгледа свакој генерацији, шако рећи, као њено власништво дело и да је удешен према њеним власништим потребама.*

У колико правосуђе уме мање да одржи тај народни карактер првобитнога закона, у толико ће се пре јавити противност између закона и покретнога елемента у представама свести новог времена. Најпосле се јавља и очигледан *сукоб* између закона и правне идеје.⁴⁷⁾ Тада се види, да закон није ништа друго, него образина неправде, и позивање на тако звано историјско право није више довољно, да задобије поштовање застарелим установама. Чим се јаче осети та противречност, може се на два начина томе помоћи. Или се судија сам назове органом опште правне свести, кад се, позивајући се на застарелост закона, (као што се н. пр. десило с кривичним закоником — *Halsgerichtsordnung* — *Карла V.* од г. 1532 у течају прошлога века) начини и судијом *над* законом, или законодавац чини своју дужност, црпући за законе ново право из народне свести.

Први је случај могућан само код оних закона, које судија примењује; али је ово готово неостварљиво, од како имамо формално тачно развијени и централизовани систем правних средстава, којима се може свако апстрактно питање изнети пред највиши суд, коме недостаје онај живи саобраћај нижих судова са стварним догађајима и идејама друштвенога развитка.

Правилан је, дакле, пут само пут законодавства. Али шта ће бити, ако оно не хтедне ништа да уради, пошто сталези, који владају, имају рачуна да се одрже старе злоупотребе? Ако законодавна власт, не марећи за своју дужност, остане равнодушна, ради своје угодности? Ако, у опште, баш и нема помоћи *законом* допуштене, јер не може да се, приликом какве измене, добије пристанак свију учесника?

На то ћемо просто одговорити, да се мања зла, која долазе народу због каквог неправедног закона, већином трпе, ако га онтроумље судија или публике, — што се врло често дешава, — не обиђе. Друкчије је тамо, где су сами велики животни процеси државни загорени каквим правно непроменљивим законом, који се не може ни обићи, ни укинути. *У тој алтернативи политика мора, без уштезања, прекинути са законом и на место законске неправде озаконоити право, које се бори за егзистенцију.*

Ако ова алтернатива, коју смо ми тачно означили, одиета постоји, онда није никако реч о томе само, да се *оправда* гажење позитивног закона, као што то обично бива, него више о томе, да се оно призна као морална потреба, као обавеза, којој имају да се поковавају и народи и владе. Ма колика да је вредност закона у формалноме погледу, она је увек само релативна, никада апсолутна. Бојазан, да самовоља то начело може експлоатисати или злоупотребити у своме интересу, не треба никога да помете. *Онај закон, дакле, који се, због своје природе, не да поправити и променити, мора се законским путем уништити кад ирекида историјски развишик права, а нема законских средстава да се томе спаше на путу.* Да, међутим, не би било ни најмање сумње, теорија политике мора тачно одредити погодбе за законско гажење закона.

За оправдање политичких повреда закона важна су нарочито два момента, и то:

Прво: материјална противзаконост садржине законске у односу према правној свести неког извесног доба; и

Друго: немогућност, да се путем реформатског законодавства отклони материјална противречност.

Што се тиче прве тачке, ствар је по себи таква, да она никада не може бити сасвим неоспорна. Кад би сваки био уверен, да извешан закон треба укинути, то не би у унутрашњим пословима државним могло у опште никада ни доћи до сукоба, који смо ми изнели. Материјална незаконитост феудализма пре француске револуције, кулука пре 1848 г., стварнога ловачког права на туђем земљишту, незаконитост свију тих стања према при-

ципу личне слободе, који је полако растао, за нас је изван сумње. И колико је сигурно, да није било изгледа да ће се оне отклонити путем законских рефорама, револуција је била зацело једна потреба. И мекленбуршке државне прилике у садашње доба показују, да привилеговане класе, уздајући се у своје тако звано историјско право, увек скоро пропуштају тренутак, кад се може паметно ствар извести.

Мање нам тешкоћа задаје други моменат. Већина случајева, у којима политичка теорија мора захтевати повреду позитивнога закона, од чести је међународног, од чести државно-правног карактера. Да разгледамо *прво*: међународне сукобе у *позицивном уговорном праву*. Овде немамо форму законске ревизије и развитка.⁴⁸⁾ Свака измена зависи од пристанка уговорача. И наступи ли за тим случај, да државни уговор дође у сукоб с историјским развитком народнога духа, са самосталношћу и унутрашњом независношћу, а нема могућности за ревизију, онда остаје само избор, да ли ће држава жртвовати себе интересима и неправди туђе нације, или уговор, ради свога одржања. Како је немогућно и мислити на то, да се сложи застарело уговорено право с историјским развитком доцнијих времена, показује нам историја бечких уговора од 1815 г. па на овамо.

Најновија историја нам даје два дивна примера.

Из најновијега доба: повреда аустријскога конкордата од 1855 г. публикацијом конфесионалних закона у Аустрији. Још чим је уговор био закључен, било је јасно за сваког паметног човека, да је самосталност унутрашњег законодавства дата у руке Римској Курији. Хијерархијскоме принципу бише жртвовани и школа, и брак, и верска равноправност. Ово би се стање можда могло и отрпети, да је конкордат био закључен на десет до дванаест година као модерни трговачки уговори, те да се по истеку тога рока види, да ли се указала потреба да се учини каква измена. Али кад се конкордат закључио на вечна времена и тиме учинило, да измена, која би можда била *потребна* за аустријску државу, зависи од воље папске Курије, то су *обе* уговорне владе још

унапред заједнички припремиле земљиште за кршење уговора у будућности. Отуда је право повреде сасвим на страни оних, који су закључили 1855 г. државни уговор без временога ограничења, те се његове последице нису могле ни догледати.

Други пример даје нам укидање немачких савезних уговора године 1866. И данас је још спорно питање, да ли је 14. јуна 1866 г. прекршила основни закон Немачког Савеза одлука већине савезних држава или Пруска, својим иступањем из тога Савеза. Али ма како да је било, и сасвим без обзира на доцнији исход битака, које су биле у Чешкој, још се 15. јуна 1866 могло тврдити, да је укидање немачког Савезног Већа било претходна погодба за целокупни национални развојак у Немачкој.⁴⁹⁾

Да стари савезни устав није имао никакве материјалне вредности, у томе су се, још од 1851 г., све партије и владе слагале, као год што се, с друге стране, нису могли сложити, шта треба да дође у место њега, и у чему се не би могли сложити, па да су још сто година дебатовали и водили записнике у Савезном Већу. У исто доба, савезни устав је носио у себи *немогућност* даљег органскога развијања и због тога већ, што би за сваку стварну измену био потребан једногласни пристанак, т. ј., чак и пристанак оних владара који нису Немци (као што су владари Холандске и Данске). Напоследку је било опште уверење немачкога народа, да се апсолутно ништа не може постићи путем гласања у Савезном Већу или путем директног дипломатског преговора, или образовања уније у ширем савезу, и да се велика већина немачких влада и партија може морално, т. ј. простим наговарањем или угледним законодавством, исто толико задобити колико од прилике и становници *Сијама*. Овај сукоб, дакле, могао се само насилно решити, и то: или путем револуционарнога народног покрета, или ратом, или унутрашњим сударом немачких држава, или спајањем неколико ових комбинација. Који би се начин развијања могао понајвише пожелети, могло би се одговорити, разуме се, само с гледишта партијских доктрина. Међутим, не може бити ни мало сумње, да је укидање савезнога устава оди-

ста најзнатније дело у немачкој историји после покрета за ослобођење од 1813 год. То су увидели, за тим, сви паметни људи, и то брже, по што се смело и очекивати. Јужна Немачка и Аустрија, јако поремећене догађајима од године 1866, одобриле су год. 1871 довршење развитка који је још онда почео. Ако би се данас десило, да се уништи Немачко Царство, то никоме не би ни пало на ум да поново успоставља Савезничко Веће. Толико је било оно туђе народној свести немачкој.⁵⁰⁾ Али је извесно, да ће проћи много времена, док то сви признаду. Дуго су се јадали због повреде савезних уговора већином баш они, који су главом били г. 1866 за то, да ваља уништити уговоре о савезу између Јужне Немачке и Пруске.

У државноме праву пуно је таквих паралела. Повреда формалнога законитог стања потребна је и морално оправдана, кад привилеговане класе одреку свој, по закону потребан, пристанак за укидање својих привилегија, пошто је мисао о личној равноправности продрла у дотле утвештаване класе или пошто су привилегије загорзиле државном опстанку. Историјска правда је захтевала, да се насилно укине ропство и привезаност за земљу без накнаде штете, као год и старе *сталешке скупиштине*, што је извршила апсолутна монархија. То се исто мора рећи и за секуларизацију црквених добара, где су, с једне стране, нагомилавање земље у мртвој руци, а с друге стране тражење духовништва, да се ослободе сваког плаћања пореза на земљиште, онемогућили сваки привредни и политички напредак. У опште се може рећи: *да сваки закон санкционише своју повреду у будућности, ако сам одреди своју историјску непроменљивост*. Будаласта претензија на апсолутну вредност у историјскоме развитку људскога духа одређује унапред позније укидање законско, путем силе или због антипатије према форми.

Старија историја је пуна примера. *Демостен* је погазио закон *Еубулов*, који је прописивао смртну казну, да би узео новац из позоришнога фонда за рат против Македоније, и ако је и сам такав предлог значно злочин. Римске забране, да се не сме установити звање, против

чијих се одлука у главним стварима не би могло апеловати на народ, нису могле спречити диктатуру. Кад је Цицерон уништио *Катилинине* присталице, он је свакојак погазио један позитиван закон, али је спасао државу. Из најновијега доба довољно је споменути дански краљевски закон од 1660, којим је апсолутна монархија била призната као вечити и непроменљиви уставни принцип. Али нарочито долазе овде начела канонскога и црквенога права, у колико су она требала да одрже своје тобож вечите истине средствима непроменљивога државног закона, а у противречности с потпуно промењеном свешћу доцнијега доба. Отуда су та начела канонскога права извор сталних револуција, као што ће нам то потврђивати историја Шпаније, Италије и Француске све докле, докле коначно не буде уништена световна власт Цркве. Ниједан закон није бесмртан. На ипак Црква не пристаје да сложи своје средњовековне декретије, у колико се оне баве световним правом, с начелима модернога друштва. Напротив, она баца анатеме на њих. Она одбацује погодбе за мир, под којима једино и могу да живе конфесионално мешовите државе, и тиме кида унутрашњу везу нове културе. Кад законодавац хоће да спута будућност и унапред забрањује благовремену измену своје воље законитим путем, то постаје он сам виновник свих потоњих недела. Због тога, што се та врло важна тачка превиђала све докле, док се врло оскудно познавала и разумевала историја, не може у опште ни бити говора о правном континуитету у историји људске културе. Ко би и. пр. хтео да поврати унатраг историју последњих векова или да је осуди с гледишта формалне легалности, не би захтевао ништа друго, него варварство. За свест данашњега доба историја има огромну заслугу, што нас учи да разумемо не само права прошлости, већ да се научимо и чувати слободу потоњих покољења од нашега рођеног времена.

Отуда излази за теорију модерне политике, да апсолутно непроменљиви квалитет моћи владалачке има историјски исто тако мало значаја, као год и апсолутно стално мерило демократских права, која су потекла из народног

суверенства. Закон, који хоће да утврди нешто као вечно непроменљиво, спрема само сâм себи самоубиство.

За уставну политику, којој мора да је највиши циљ хармонија између закона и историјскога развитка народнога духа, имамо: прво, да се унапред мора имати у виду промена закона у будућности, и друго, да се, због ванредних потреба, мора допустити да се закон може *привремено* и обуставити, како би се избегло његово укидање.

Врло уочљив знак више политичке увиђавности показује се у томе, што *новији уставни* тачно одређују, под каквим ће модалитетима у будућности ваљати да се измени њихова садржина. Може бити спора о томе, у колико ће ове промене бити олакшане или отежане. Али се ни замислити не може, да ма какав данашњи устав има претензију, да до краја остане у важности у свима својим појединостима. Што се тиче немачкога устава, за сада се још не може одлучити са сигурношћу, да ли ће у будућности донети штетне тешкоће одредба, по којој уставне промене може спречити непристанак четрнаест чланова Савезнога Већа. Добри закони имају особину метала, који се, и поред велике тврдоће, топе на средњој температури. Још су Римљани рекли, да су закони од гвожђа сковани — *Ferrea jura*.

Један од неопходно потребних захтева, који се ставља уставима с гледишта историјског принципа, јесте тај: да се унапред превиде невоље и изузеци, који би могли учинити, да један закон, срачунат за мирно развиће, буде неприменљив. Устав неки, изврстан за обична времена, може бити *привремено* неприменљив, за време каквих тешких политичких криза. Ну овај се сукоб може унапред отклонити, ако се исто тако *привремено* допусти ограничење јавних слобода. Апсолутна забрана сваке диктатуре може, за време судбоносних догађаја, изазвати само коначно уништење јавних слобода.

У овоме погледу били су, за европске односе, од особите важности догађаји у последњем америчком грађанском рату. Председник *Линколн* није се устезао, да усред опасности које су грозиле Унији, суспендује *Habeas Corpus*, и ако је знао да га очекују прекори, да је погазио

устав. Из истих разlogа је уведена обавеза пасoша, мера, која је нашла подражавања у Берлину 1878 г. после атентата на царев живот. Обе ове изузетне мере престале су чим је нестало узрока, који су их и изазвали. И у Енглеској је, за време опасних немира, био више пута суспендован *Habeas Corpus*. Кад се из страха од злоупотребе све веће власти, хоће да забрани апсолутно свако ограничење личних слобода и права, онда то не значи ништа друго, него сам устав довести у опасност. С гледишта принципа наравно да је потребно, да посредују, подношењем новог законског предлога, они, чија права ваља да буду пролазно сужена, а то је народно представништво; даље је потребно да се утврде одређени рокови, по чијем истеку се или продужава изузетно стање, на основу поновљеног одобрења, или опет ступа у живот суспендовано право. И сама Црква води рачуна о практичним потребама свакодневног живота, исповедајући отворено непроменљива начела *Non possumus*. Њено „*Possumus*“ је у *изузетном праву* панских диспензација. На тај начин, она посредује између дневних интереса и непроменљивих закона вечности.

Свест, да се у случају нужде сме употребити ванредна и неограничена власт, повећава енергију и сигурност државне управе, а тиме умањује и случајеве *стварне* потребе за то, која се чешће јавља код слабих и планљивих политичара. Као особити пример за ово да поменемо околност, како пруска државна влада није пред рат, или за време самог рата, од 1866 г. чинила никакву употребу од пуномоћија, датог јој чл. 111 устава и законом од 4 јуна 1851, по коме је могла суспендовати слободу штампе и удружења, и ако је за време унутрашњег сукоба био публикован низ наредба, супротних праву, и ако би се пред опасношћу од рата слабо обзирало на правничке скрупуле. По томе је један од најважнијих задатака практичне политике: да тачно уочи у законодавству случајеве *неприменљивости* закона и створи уверење, да сувише строго утврђење законских норма у пословима политичке државне управе, не само што не отклања сукобе, него их напротив може још и изазвати.

У једној врсти закона, међутим, чак се изречно претпоставља случај неизвршљивости и њених правних последица. То су *финансијски закони*, у којима се допуштају, противно формалном прорачуну, накнадни кредити, скопчани с личном одговорношћу чиновника. Мисао туна изражена, могла би се веома корисно проширити и на остале управне законе, а и било би потребно то учинити. Само што би онда ту ваљало свакад гледати да се, у начелу одговорности и накнадног индемнитета, повуку границе самовољи.

ШЕСТА ГЛАВА

Однос између морала и политике¹⁾

Недовољност законских прописа у државном животу. — Потреба моралног начела у државним пословима за развитак законодавства. — Независност моралног принципа од црквене догматике. — Трострука примена моралног закона. — Макијавелова политика. — Лична слобода држављана као претпоставка јавног морала. — Разлика између државног и приватног морала на основу дужности одржавања што је има једна држава, ну која дужност међутим није апсолутна, него може бити ограничена начелом народности (Италија и Немачка). — Зависност моралних представа од односа корисности.

Ратни обичаји и ратни морал. — Спорови на пољу морала. — Морално сумњива средства политике.

Ма колико да је начело законитости важно као основ политичкога делања, ипак никад није оно искључиво меродавно, у колико долази у обзир и позитивно законодавство. То смо ми доказали тиме, што смо изузетно право државника, да вређа позитивне законске прописе, издвојили из нижега ранга престапа, који се могу извинити или опростити, и означили га као нужност политике. Него је и у обичним приликама задатак државне управе, да позитивни закон, у историјскоме развиту, мења и потпомаже његов напредак. Из тога излази:

да је, у ма коме дашо ме стању позицивног права, дашо само формално, а никада и материјално начело активности влада.

Влада, која не би имала за свој рад никаквога другог подстицаја, до у нормама закона, који постоји, и у одржању њиховом против тежње за променом и поправком, била би готово исто тако бедна као и влада чисте самовоље, — претпостављајући паравно, да је у опште могуће вековима задржати непромењено једно и исто законско стање.

Ова проста напомена доводи нас до *моралног начела политике*. Ми истичемо питање: Каквим спољашњим побудама, ван позитивног закона, ваља да буде одређено делање државне власти и њених органа?

Испитивање овога проблема у толико је важније, у колико смо јасније увидели, да се у данашње доба не може признати непроменљивост закона. У опште, непроменљивост закона стоји у обрнутом односу према променљивости факата и прилика, на које се они односе. Отуда је и разумљиво, што су многи саставни делови нашега приватног права начињени према законским одредбама, које је скупио у *Corpus iuris civilis*, пре 1300 година, један византијски цар на обалама Босфора.

Куповина, закуп, очинска власт, својина, све су то општи људски односи, те с тога згодни за стална одређења. Сасвим је друкчије с казним правом. Од свршетка прошлога века два пута се или три пута мењало законодавство у већини немачких држава, у Француској, Белгији и Италији, пошто се у казним средствима од старог варварства крочило напред човечијем застрашавању, а одатле идеји правде. Док односи међу људима могу у току времена да сачувају свој правни карактер, дотле се, са сваким важним напретком у научним проналасцима и моралном сазнању, мењају, у својој целини, односи између индивидуе и грађанскога друштва. За осветљење тих промена довољно је подсетити на техничке проналаске барута, штампарије, парних машина и телеграфа. С таким проналасцима мењају се и законодавне потребе.

Јасно је, да се законске промене не могу чинити само према обзирима тренутне корисности. У колико је потребно, да законодавна власт предузима напредне реформе културних прилика, у толико би било опасно прерано, брзо и непромишљено мењање општих норма, по којима држава ваља да се управља. Тога ради већ, што се променом у законодавству чини извесна штета — а ретко се без штете за поједине интересе игде извршује какав преображај дотадашњих прилика — потребно је обазирање на какво више начело, по што је начело позитивног закона. А то више начело може нам дати само мо-

рал, закон морални, неписани и непринудни закон слободног испуњавања дужности према држави.⁵²⁾

Није нам задатак, да ближе улазимо овде у морални систем и ступимо на поље философских контроверза. Једно само претпостављамо: да с једне стране не може бити противности између прописа моралнога закона и *шрајне* корисности људскога живота, и да ће се себичност, која увек види далеко, увек срести на једној одређеној тачки са заповедима љубави према ближњем; а с друге стране, да је и познавање моралне садржине људскога живота подложно историјскоме процесу развијања, наравно, у колико није реч о неколиким апстрактним заповедима. Сигурно је да нико неће порицати, да су моралне представе народа пре сто година биле различне од наших, не само по својој теоријској конструкцији у философске системе, већ и по своме практичном значају као мотива људскога делања.

Прелазећи да размотримо овде моралне мотиве у начину политичкога делања државне власти, морамо на овоме месту учинити једну напомену у име закључака, до којих смо раније дошли. *Ваља, наиме, одбацити свако конфесионално и црквено гледиште при оцени моралних дужности, што их има држава*; и то не само с обзиром на верску равноправност за све грађане — о чему ће доцније још бити говора у науци о државним циљевима — него и с обзиром на природу и научни карактер државе. Разуме се, да се практички не могу остварити највиши захтеви етике у *маси народа*, ако се не призна религиозна моћ која дејствује у људској савести. Али у модерној држави форма религијских представа и верских правила не сме никада имати важност привилегованих, монополисаних правила. Што је ова истина потпуно потврђена имали су заслуге за то велики духови из т. зв. *периода просвећивања* прошлог века.

Ако би се државе, признајући неки религиозни принцип као непроменљив и вечит, повеле па да санкционишу законе, који би се отуд изводили, оне би онда или морале да сузбијају промену закона, која је постала не-

опходна због противречности с догмом, или би морале да прекрше обавезе према догми.

На пољу државнога законодавства никако се не може довести у склад начело *једноставне догме, која једино важи*, с историјским начелом државнога развитка. Отуда и долази потпуна неупотребљивост и научна недовољност теолошких система о држави, па ма им основ био католички или протестански.⁵³) Непобитни факат верске поцепаности, који се види данас у немачким државама, противи се свакоме покушају, да се политика сведе само на признати базис религиозно-конфесионалних начела. Ма каква удела да је имало или да може имати хришћанство у развоју наших моралних идеја, — а ми, у осталом, високо ценимо тај удео, — *за модерну државу нема „науке о чисто хришћанској политици.“*

У модерним државама морал се разматра поглавито с три гледишта: прво, у односу потчињености држављана власти државној; друго, у односу надмоћности државне власти над држављанима; и треће, у односу једне државе према другој.

Прво: Потчињености држављана државној власти. За модерну политику је неопходно потребан морални принцип *својеволног* вршења дужности према идеји потчињености свакога појединог човека оним особама и друштвеним телима, из којих он узима елементе за свој властити физички и правни живот: породици, општини и држави. Недовољност спољашњих присудних средстава и мотива страха од казне за материјално вршење закона нагони нас да, с гледишта искуства, морамо примити ово мишљење. Кад би правна заштита била само за то установљена, да у свакоме поједином случају држава мора употребити принудна средства ради испуњавања датих обавеза, онда би вредност материјалног права била врло незнатна. Право може наћи свој чврст основ, своју поуздану важност само у добровољном поштовању, које потиче из моралних мотива, и законодавац мора увек имати на уму оно, што је *Фридрих Велики* истакао као највише правно начело, да: „Све што бива из страха, има карактер неваљалства“.

Али представа о безусловној обавези појединца, независне од свију спољашњих користи и штета, на добровољну послушност закону, који одговара идеји о праву, на поштовање позитивнога закона чак и онда, кад се он не слаже с можда бољим мишљењем људи од великога духа, може се само тада подићи и достићи степен моралне силе, ако је државна власт, у својим радњама, и сама прожета истом мишљу. Јер органска природа целокупнога државног живота показује се и у томе, што су они који владају и они којима се влада солидарни, те пропаст једних повлачи и пропаст других. Не толико за поједини случај државног удара и незаконитих влада (јер и племенити народи могу бити преварени од тирана и парвенна, и угњетани за то што су имали у њима прекомерно поверење), колико за веће историјске периоде важи мишљење, да један народ има увек онакву владу, какву заслужује, чему, наравно, служи као допунa друго мишљење: да трајна неморална политика мора донети морални квареж народа. Мерна мерилом већих историјских периода у животу народа, мора свака политика, неморална у своме принципу, бити обележена и неуспесима.

О некој унутрашњој противречности између политике и морала не може, дакле, у теорији нипошто бити говора.⁵⁴) Многобројне политичке радње могу, за морал, имати индиферентан карактер; али се нипошто не може допустити да државна вештина, у своме властитом интересу, сме ради постигнућа спољашњих тренутних користи, газити одредбе наравствених закона, које су продрле у народну свест — или да их гази, а да се не јаве трајне штетне последице. За *правну државу*, т. ј. за државу, која хоће да буде више нешто а не сила, која физички влада над људима, може важити само ово начело:

Да циљ политике не сме бити оно што је, с гледишта државног, неморално, ниши она сме употребити то као средство за постигнуће каквог циља, који је иначе доуштен.

Због тога се мора одбацити свако позивање на начело: да по себи добар циљ искључује употребу каквог државног средства само за приватна лица, али не и за др-

жаву, и ако је међутим то начело практиковано у ранијим вековима.⁵⁵⁾

Потчињавање моралних заповести обзирима корисности у државној управи, и могло се, у опште, само тада и бранити, кад су се, у недостатку историјске свести и превиђајући законе каузалности, изједначивали тренутни успеси политике с *трајним* резултатима државнога напретка, или кад су се народи сматрали као беживотни предмети политике.

Такве су заблуде биле некада опште. Мисао о тренутним обзирима корисности обузимала је и људе од науке, а не само старе државне вештаке. Лекарима се нису стидели, да траже злочинце, те да на њима проучавају последице од убризгавања заразних материја. Владаоци су упућивали анатомима на смрт осуђене злочинце ради *вивисекције*, и ниједан се глас не диже против тога.

У 17. и 18. веку није политика владалачких кабинета била ни мало гора од политике република, као н. пр. *Млешачке*. На целој европској континенту владало је мишљење, да је за државника лудо да се везује моралним прописима, јер се мислило, да је немогуће држати се њих, а имати у политици успеха. Ова је мисао била тако општа, да се никако не може рећи, да је долазила од индивидуалног случајног слагања владара. Политика, која се обично једном речи назива *Макијавелизам*, и чија је суштина у томе, што се политичке радње не оцењују према начелима правним и моралним, већ према њиховим резултатима, била је наслеђе Средњег Века.⁵⁶⁾ Јер *државу*, у којој могаше важити право, ваљало је тек створити из хаоса забуне, неморала и насиља, у коме није био у опште ни признат *друштвени морални принципи*. Кад *Макијавели* учи владоце, да се својих непријатеља, који би им сметали у државним пословима, ослобођавају просто убиством, онда је он само поново истакао уобичајену праксу папа, какав је био *Александар Борџија*, и изнео науку, коју је доцније теорија проповедала па и извршивала, која је убиство тирана и владалаца хвалила као богоугодно дело за Цркву. *Макијавели* није ни могао поставити државни морал, јер није

било ни државе, каква је данас, ни свести о општим државним обавезама, — већ је и једно и друго тек требало створити. У његово време Црква бејаше искварила морал.

Док је средњевековна црква развраћала прост народ и свештенство, унижавајући ауторитет државе, дотле је лутеранска ортодоксија чинила то исто с једне стране с владарима, јер им је проповедала о божанском ауторитету власти, а с друге с простим народом, коме је одузимала политичку свест, наређујући му да се слено покорава.⁵⁷⁾

Отуда, с историјског гледишта, и може у опште бити говора о моралноме квалитету државних послова тек онда, пошто је утврђена лична слобода човекова у држави и морална одговорност оних који владају, *на сувиош учењу старе Цркве.*

И данас се још не може рећи, да је свест о личној слободи *пошитоно свршен факт*, већ да се непрестано усавршава, и ако философија права и наука о држави, која је из ње поникла, утичу већ два столећа на људско мишљење, и ако су уз то још и револуције показале, да више нема вредности стара наука о држави.

У овом прелазном стању мишљења о држави, које пропада, ка вишем разумевању наше људске природе, сасвим је објашњиво што се кад и кад изнова чује стара заблуда, која тврди, да између политике и морала постоји неизгладљива несугласност. Ко није имао прилике да чује, како су „морална средства“ и „морални добитци“ одбачени просто с презирањем, као детињасте замисли? Да су моралне побуде идентичне с некорисним доктринарним поступцима? А с друге стране опет, да природни развитак у политичком животу изазива у извесним круговима трајно морално негодовање, где се већине, добивене општим гласањем, сматрају као највиши морални принципи? Досадашња схватања практичне политике, у њеном односу према моралним законима, потичу поглавито из две заблуде: из *погрешног разумевања политичке* и из *погрешне примене морала на државне послове.*

Што се тиче прве тачке, то политика за раније векове није била ништа друго до вештина, да се постигну једнострано материјалне користи за владу. Државна се вештина покоравала само интересима властољубља. Њен највиши циљ био је нагомилавање материјалних средстава власти у земљи и код људи, а руковођена је била користољубљем. Све је било допуштено, што год је изгледало да се слаже с коришћу оних што владају. Угрожена непрекидно споља, државна власт је мало по мало отпочела сматрати *себе* као циљ, коме треба жртвовати све друго. У званичним списима говорило се само привидно о моралном и правном задатку државнога живота. За привредним благостањем поданика тежило се само у толико, у колико је оно доносило држави финансијских користи, или се бар држава могла њима надати. У доба распадања средњовековних установа владе су или себе сматрале као државу или су у држави гледале само вештачку творевину владалачкога генија. Док год је трајало овако мишљење, било је природно што се мислило, да се савесно вршење државних дужности *не може сложити с принципом личнога суверенитета*, чија би суштина требала да се састоји у неограничености. Морал је био „грађанска врлина“, чија повреда од стране владара не могла се наћи надлежног суда у људској савести.

Осим тога, државне науке не беху још нашле мереило, којим би се могле измерити појаве опадања и цветања државне заједнице. Сва су се размишљања о корисности сводила на неколике тачке: број квадратних миља, право заузимања својине за државни порез, величину и број војника, лаж и шпијонажу у међународном саобраћају.

Политика, као вештина користољубља, и морал, као животни закон слабих и немоћних, стајали су једно поред другог као два света одвојена један од другог. Тек буђење савести, отпочето с Реформацијом, и обарање старог система владавине, које је изазвала Француска Револуција, оправдали су опомене оних, који су захтевали за државу морални карактер. *Морална поквареност* је најзад престала да важи као средство за владање, које би било за

препоруку, и ако се просвећени деспотизам није био још сасвим ослободио веровања, да се морају задовољити материјалне потребе, мора потпомагати раскош, а сузбијати идеалне тежње културе.

С гледишта историјскога искуства сме се сматрати као утврђен факт, да с политичким опадањем државе иде упоредо и морална поквареност држављана, и да поквареност мора бити неизбежна последица политике, која, не признајући морална начела, испицује на својој застави лични интерес оних, који владају. Пад *Бурбона* у Француској, *Неапољу* и *Шпанији*, *Јулске Монархије* и талијанских херцега, пропаст старога поретка у Немачкој године 1848, треба приписати не само физичкој надмоћности и моћним средствима противничкога покрета, него и властитој слабости и несигурности или кукавичлуку оних влада, које су, у тренутку опасности, подлегле сили правне идеје, које су оне газиле, и тако рећи одмах се безвољно предале пропасти, јер се изненада и неочекивано узбунила њихова рођена савест, коју бејаху дотле у окове спутали.

Нема сумње, да на *другом* месту ваља имати и то на уму, да се политичка радња не може мерити просто начелима приватнога морала, који важи поглавито за поједина лица. Ну тиме се нипошто не ствара двојаки или вишеструки принцип морала. Морал је подједнак за људе велике и незнатне, за владоце и њихове поданике; али ипак за моралну идеју држава има нарочити објекат примене. Ни индивидуа, ни државна власт немају искључиво у себи самима свој животни циљ. Обавезе органа, који раде у име државе, одређене су уставом или народним представништвом. У овоме се и показује разлика између новијега државног права кад се пореди с ранијим периодима, у којима је све узимало своје оправдање из неограничене власти владаря. *Принципи модернога државног права, његова основна мисао јесте: морална обавеза владоца, да ће државну власт вршити зарад државних циљева и према законима. Сва власт, сав ауторитет оних који владају ограничени су обавезама према држави.*

Разлика у захтевима државног и приватног морала показује се, пре свега, у томе што *право самоодржања*

државе мора бити сасвим другачије по својој важности, но што је право појединога човека, коме се у дужност ставља да се жртвује за највише моралне циљеве. Пасти за државу на бојноме пољу, жртвовати се за одржање свога ближњег, највиши су захтеви морала за појединца. Али се никада не може од државе тражити, да се она жртвује за династичке интересе владалачких кућа или за одржање других држава. Јер, њено је одржање идеални основ правне егзистенције свију држављана. Само би у једноме случају држава могла одлучити да се растури, наиме: кад хоће да се претопи у правни и национално-хомогени организам вишега реда, чији би циљеви били идентични с њеним, те би их, имајући сад савршенија средства, могла боље постићи. У Италији нико и не сумња у то, да је *Тоскана* добровољно пристала да се споји са *Сардинском* монархијом; исто тако и у Немачкој је било разумљиво, што су мање државе, уверене у своју немоћ, својевољно порадиле на томе, да се уједине с већим државама. Данас не може више ни бити говора о *аисолутиној* обавези државе, да ће одржати недирнуту своју територију и своје суверенство.

Али је за то, зацело, сасвим правилно и тачно мишљење, да је држава обавезна да себе саму одржи ради целине. То се захтева из два разлога. Морална потреба државнога самоодржања је у њеном *опште људскоме културном задатку*, који се, по нашем мишљењу, не би могао решити без деобе народа у државна тела, а осим тога још и у нарочитом националном односу историјске државе према својим поданицима. Према томе крајњи основ државнога морала имамо у идеји човечанства — *космополиски принципи* — и у идеји националности, која је у тесној вези с оном првом — *историјски принципи*. Употребивши овај израз, ми смо желели да избегнемо да се не мисли, да је језиковна веза искључиво основ моралне државне заједнице.

Држава *мора* да се одржи, а из тога задатка добијају свој морални карактер и средства за државно самоодржање. *Овај циљ одржања* освећује сва за то потребна и неизоставна средства. Ну по себи се разуме, да *само-*

одржање не може никако значити и упорно остајање у једном истом стању. Историјски принципи захтева прогресиван развитак, кад је год време за то погодно, а који се јавља с развикоом свести појединаца и народа. Због тога се акт растурања мањег државног тела у корист националнога јединства може, у ствари, сматрати као акт самоодржања у моралноме смислу. На основу ових дужности о државном опстанку ваља, даље, извести моралне дужности практичне политике у оба главна правца: унутрашњег и спољашњег државног живота.

У *унутрашњој* политици моралне су дужности дате у *правноме карактеру државе* у нети мах и за оне који владају и над којима се влада. Морална послушност властима не може бити квалитативно ни мало различна од моралне послушности власти законима. Самовоља владачких кабинета или светине за време револуција може силом изнудити послушност за своје ђуди, али немају права да је захтевају. Захтевати једнострану или апсолутну послушност значило би повратити државу, тако рећи, у камени период њенога стварнога и физичког живота.

У *практици* постоји, дакако, врло значајна разлика. Докле незаконито одречена послушност поданика налази унапред, у формама законске принуде, гаранцију за неуспешност, дотле се непослушност највиших власти или не може никако, или врло тешко довести под форме позитивнога права. Највиша државна власт у монархијама је неповредна и неприкосновена. Ну то не само што не умањује, него напротив повећава њихове моралне одговорности, како би се покрио правни дефицит; осим тога, то доноси и неопходну потребу, да се опет успостави правна равнотежа између оних који владају и којима се влада, што се постизава одређивањем у законима, да се и органима власти може судити. Свако, не сасвим потребно, ограничење права да се могу судски гонити чиновници, који су повредили закон, *неморално је*.

У овом највишем закону државнога морала, који подједнако везује и власти и грађане, сасвим се губи разлика између моћи целине и слободе појединаца, јер се то обоје спаја.

По себи се разуме, да границе држављанске послушности и силе, која је изнуђава, морају бити променљиве. У историји се јавља онај променљиви правац, у коме видимо како су час претежнији традиционални интереси спољашњег реда, час нови интереси духовнога покрета. И овде мора бити неког моралног регулатора. У место да пусте да их надвладају факта, па после да одобре оно, што се збило, и властима и грађанима је напротив задатак, да своје односе удесе по принципу добровољног одрицања преживелих привилегија, које се више не слажу с идејама нашега времена.

У овоме моралноме захтеву својевољног одрицања, од стране формално привилегованих, имамо у случају каквог сукоба најлакше решење за све несугласице.⁵⁸⁾ Апсолутна монархија би морала одавно, а да и не чека револуционарне потресе, ограничити сама себе, по својој властитој иницијативи, а великобаштинарско племство морало би се одрећи феудалнога ловачког права, патримонијалног суђења и других привилегија, да је била јаче развијена државно морална свест. С друге стране, било би исто тако добро, да се у јужним америчким републикама страсти необуздане и сваком реду противне народне масе, која се стално буну против власти, умере својевољним ограничењем оних личних права, чија се злоупотреба јавља свакодневно. Добровољно попуштање историјскоме праву моралан је захтев, без кога се не би могао ни замислити миран развитак државнога живота.

И одиста, од педесет година на овамо знатно се изменио и говор европских влада. Држава је изашла из доба малолетства и турскога апсолутизма, и мисао о обавези и одговорности државних влада пред законом више се не одбацује сасвим. Али је ова мисао исказана у уставима непотпуно, или је и нема. Да ли се, међутим, већ и сада може свуда завести сасвим министарска одговорност, утврђена до најмањих појединости или не, не мења ни мало захтев, који је правна свест народа поставила онима који владају, и који се мора испунити према ономе историјском закону, чије је постојање потврђено падом династија, које нису хтеле водити рачуна о њему.⁵⁹⁾

С погледом на примену моралне мисли, различан је спољашњи положај државе од унутрашњег. И овде вреде несумњиви морални захтеви, подигнути на основи космополитске идеје о човечанству, а који су укорењени у свести културних народа. Слепој жудњи за освајањем остављен је бедем у виду поштовања народне егзистенције; мисао о светској монархији или хегемонији над европским државама исмејана је и одбачена, а исто тако и скромнија претензија једног народа, да буде вођ у цивилизацији другим народима, претензија, која се не да остварити због несугласности с осталим. Трговина с робовима сматра се као злочин и гусарство; а истребљење немоћних варвара од стране културнијих народа као неправда и неваљалство. У међународном саобраћају имамо један идеални елемент, који се раније означавао као сањарија. Духовно сродство свега што је добро с користољубљем показује се у наклоности и одвратности народа, што се и у самим руским делима о држави признаје као један фактор спољашње политике. Несрећа која задеси један народ у виду глади, рђаве жетве и куге, изазива саучешће по целој свету. Постоји дакле међународно добротинство, које не зна ни за какве границе народносне и верске свађе; јединство моралне свести, кога није било чак ни онда, кад је спољашње јединство вере везивало европске државе. Ма како да изгледа значајна надмоћна снага неке велике силе, ма колико да се осећа њен утицај: мирно упоредно постојање нација ушисано је неизгладљивим писменима у савести као захтев генерација, које сад живе.

Мало по мало, па се психолошки основ заједничкога мишљења о битним правима самосталности држава толико оснажио, да се чека остварење захтева, да на место себичности и скривеног непријатељства у спољашњој политици дођу морална начела. Међународно право, пре двеста година само научна теорија, претвара се у моралну силу, пошто су се вековима искусиле последице себичњачке кабинетске политике. И овде се може доказати, да су се позитивне моралне идеје народа створиле и утврдиле с гледишта доказаних неуспеха у историји и невоља, које су потекле из неморалне себичности.

Нигде се јасније, међутим, не види релативна зависност моралних представа од питања корисности, као нарочито у међународноме праву и у спољашњој политици. Понајпре у *дипломацији*. Пре сто година беху претварање, лаж и гажење уговора, тако рећи, уобичајена оруђа за спољашњи међународи саобраћај. Чак и *Фридрих Велики* могао је само тренутно да се опрости оваквог начина мишљења. Он је написао *Аншимакијавелија* — али је поделио Пољску с Русијом и Аустријом, зашта би се, у оно време, тешко могао навести који други разлог осим државна корист. Тада је свуда господарио ђеније дво-смислености и дволичности; мирни односи међу државама нису били, у ствари, ништа друго, до примирје на отказ. Војнички најамнички систем, без народносног основа, допуштао је да се воде ратови без оне одговорности, коју и апсолутни владалац мора узети на себе кад стоји на челу народне војске. Те су борбе изгледале као убијања под уговором, на која се није могао жалити нико осим оних, који су *случајно* били општењени лично или у својој имаовини; ну свакојако да се нису могли жалити они, који су се сами продавали. У таквим приликама ни дипломација није могла бити друкчија, по што је одиста била. Али би се грдно погрешило, ако би се хтело примењивати начела приватног морала о лагању на она времена и њихову дипломацију. У периоду општега лукавства, људи су осигуравали своју егзистенцију само међусобним подвалама и преварама.

Поштена и искрена државна влада према својим непријатељима, међу начелно лажљивим, била би права немогућност; значило би, да ради на својој рођеној пронасти, осим ако би било да поштење доноси користи за то, што људи не верују у њега, па онда у таквом случају погрешно мисле, да је истина не исказана намера, него противно томе. Али је било некада и таквих људи у дипломацији, који су из лености говорили истину, јер су врло добро знали, да је врло тежак посао лагати непрестано, доследно и без противречности.

Да се не сме *поједина* влада, сама за се, корети, види се одмах, чим се поведе реч о *рашу*. Ту се на први

поглед види, да се не да̄ применити приватни морал. Све што ми осуђујемо и кажњавамо као злочин: убиство, повреда, сакаћење, уништавања својине, па понекад чак и само пљачкање — све је то дозвољено и слободно ради циља. На тај начин, рат има свој нарочити морал, у коме су оевећена она средства, која приватни морал апсолутно одбацује. Овде видимо нарочито то, како морални прописи зависе поглавито од циљева човечијег живота. Наравно да и рат има своја нарочита правила. Да су се моралне представе веома знатно развиле и приближиле космополитској идеји човечанства довољно је, ради уверења, поредити само, ма и површно, начин ратовања за време *Седмогодишњег Рата* и ратовање од *седам дана* г. 1866. Неговање рањених непријатељских војника, неутралност ратних амбуланса и превијалишта, укидање гусарења и интегритет приватне својине на мору, за време пруско-аустријскога рата од г. 1866, напреци су којима нема шта да замери ни Апостол вечитога мира.⁶⁰⁾ Али ипак зато остаје факат:

Да су су се сви ти напреци могли постићи само због тога, што за остварење ратнога циља нису више неопходно потребна стара ратна правила, данас већ напуштена.

Неморално је, дакле, у ратноме моралу оно, што одбацују не само морални закони мирнога друштвеног стања, него, осим тога, што не захтева ни сам ратни циљ.⁶¹⁾ Кад се Французима пребацује опустошење Пфалца под *Тиреном*, Северо-Америчанима, у грађанскоме рату, затварање пристаништа *Charlestown* потапањем бродова напуњених камењем, или плављење обада реке *Мисисипи*, то се може изрећи суд о томе само онда, пошто се најпре реши питање: да ли су та разоравања и пустошења, кад се паметно промисли, била или не подесна да се рат сврши.

Сваки зна, да су лукавство и лаж, који су иначе мреки једној државној влади и ње недостојни, у рату и према непријатељу врло корисни и потребни. Свуда је допуштено, да се проносе лажни гласови, како би се преварио непријатељ, и што је од највеће важности за успех

стратегичких операција. Обе стране, које се боре, гледају да сакрију своју праву, стварну снагу, да заварају противника и да га намаме у клопку. Само што се реч *лаж*, позајмљена од грађанског морала, скрива овде под много звучнијим и отменијим именом *рашног лукаштва*. И то сасвим с правом. Чини се само оно, што су и Римљани радили градећи разлику између добре преваре (*dolus bonus*) и рђаве преваре (*dolus malus*) и што је Црква — наравно не с истим правом као световно ратовање — називала „побожном преваром“ (*pia fraus*). Ови су примери потпуно довољни да покажу: да се апсолутно и апстрактно постављено начело приватног морала, као на пр. забрана да се не говори неистина, — начело, које се, уосталом, и у приватном животу ограничава додатком да су то *лажи из нужде*, — не може применити нипошто на државне акције у рату. Лукаштво и превару, које ми са своје стране мислимо у рату употребити, допуштамо унапред и своме противнику, да их и он према нама употреби надајући се, да ћемо ми, као паметнији извести то боље. За нас не бива ништа, што ми унапред нисмо прорачунали и о чему нисмо размислили. И у томе баш и јесте разлика, што се у приватноме животу *лаж* употребљава увек као једнострана привилегија варалице према поште-ном човеку, с којим има посла. Ну, да ли и *војсковођа* сме варати своје војнике? Кад се битка на *Вашерлоу* окренула против Француза, *Наполеон* пусти глас, да је стигао *Груши*, чиме је хтео да задржи продирање Пруса. Ну ова *лаж*, кад се дознало за њу, имала је за њега најгоре последице.

Кад међу државама нема сталнога мира и кад међу њима влада *узајамно* и оправдано неповерење, то је и данас сасвим појмљиво, што се, у интересу одбране, мора одобрити прикривање правих намера државне владе према страним државама. Али кад би се овакоме поступању дала општа важност и усвојило као правило, оно би било само сведочанство о растројству моралних начела у *мир-номе* међународном саобраћају.

Ну никако се не би могло допустити, да се *рашни морал* кориснога уништавања примени на односе држав-

них влада према политичким партијама или на међусобне односе партија. Напротив, овде вреди *узајамно обвезивање на истину у мирноме законитом стању, опште поштовање закона*. Али, пре него што се то у опште појми, протекне обично доста времена; прелазни период из апсолутизма ка слободнијим државним уређењима, и обрнуто, из слободе која опада ка деспотији, наговешћује се обично тиме, што партијама облада слепа тежња за уништењем противничких мишљења. Опасно стање, проскрипције и преки судови облаче се тада у рухо пале правде, а на срамоту јавног морала. Политика анархије и деспотије, ако је меримо мерилом данашње правне, уставне државе, и не може у опште другачије радити, него неморално.

Сазнање, да управе државне не могу бити без моралних принципа, довело је до покушаја, да се они истакну као предмет једне нарочите, засебне науке, *науке о државном моралу*.

Што се наука бави и овим начелима, не може се зацело ништа замерити. Али је слободно посумњати, да ли има довољно разлога за издвајање оваких наука из области *Етике* или *Политике*, како ће се створити једна самостална дисциплина. Зар су збиља тако велике разлике између приватног и државног морала? Зар се, напротив, не може *научно* утврдити јединство моралнога принципа за све односе људскога живота? Можда би било много важније показати везу између привидних разлика, него ли истицати поделу. Ну свакојако, ваља свакад нагласити погрешан закључак, који се ту изводи, наиме: да оно, што је морално забрањено поједишцу у његовим односима према појединим лицима, мора и држава у своме одношају према државама просто одбацити.

С развојем државног живота можда ће се овај захтев једног дана и остварити; он је исто тако само једна *идеална* жеља, као год и идеја о *вечноме миру*. Али докле год буде било рата и докле га одобрава свест народа, докле га ниједна држава, *сама за себе*, не може извршити. И у највећем одступању јавнога морала од наравствених закона приватнога живота, какво се јавља у међусобним ратовима народа, налазимо свакад опет је-

динство начела, ако се само сетимо паралеле *нужне одбране* нападнутих и ако будемо сматрали као морално оправдан само онај рат, који се јавља као неизбежан ради одбране највећих добара и права једне државе.

Одвајање приватнога морала од државнога изазвао је у почетку положај владаоачеве личности у апсолутним државама.⁶²⁾ Ту је ваљало, наиме, показати, с једне стране, да врлине једнога племенитог срца нису довољне да се државом може сигурно управљати, а с друге стране, да се задаци и средства државне владе не смеју оставити самовољи, која допушта појединцу да сам себе штети. Ваљало је одвојити приватну личност владаоачеву од његовог политичког звања, као што је већ била правно одвојена његова личност од државне власти.

Ми смо већ поменули и доказали историјом међународнога права, да се и моралне представе историјски развијају, бар што се тиче њиховог реалног значаја за свест народа и њиховог утицаја на духовне процесе живота. Одатле добијамо за стварање права у законодавној политици двојаки правац:

или да се из круга неопходне принуде издвајају извесни елементи и остављају слободној моралној сфери;

или да извесни захтеви морала, који ни до данас нису признати, узимају карактер правне неопходности, коју је и закон признао.

Од кретања ових идеја зависи проширење, увећање и сужавање граница позитивнога права. Најјасније се тај процес може видети из историје кривичнога права. По-нешто, што се пре триста година сматрало као злочин, данас може бити некажњиво, а што је било некажњиво, сад се гони као злочин. Исту појаву видимо и у средствима за кажњавање. Однос сакаћења, батињања и погубљења, према моралној свести нашега времена, сасвим је противан схватању, које је важило пре сто година. *Bagehot* каже: Целокупна историја цивилизације проткана је идејама и установама, које су испочетка биле извршене, а после постале грозне.

Наука о политици не сме губити из вида овај *факт*. Она нема, истина, никакве потребе, да се бави до-

казивањем моралних представа на по се, јер то она оставља Етици и тако званој моралној Статистици, која ће се, без сумње, још више усавршити; шта више, она мора узети у помоћ и Психологију, те да види како се стварају представе.⁶³⁾ Али факт о непрекидном преображају идеја мора утицати на *законодавну* политику, у чијем је интересу да се утврди, какав утицај у опште има воља законодавчева на стварање моралних представа у народу, и у колико, с друге стране, зависи закон, у своме извођењу, од стварнога стања тих моралних идеја.⁶⁴⁾ Ако оставимо на страну случајеве, у којима се ма каква наредба законодавчева јавља као морално равнодушна или се још не сумња у њену моралну вредност, онда можемо ту имати: или да су погледи законодавчеви измакли испред моралне свести његовога доба, или да су заостали за њом.

Ово се последње дешава у данашње доба много чешће због тога, што је, поред разноврсности данашњег друштва, у појединим слојевима његовим врло неједнако стварање моралних представа, а по неки пут, где су у питању међусобни односи појединих друштвених класа, чак и супротно. Отуда имамо у законодавству неку несигурност, чији су мотиви по себи врло часни. Закони о зеленаштву укинута су у Прусској много доцније, но у другим европским државама, које су у своме културном развоју биле заостале иза културног развоја Пруске. Некорисност зеленашких закона била је у пракси *одавно* доказана, пре но што је и оглашена слобода интересне стопе. Међутим, ни данас још нису свршени спорови око овога питања, с обзиром на његову моралну и социјално-политичку страну. Док је међу великим капиталистима у велико заступљено мишљење, да у опште и нема зеленаштва, које би с моралног гледишта требало одбацити, дотле радничке класе сматрају још непрестано интерес зеленашки као ствар посве недостојну и за презирање. Тако су моралне идеје о зеленаштву остале сасвим зависне од опште привредне организације народнога рада, и промениће се вероватно тада, кад удруживање радничко узмогне премостити провалу између капитала и радничке награде.

Ови су се спорови за дуго водили и око *коцкарских игара*, док најпосле није дошло до тога, да се затворе коцкарнице. Изгледа, да мањим немачким владаоцима никада није било јасно, да је потребно да се укине коцкање. Међу противницима јавнога коцкања било је, међутим, морално питање сасвим спорно; јер су једни били противни упропашћивању у јавноме коцкању, због спољашњих привредних и полицијских разлога, а други, у своме гнушању које им је било у навику прешло, с гледишта морала. Док су неки противни и државним лутријама, дотле их други узимају у заштиту или их бар сматрају као индиферентне за морал. Овај се спор јавио и због емисије премијских лозова ради државног зајма.

Таквих спорних мишљења неће, као што изгледа, никада сасвим нестати. Познато је, с каквим су се упорством браниле старе еснафске привилегије од слободне утакмице рада, коју новије време захтева. *Сваки интерес, од извеснога значаја, у пољопривреди, занату и трговини сивара обично и свој нарочити морал за употребу.* Али баш та околност, што извесне претензије бране као морално неопходне они, који отуда имају несумњиве користи, драгоцено је обележје за правац, у коме политика има да тражи свој циљ. Изнети неке контроверзе данашњег доба била би ствар *специјалне* политике, а према нарочитом задатку, који се од ње тражи.

Али су неколика спорна питања од тако општег значаја, да не можемо ћутке прећи преко њих. Сумња потиче редовно из разлике у мишљењима о применљивости или неприменљивости некога начела, усвојеног у приватноме моралу. Као *морално* сумњива средства могу се, с гледишта данашњег доба, навести ова:

1). *Користићење неким незаконитим факшом или неком, по себи неморалном, радњом шреће особе, ради државних циљева.* Политичка пракса данашњег времена није ни најмање сумњива, и ако моралисте војују против ње.

Изгледа одиста, да се може поставити велика разлика између тога, ко је изазвао и покренуо неку неморалну радњу и питања, да ли се сме после неко трећи њоме користити. Непремено је за осуду изазивање непријатељ-

ских војника на вероломство и издају. Модерно међународно право одбацује то средство ратовања. Али се ниједан војсковођа неће предомисљати, да прими војничке и ратне бегунце или уходе, који му се добровољно јаве, и њима се користи, и ако им он неће насигурно сакрити своје лично презирање. Вратити војничког бегунца застави, коју је издао, значило би радити у корист непријатељеву, а то се не би управо ни мало слагало с крајњим циљевима рата. Ослабити противника не само што је допуштено, већ се и тражи у интересу своје сопствене снаге. С друге стране, било би зацело непремено морално одбити или осујетити понуду за убиство непријатељских заповедника. Могло би се до душе замерити и рећи, да примање војничких бегунаца даје уједно и повод за бежање, и да се тиме узима одговорност за неморална дела других. Али је тај мотив увек само узгредан поред разлога незадовољства или плашљивости, који и подстичу на бежање у рђаво дисциплинованим трупама. Исто тако се ратна пракса не устеже баш много да прими понуде, да се за новчану награду изда какво непријатељско утврђење.

Слични су случајеви денунцијације због политичких преступа. Потказивања каквога сазаклетника против оних чије је поверење он измамо, сматраће се увек као подлост и жигосати праведним презрењем, и ако је било државних влада, које су таквим нитковима давале одликовања, похвале или масне државне службе. И ако је овај посао по себи сасвим за презирање, ипак криминална полиција мора водити о њему рачуна. Она има, наиме, задатак да прокрчи пут истражном судији, и за то треба да употреби сва средства трагања, у колико су законом допуштена и не дају повода за деморалисање чиновника. Тако зване *agents provocateurs* француске полиције нико не брани. Нека извесна стара уобичајена средства криминалне полиције или вишега истраживања политичког мишљења, одбацују сви, осим оних који се њима служе.

Криминални поступак старијега доба сасвим је подесан, да нам изнесе на видик моралну поквареност међу судијама. Истражном судији био је задатак, да изнађе злочин. Њему су биле одрешене руке, хоће ли се послужити

батинама, ономенама, обећањима, лукавством и лажима, или вишим постављањем лукавих питања и притворном поверљивошћу према неком лунежу. Мало је њих било, пре сто година, који су осуђивали оваква средства; јер су се, поред онаког уређења судских претреса, злочинци могли довести до признања и казне готово само моралном принудом и лукавством. *Задача* корисности државне био је највише гледиште, с кога су се правдала она средства за одбацивање, јер се, у опште, није ни знало за друга.

Многа средства криминалне полиције, која се нападају с гледишта моралног, обично се правдају ратним стањем друштва према злочинцима, а осим тога и тврђењем, да с друге стране не би било ни могућно казнити злочинца у најопаснијим случајевима.

2). *Ограничавање незгода и неморалности, које постоје, државном влашћу, у колико изгледа да је њихово искоренивање немогућно, а њихово занемаривање за све штетно.*

С гледишта приватнога морала обично се види у покушају, да се ограничи јавни неморал, жеља као да хоће да се он трпи или чак и потпомогне. Ну ово је мишљење неоправдано.

Док је старије законодавство кажњавало присутне сведоке и лекаре при каквом двобоју, дотле новији закони остављају их без казне због тога, што они ограничавају последице једног зла, које би се и *без* њих десило. Црква, која управо осуђује и одбацује рат, шаље своје свештенике за зараћеним војскама, да теше паћенике. Она има права то да чини, јер зна врло добро, да њено одсуствовање с бојних поља не би имало баш никаква утицаја на држање зараћених страна.

Најтежу примену тога начела имамо у државноме уређењу *проситиуције*, чије је насилно угушење казнама немогућно и чије би слободно успевање у јавности било посве штетно. Ту би био сасвим неоправдан прекор, да држава храбри или потпомаже порок, кад гледа да ограничи неизбежну распуштеност. С обзиром на примљену претпоставку о немогућности да се, у данашњим приликама, уништи простигација, може бити говора само о једном питању: да ли би предложена средства постигла свој

циљ, и да ли не би мешање власти у ово зло, које као да хоће да постане опште, изазвало веће штете?⁶⁵⁾

С овим питањем једнако је и *пишање о умерености* у Енглеској и у неким Северно-Америчким државама, у којима се покушава, да се силом заведе забрањивање спиритуозних пића, а не увиђају да је такво предузеће сасвим узалудно.

3). *Одржавање противзаконих факаша, јер би њихово опозивање и укидање донело опасности држави.*

У приватноме моралу по кад што се чује, да ваља загладити пошто пото неправду, која је ма кад тад у држави учињена. У колико одиста постоји неправда, према моралноме мерилу онога времена кад је учињена, не може се тако лако одбацити захтев за задовољењем. Ну друкчије је с оним повредама, које не допуштају враћање ранијега стања, а без опасности за права, која су за то време постала, или за државну сигурност. Просто *restitutio in integrum*, по петеку неког времена, у опште је немогућно.⁶⁶⁾ Ни у самом приватном праву не може се избрисати оно што је једном било, као да није ни било, него се може само дати накнада повређеноме, у колико рокови застарелости нису протекли.

Неки траже да се поново ускрене Пољска у старим границама пре *прве* поделе, како би се загладила једна историјска неправда. Овде је очевидно, да је немогућно успоставити не само старе *границе*, него и некадашње односе међу народима; исто је тако очевидна и опасност за општи мир, кад би се, према садашњим европским односима, извршило непоступно обнављање некадашњих граница. Да се Пољска не може на ново никад ускренути то не може нико рећи, али се не може никако допустити, да се баца морална одговорност на данашње доба за оно, што је било пре сто година.

4). *Обавезе које потичу из политичке заклетве, која је или положена државноме поглавару, или коју је положио владалац, да ће чувати устав или дати обећања.* Што се тиче првога случаја, који је, после прогонства *Хановеранске* династије, опет ушао у практику, то су се још и енглеске моралисте, после протеривања

Штуаршке династије, слагале у томе, да се не може ни-пошто одобрити обавеза на послушност, дата заклетвом, и прогнаним владоцима; заклетва је, дакле, условљена притежањем државне власти. Што се тиче другог случаја, то су *паше* и овде својим диспензацијама јако уздрмале јавни морал. *Бонифације VIII*. огласио је као политички принцип: „*Много обећашу, да се мало одржи.*“ Али се не може никако усвојити безусловна обавеза, да се одржи дата обећање и онда, пошто се увиди, да је такво обећање штетно за државу. Сукоб са савешћу, који се за тим јавља, отклања се само тиме, што владоци абдицирају, да побију мишљење, као да им је гажење заклетве диктовало властољубље и лично користољубље. Већина познатих историјских случајева правдају, на жалост, овако мишљење. Али је, без сумње, за јавни морал најгори положај, кад се политичка заклетва нити узима натраг, нити испуњава. У морално сумњиво стање запао је и пруски устав тиме, што се дата обећања у већини чланова нису могла нити напустити, нити испунити.

Преко других спорних питања од мање важности, а која потичу из моралних представа нашега доба, прелазимо овде ћутке. Ми смо хтели само да покажемо противност између приватног морала и појединих праваца политичке радње. У осталом, ми смо нашли, да су моралне представе у политици историјски најтежије везане с циљевима државним, и да се само у тој свези и могу разумети. Отуда нам се јавља задатак, да научно одредимо и саме *државне циљеве*.

ТРЕЋА КЊИГА

ДРЖАВНИ ЗАДАТАК КАО ПРИНЦИП ПОЛИТИКЕ

СЕДМА ГЛАВА

Идеални државни циљеви према општој науци о држави⁶⁷⁾

Историјска подлога новјих теорија о државним циљевима. — Три просте и опште теорије старије науке о држави о овим циљевима. — Прво: теорија о циљу државном с гледишта благостања и њене последице до данас. — Друго: теорија о искључивом правном циљу. — Трагови ових погледа у делима неких енглеских економиста. — Непотпуност ове теорије. — Новија терминологија „уставне“ или „правне државе“; у чему се разликује она од старијега схватања. — Треће: Теорија моралног циља у својем двојакном облику: као рационална или крајње натуралистичка; Хегел и Штал.
— Теорија новије науке о држави: Мол, Сахарије, Шулице и Хелд. — Неодређеност досадашњих система.

Према ономе што смо изнели у трећој глави, *питање о корисности* заузима у претресању практичних политичких задатака, чију суштину оно и чини, посреднички положај између *начелног и техничког питања* о начину извођења.

Ну то вреди само у толико, у колико је потребно испитати односе корисности за поједине случајеве и неке нарочите државне радње, а с гледишта успеха, који свакојак мора наступити; и даље, у колико ваља имати у виду односе средстава, која су нам на расположењу, према унапред означеном циљу рада. Али пре него што бисмо видели, у чему је значај ове корисности појединих државних радња, које су условљене конкретним чињеницама, ваља нам се запитати:

да ли истакнути циљ одговара општим одредбама циљева државнога живота у извесној држави, и да ли га ове одредбе захтевају, допуштају или искључују?

Ми смо говорили до сад о праву и моралу само поглавито с негативнога гледишта, с гледишта ограничења,

кога се мора придржавати политичко делање државне власти. Али је исто тако важно одредити *државни циљ* и према његовој позитивној страни. Ма који политички систем не би имао сигурне подлоге, ако се то не би решило и одредило. Законитост и моралност државних радња и онако се могу јасно познати само у вези с крајњим одредбама државних циљева.

Ако је за политичку праксу и стварање партија у држави понајпре потребно обазрети се на теорију о државним циљевима, — а ми мислимо да јесте, — онда мора пасти у очи, како се њој у Немачкој није досада ни мало поклањала она пажња, коју захтева њена важност. У осталом, темељно испитивање и тачно одређење *државних циљева* је поглавито резултат новијих радова, којима је најближи повод била пропагандна старих државних облика.

Без сумње, Средњи Век је имао пуно разлога да се бави расправљањем овога питања, пошто је, у борби између световне и духовне власти, требало одредити њихову улогу према њиховим циљевима. Али баш због тога, што је то питање било ограничено односима између Државе и Цркве, оно се и svelo по несрећи на борбу мишљења, која не да да се дође мирним путем до резултата. Тек од како је школа природнога права стала истраживати принцип државе, узрок њеном постанку и потребу да се и одржи, тек тада се прешло да се потраже и одреде циљеви државе, за разлику од циљева појединих индивидуа. Научни резултат онога правца у разматрању државе, који је почео с *Хугом Гроцијем*, а завршио се француском револуцијом, и састојао се поглавито у томе, што се држава изводила историјски из јаснога сазнања циљева државних, које су јој њени грађани одредили.⁶⁸⁾ Држава је изгледала, према томе, као уговором утврђено средство за такве животне циљеве, које појединци желе постићи у толико, у колико би то било немогућно у простоме неорганизованом друштвеном стању, где нема државне власти с принудним средствима. Разуме се, да је према оваком гледишту држава узела на себе, у место права, дужности и обавезе према појединцима. Поглавита

разлика између средњеveковне канонске и модерне философско-правне науке о држави и била је отуда у томе, што је држава, према папскоме начелу, требала да служи највишим црквеним циљевима, а према философско-правној теорији друштвеним потребама. На томе темељу се и оснивају новије појаве клерикализма и социјализма.

Неизбежна реакција против философско-правних идеја јавила се онда, кад се историјско-правна школа изјаснила за суверенство и самосталност државе. За њу је историјски процес постајања поједине државе био као радни принцип њене акције, тако да је циљеве државног живота ваљало узимати искључиво из прошлости и традиције. У самој тој супротности старијега (философско-правног) и доцнијега (историјскога) схватања државног циља имамо клицу оних разлика, које су своје практично дејство показале у уставотворним скупштинама у виду цепања и свакојаке партијске поделе.

У удбеницима општега државног права, у јавним документима, партијским програмима и броштурама јављале су се редом најразличније представе о државном циљу :

или да је држава сама себи циљ, под чиме би се могло разумети само глорификација себичности или одрицање свакога давања рачуна и одговорности, то јест ако проповедници те теорије лично нису припадали оним владама, које су радиле без свести о одређеним циљевима ;

или да свака поједина држава има своје засебне одвојене циљеве, који се мењају с временом и личностима;

или да има за све државе без разлике један једини највиши циљ, који је свуда једнак, и ако га можда свуда не познају.

У овоме последњем правцу кретала се нарочито теорија општега државнога права, која је готово у апстрактну прелазила. Изгледа, као да је ради потребног јединства и доследности било веома коришћено, да се, према једном највишем, простом и универзалном циљу, створи мерило за оцењивање историјског развитака.

Где су прошли векови одступали од тога мерила, мислило се да се има права да се просто осуде као

векови заблуда и незнања. С историјског гледишта, одређивање нарочитих државних циљева свуда је секундарна појава, која је потекла из непосредне потребе, да се за све тежње владалаца или њихових противника нађе начелно оправдање.

Како ове теорије о простом и универзалном државном циљу имају још и данас својих заступника, то неће бити ни мало на одмет да их укратко разгледамо, наравно само према њиховој садржини. У ближе претресање историјске основе и везе ових теорија, било с практичним политичким тежњама, било с философским системима, могли бисмо се тек онда упустити, ако би се још и данас признало, да је потребно опширније побијање ових теорија. У опште узевши, наука разликује, остављајући на страну мања одступања, три у основи различне теорије о државним циљевима, и то:

Прво: Теорију циља благостања;

Друго: Теорију правнога циља, и

Треће: Теорију моралног циља.

Што се тиче, најпре, *прве* теорије, то се може до ње доћи с врло различних гледишта. Браниоци права слободе, као и приврженици владалачке деспотије, позивали су се редом, од чести ради правдања злоупотреба, које постоје, од чести ради одавања хвале очекиваним поправкама, на благостање и корист државну. Нема никаквог гажења права, никакве законске повреде, која се не би могла оваким начином загладити. Али шта може бити признато као општа и због тога *трајна* корист државна, није досад позитивно још нигде утврђено.

Пре свега, у самом схватању јавног благостања огледа се материјалистички или идеалистички поглед на свет сваког појединог писца. Може се само толико рећи: да се у свакој епоси сматрало као највиша срећа укидање злоупотреба, које су народ љуто тиштале. И не упуштајући се претходно у питање, да ли је за зла, која држава жели да отклони, и *сама она* крива, или су потекла из *природног* стања друштвенога живота, ипак ће се свакад тражити, да се држава постара да их отклони. *Свака царшija, свако користољубље сматра своје*

послове као највише и најоштрије. Понајчешће се благостање јавља заогрнуто економским рувом. На државну се власт једино и баца одговорност за патње и немаштину спротиње, за оскудицу прилика да се што заради, за поплаве и рђаве жетве. Тако се и јавља овде наизменично дејство идеја: што с једне стране владе, тежећи тобож за народном срећом, сматрају с правом све повољне успехе туторског рада и „очинске бриге о земљи“ као своје дело, а с друге стране на туторство навикнути народ држи да је за све неповољне, штетне и убитачне појаве у привредном животу, за све кризе и невоље крива власт. Обично неће нико ни да тражи извор својих невоља у својој рођеној кривици. На тај начин, налазе се јавна права и дужности у непрестаном зашлету.

Јасно је, да се само у првим тренуцима одушевљења може поверовати у тврђење, да је задатак и циљ једне владе да задовољи и усрећи *све* своје поданике. Није никако могућно за дуго сакрити истину, да свака случајно или намерно извршена промена у друштвеном животу, па чак и свака поправка и проналазак, уди непремено извесним интересима. С тога циљ благостања, да би остао у границама могућности, и мора да се ограничи тако, што се, као оно и Енглез *Беншан*, задовољава благостањем што је могуће већег броја, као резултатом државног рада, или, у квалитативноме смислу, издваја оне класе народне које ваља усрећити, и које су привидно позване, да уживају живот на рачун других. У пракци доводи према томе покушај усрећења, од стране државне власти, до поређења већина, којима се може указати државна помоћ, с мањинама, чији је задатак да служе за задовољавање већине. Ту се у ствари јавља обично обрнути однос у томе што се мањини, која је снабдевена средствима државне организације, т. ј. онима који владају, жртвују „ради највећег добра свих грађана“ интереси већине.

Најсјајнију слику државе с оваким тежњама даје нам законодавство последња два столећа на пољу привреде и полиције: мешање у све послове што су у вези с неким зарадом, утврђење награде слугама и сталних цена за занате, прописивање хране за слуге, одређивање до-

пуштенога луксуза у оделу и јелу, прописивање пољо-привредних метода, и т. д. У времену, кад се већ почело помишљати на то, да човек може бити срећан и на свој начин, није ником ни на ум падало, да се може допустити, да сваки покуша да задовољи на свој начин своје физичке потребе. Али и на духовноме пољу налазимо бригу за усрећењем у виду забрана и прописа: цензура се бринула за то, да људи остану у потпуном незнању односно државних послова, и да веру у чудесну моћ каквога рескрипта или владине мере не ослаби критика „куђења, која не зна за поштовање.“⁶⁹⁾ Најпосле, теорија благостања достигла је своју највећу јачину кад је допустила, да се и само правосуђе покорава захтевима тренутне корисности.

Данас ће тешко ко моћи порећи, да теорија благостања старог кова, са својим многозначајним начелом: „*Salus publica suprema lex est*“, не даје никакав сталан принцип државне организације, никакав поуздан основ практичне политике, чим се имају само пред очима бројни односи задовољених држављана. Мисао о уређеноме уставном праву не би ни била могућна, кад би о његовој вредности имало да реши благостање већине или момента. Само за неограњичену власт владалачких кабинета или народних гомила, које слепо заповедају, могао би се одобрити овакав принцип рада, као последица већ извршеног опадања. Где су укорењени појмови о личној слободи и приватној својини, ту је захтев, да се право појединаца или мањине жртвује у датом случају задовољењу већине, противречност, која се не може одржати.

И ако је државно-научна теорија свуда устала против опасности старог циља благостања, није ни мало излишно нагласити, да доцније стечена уверења чине потребан елемент општега политичког образовања. Тежња већина, да њихова воља и њихови интереси *просто заповедају* мањинама, није у парламентарном животу ништо искључена због тога, што се већине смеју сматрати *формално* као фактори који представљају државну вољу. И жеље радикалних политичара, као *Д. С. Миља*, да парламентарно заступништво мањине осигура т. званим *Нателовим* изборним системом, потекле су из бриге, што је

у Енглеској воља већине; која има формално право, склона да располаже, без икаквог премишљања, правима мањине, бојазан, која се још јаче истиче у демократским републикама.

У осталом, још ни данас није нестало сасвим из живота трагова старе теорије о благостању. Борба против туторске тежње *превеншивнога система*, који *Буше* (Buchez) означаје као систем, по коме држава спречава и добро, због злоупотреба које се могу учинити, и данас још траје. Та борба се и данас још води у два правца. С једне стране се води борба против непромишљених захтева оних, који, пошто су под заставом једнакости дошли до политичких права у држави, теже сада, позивајући се на ауторитет бројног стања народног, да добију, тобож ради општег благостања, нове сталешке привилегије за радничке сталезе, а у ствари за себе. За тим борба против заблуде, која још влада у службеним круговима, да могу боље судити о унутрашњим пословима општина и корпорација, него они који имају удела у томе, једном речи: против непријатеља самоуправе, која је историјски остатак теорије јавног благостања. Али и иначе има још доста остатака старе теорије усређавања. Још се није заборавило, како је, сразмерно пре кратког времена, једна страна држава забранила употребу жигица, јер се због њих јављају чешће пожари. А у неким крајевима Немачке административни чиновници се одмах забрину за морал, ако сељаци изиђу преко године више од три пута на игру.

У казним законима непрестано се одржава веровање, да *држава* мора регулисати осећања поданика, да је кажњиво изазивати мржњу и презирање чак и против оних ствари и друштвених прилика, које су за мржњу и презирање.⁷⁹⁾ Државе, које се називају хришћанско-германским, као да су, ради благостања, биле заборавиле да је Апостол рекао, да је то тешка морална замерка немати снаге, да се мрзи зло.

Напоследку, да подсетимо и на то, да се оне старе предрасуде одржавају још у формама кривичног поступка, у склапању судских колегија, у државном правозаступништву, склопљеном по францускоме начину, и у начелу

ошоршуншеша, т. ј. подизања тужбе само из ралога корисности, у задржавању политичке изузетне правде.⁷¹⁾ Разуме се, да је њихова важност у појединим државама различна. Али се зацело сме рећи, с правом и без претеривања, да с једне стране тежња за туторством, а с друге веровање у универзално провиђење државне владе, није нигде тако јако као у Француској, где наизменично јављање рђавих влада и револуција обележавају непрестану борбу између начела *bien public* и *човечанских права*.

Да пређемо сада на *другу теорију о државном циљу*.

У најтешњој вези с појавама и последицама теорије државног циља благостања, којом се политичка теорија не може послужити због њене нетачности и неодређености, створила се у противном, сасвим појмљивом правцу *теорија* (искључивог) *правног циља*; као њен најзнатнији представник сматрао се још од вајкада *Кант*.

Овде нам се казује, да је средиште свију државних интереса, исход и циљ целокупног државног рада, *слобода индивидуе*, која у опште не може бити усређена принудно државном акцијом, већ је ваља признати као господара своје судбине. Ове се поставке могу потпуније разумети тек онда, ако се сетимо, како се и оснивање државе схватало као акт људске слободе, свако право власти као опуномоћење од стране слободних индивидуа. Циљ државни, према томе, није ни могао бити други него онај, који је означавала индивидуална потреба и недовољност личне снаге. Због своје принудне силе држава нам се јавља само као средство за допуну људске немоћи. Држава има само толико права, колико се може индивидуалном свешћу издвојити из природнога правног круга особа, и не би могло остати у свези са животним уређењем појединаца. Према оваком погледу, приватно право заузима прво место међу различним правним односима, и могло би се слободно рећи, да је државно право и пронађено једино за то, да одржи и заштити приватно право.

Према повредама, које су учињене извесним личним правима, ушло је у обичај овде онде у литератури, да се наводе чак и нека основна права, те се држави одре-

ђује као крајња и највиша дужност да заштити та права. Локе тврди, да је циљ државних установа да одрже приватну својшћу, теорија, коју су изазвали покушаји самовољног разрезивања пореза и која је у свези с парламентарним заступништвом, према енглескоме државном праву.

Оним правима појединца, за која се тражила државна заштита, могла је у главном доћи опасност с две стране: или од страсти, пожуда и насиља појединаца, или од надмоћности самога организованог друштва.

Разматрајући ствари с философског гледишта, већином се водило више рачуна о оној првој врсти опасности. Према томе, изгледало је, да се рад држави своди у главном на вршење спољашњег правног поретка, грађанско и кривично правосуђе, поред установа, које су потребне да им се прибави важност. Толико је било велико поверење у идеје, које су истакнуте у теорији о правном циљу, да се није хтело ни цешитивати, какве би мере ваљало предузети у правној држави против повреда, које би сама влада учинила. Право на отпор и побуну оних, које је државна власт незаконито оштетила, одобравала је, наравно, ова теорија као крајње средство у невољи. Изгледало је, да је, ради сигурности правнога саобраћаја, у опште сасвим довољно ограничити државне циљеве и сузбити оно позивање на опште благостање, из кога као да су и потекле поглавито једностране повреде права од стране државне власти.

Као год што су браниоци једностраног правног циља све друштвене нереде изводили просто из теоријске заблуде о суштини државних задатака, тако су следствено запали у претпоставку, коју је историја оборила, као да и сама поставка праведних начела може ујемчити њихово поштовање од стране власника. Отуда и неизбежно прецењивање значаја, који се приписује писаном уставном праву у *Уставима*, као гаранција јавнога права.

Али је ипак у наглашавању права личне слободе насупрот принудном туторству, под именом опште користи, створена снажна сметња државној свемоћи и теоријски основ за уставно уређењу државу данашњег доба.

Све већа и већа моћ ове мисли показала се и у томе, што у системима уставне државе није очувано место *сшалежима*; напротив, достојанство појединога човека и-стакнуто је не само над сфером власти, која је поверена владама, него уједно и над разликама појединих класа. По својој *унуирашњој* природи ова је теорија *пошекла* из *космополинизма*. Права појединца, чије би одржање држава требала да сматра као свој једини задатак, беху ближе одређена фикцијом друштвеног стања, које је постојало пре државе и које руководе правни циљеви, и схваћена као *човечанска права*, која вреде у опште за све, без обзира на време и место где су постала. Супротно разнострукости државнога уређења веровало се у егзистенцију првобитно чистог и савршеног природнога права, које је тек доцније самовоља покварила, и чије би успостављање било, тако рећи, као завршетак људске историје, обновљење златнога доба, бар што се правне садржине тиче.

Данас је сваки уверен потпуно у погрешност овога мишљења, које је два века проповедано у државној науци. С њиме је пао и закључак, као да поједине индивидуе, по својој вољи, могу одређивати с успехом држави њене циљеве. Али се та старија наука о искључивом правном циљу не би могла одржати ни с гледишта вероватног успеха. Јер и да узмемо, да држава хоће да призна, да је воља појединца одлучна при уређењу свију друштвених односа; даље, да се савршено природно право, основано на људској једнакости, негде и оствари и одређеним казнама узме у заштиту од незаконитих повреда, — зар не би морао свршетак бити исти као и у оним ранијим вековима, из којих су и потекле све друштвене невоље и неправде? Зар не би слободна воља појединаца, чим би почела да влада неограничено и у сфери приватнога права, а остављена самој себи, изнова стварала оне форме угњетавања слабијих од стране јачих, што се и хтело да сузбије теоријом о правном циљу? Зар су друштвена растројства, која су завршена француском револуцијом, зар су тиранија привилегисаних класа, кулуци и ропство били у првобитно доба установе, које је закон унапред одредио, или резултат тек накнадно озакоњенога потчињавања

слабијега под заштиту природно надмоћне силе, коју је он под извесним погодбама желео? Не разумевајући добро историју, мислило се да треба државу, пошто је била пала у руке класама које су господариле, сматрати просто као установу опасну за слободу.

И у колико се међународна свест европских држава дубље пуштала у историјско истраживање, у толико се јасније увиђало: да никада није ни било савршенога, непроменљивог, и за све људе подједнакога природног права, у смислу некадашње државне философије, па према томе вероватно да га никад и не може бити, докле год људски животни односи буду изложени историјским променама. Увидело се, да би намера, да се одржи пошто пото и непроменљиво неко право појединих људи, које је извештај период признао, довела државу у неизбежну противречност с целокупном историјом и онемогућила сваку поправку у будућности. Ово старије гледиште о приватно-правном циљу државе не само што није од користи људској слободи, него би још морало, ма кад тад, немinovно сметати вишем индивидуалном усавршавању и развоју.

Ну свакојако особени значај правног циља, и поред тога што се представе, на којима се он оснива, не могу одржати, био је у тежњи, да се индивидуа не жртвује за рачун једностраних владиних интереса. И докле, због тога, буду и даље постојали већ споменути остаци теорије о благостању, биће свакад и таквих људи, који ће се, према потреби, лаћати поново тог старог оружја. Још и данас се јављају, на пољу законодавства, врло често противности међу двема теоријама о циљу, које смо ми изнели, нарочито у кривичноме поступку, где има да се реши тежак задатак: да се заштити право оптуженога од насиља тако званих интереса јавне сигурности. Схватања францускога кривичнога права на пр. јављају се као једностранни израз теорије благостања,⁷²⁾ насупрот формама енглескога права, које, и поред многих непотпуности, ипак дају нарочито право оптуженоме на законску заштиту.

Како су се повреде старе теорије благостања најјаче осећале у привредноме животном процесу, то су се

одржале, следствено, и њене противности о једностраноме циљу приватног права, најдуже у науци економиста, који су не само ударили истим путем, којим и њихов први оснивалац, *Адам Смит*, него отишли још и даље. Услед учења оних, које у Енглеској називају обично *Манчестарским људима*, истакнута је најсавршенија привредна слобода индивидуа као највиши задатак државни, шта више, као једини законодавни циљ, одбацујући сваку радњу државне власти која би ишла против тога циља. Резултат тога основног гледишта јесте тај, што се од државе тражи не само, и то с правом да уклони све сметње слободноме раду и права удруживања, па ма где да се јаве, него још и то, да се потпуно одрекне рата, колико из привредних толико и из религиозних мотива, тврдећи уз то, да законом забрањени рад деце у фабрикама прелази надлежност државе на штету индивидуалне слободе.⁷³⁾ Приврженици овога правца не одобравају чак ни обавезну школску наставу. Они је одбацују као атентат на право породице. Школе и заводе за образовање треба оставити приватној индустрији, која се управља према законима слободне конкуренције.

У истини, енглеско је законодавство врло далеко од оне теорије апсолутне уздржљивости у корист индивидуалне воље; и могло би се, и поред великога утицаја који је стекло ово учење, пре узети, да се у течају времена осетила, више но икада, потреба државне интервенције да се прекрате друштвене невоље.

Ма како да се рђаво мисли у данашње доба о пасивној улози, која се даје држави само као принудном заводу ради одржавања приватно-правних односа, *ипак је очевидно, да теорија правнога циља има, у јавном праву, сасвим другу вредност него теорија јавног благостања, у којој превлађује вештачки самовоља.*⁷⁴⁾ Индивидуална је воља реалан фактор, који може да се позна и обелодани. Боље је и ограничење државе на тобож идеално, приватно-правно стање, него ли свакодневна несигурност тежње за општим благостањем, која апсолутно нема објективнога темеља, где би остало само нерешено питање, ко ће пресуђивати, у сваком поједином случају, шта је

државно благостање: да ли владалац, народни сабор, стручно чиновништво или већина у скупштини? Према томе, уставно право не би добило ни најмање хипотезом циља благостања. Сваки би орган државне владе замишљао с правом, да је способнији од другога. Због тога, с негативне стране, хипотеза правног циља заслужује да се призна као напредак у схватању државе, јер се од ње и датира признање „грађанских основних права.“ Она је подигла брану старим предањима владалачке самовоље и осудила за навек државну праксу, по којој су, под видом општега благостања, жртвована права једне класе народне интересима друге.

У осталом, *Шулце* напомиње (у својој „*Систему немачког државног права*“, 1865 г.) о теорији искључивог правног циља:

„Праву је одузета свака веза с вишим моралним идејама, и држава је спала да буде „правно грађанско удружење“, проста гаранција, нека врста Шлецерових каса против пожара. Где би се тако ограничено појимање одишта и остварило, ту би се држава морала укочити и окаменити у непроменљиву позитивност свију животних односа, и напоследку умрети од *marasmus senilis*, као оно некадашње Немачко-Римско царство.“

Сасвим противно појмовима, који су важили пре сто година о одржању природнога права од стране државе, довело је историјско разматрање и поређење различних држава у данашње доба до уверења, да је не непокретност правних норма, него непрестано развијање њихово знак вишега појимања државног. Да држава може бити морално обавезна, да преживеле правне установе уништи, па ма и незаконитим путем, показали смо већ у VI глави.

Кад се у новије доба чешће тражи, да држава буде само правна, уставна држава, не треба заборавити да она нема са старијим представама о заштити приватног права ничег заједничког, до имена. Они што говоре о правној држави у данашње доба обично захтевају, да свака државна влада, у обичним приликама, ваља да удешава своје послове према законима који владају, да никад не дођу у сукоб с њима.⁷⁵⁾ И овде је јасно истакнута про-

тивност самовољи искључиве политике благостања. Али обележавајући данашњу државу као правну државу, ми нисмо управо ништа казали о циљевима државних радња, чим признамо, да је држава и орган, који право ствара, те због чега остаје још и даље питање: у коме правцу и ради кога општег циља треба државна власт да усавршава законе?

Напоследку, да разгледамо и трећу теорију о државном циљу, која је узета из моралности.

И морално усавршавање људи јавља се као задатак државе, која је „морално царство.“ Према томе, она ваља да поради, да се „оствари“ морални закон.

Није тако јасно, какав би се положај могао дати овој теорији према оним ранијим. Она нам се, пре свега, јавља као посредник између тежње за материјалним благостањем, у колико овде немамо моралнога састојка, и правног циља, која у себи већ има морално одређење. Ну тачније би било, кад бисмо рекли, да је остварење моралнога закона најопсежнији али уједно и најнеодређенији задатак, који се у опште може дати држави: *најопсежнији*, јер суштина и садржина морала прелази далеко преко граница позитивнога права и спољашњег благостања; *најнеодређенији*, јер морал нема мерила, које се може чулима опазити, те би се субјективне представе о остварењу морала разликиле више, него ли представе о народном благостању по првој теорији.

Ну, да би се оценила моралности, веома је важно запитати се најпре: да ли морални захтеви потичу из принципа разума или су у неизбежној свези с позитивном религијом?

Различни одговори на ово претходно питање условљавају и различне облике теорије о државном циљу, која према томе почива или на рационалној или на надирородној основици.

Хегел је истакао држави као циљ морал, који одговара разуму, гледиште које је имало заступника још у грчкој философији и које претпоставља јединство политичкога, правнога и моралнога живота.

И то је, нема сумње, истина да се ове, за нас различне функције народнога живота, спајају у човековој особи, чији се потпуни развитак може замислити само у држави. Али кад се захтева, да *државна власт* остварује моралност, па према потреби допуштају државној власти и принудна средства ради тога, онда се понова бркају и мешају морално слободне дужности и дужности које се законом изнуђавају.

Да је држава имала у историји васпитну и цивилизаторску улогу, то је ван спора. Али тај њен рад зависи онајпре од индивидуалне слободе, без које се не може ни замислити морална радња. Оно, што је у теорији правног циља било посредно, наиме, да је моралност резултат највеће личне слободе, то је овде, бар по имену, постало *непосредан* државни циљ. Тиме, што се нарочито наглашује, да је циљ државнога рада морални ред, готово као да се хоће да каже, да се не може ни замислити да може морални живот појединаца постојати поред неморала државног. Ако се то хоће да каже, онда би се морални циљ имао да схвати пре негативно као граница државне власти, него као њен позитивни циљ.

До каквих се забуна и заплета долази, кад се у програму неке владе истакну чисто моралне дужности и задаци, најбоље нам показује револуцијска девиза француска: *Слобода, Једнакости, Браћство*. Али у сваком случају, потпуно је немогућно на путу, који је обележила ова теорија, одвојити области Државне Управе, Цркве и Школе.

То се исто, у главном, може замерити и системима, који расправљају о моралном циљу с гледишта црквене догме, при чему је за државу готово свеједно, да ли је та догма узета из Ислама,⁷⁶⁾ Канонског Права, или из протестанских гледишта на државну цркву. Условно оправдање теократије, под извесним историјским претпоставкама, а нарочито као супротност према себичној употреби чисто физичке силе, нећемо овде додирнути ни једном речи.

Није ни мало чудо, што су се идеје, према којима Црква преноси од чести и на државу бригу о спасењу људских душа, одржале још од Средњег Века па све

до данас у сасвим католичким земљама. Али је чудо, што се озбиљно покушавало, да се сложи протестански принципи с овим јединством световне и духовне власти.

Штал, последњи и у новије време најзнатији бранилац црквеног државног циља, вели у својој *Философији права* (II, 2. 179):

„Задатак државе почива на *служби Богу*. Она треба да се стара, да се врши Божја заповест која се тиче заједничког живота, — правда, ред и морал, — она ваља да подигне Царство Божје. Власт је, по речима Светога Писма, не само од Бога дата, него је она и Божја служитељица. — За то и јесте власт од Бога, не само у општем смислу, као што су сва права од Бога, него и у сасвим специфичноме смислу, да је она оруђе Божје. Она не врши своје право само *по* Божјем наређењу, као што то чини власник или отац, већ с обзиром на Божји закон. Она не само да има право на то, да је то њена својина, него она има божанску мисију. — За то је власт и заоденута *Величанством*. — Али, према томе, циљ државе није само испуњавање божанских наређења, него и служба и послушност Личности Божјој и стварање државе у славу Божју. И власт и народ треба тако да схвате циљ државе.“

Овакве теорије могу имати места у религијској науци — али у науци о држави *не*. Оне пишу философска уверења, која се могу логички доказати, већ црквено „*вјерују*.“ Због тога су се ова схватања, с гледишта разума, могла побити исто толико, колико, с гледишта природних наука, веровање у чудотворне особине каквог светитељског лика или какве реликвије, и ако је *Штал* својој науци о праву и држави, коју је подигао на основу хришћанског гледишта на свет, ставио, ради научног изгледа, као мото изреку старог незнабожачког песника *Пиндара*.

Свака служба, коју треба да врши власт у законодавству, дипломатији и полицији, у војсци и у разрезавању пореза, није, по *Шталу*, идеална, већ практична верска због тога, што се за њега хришћанска вера јављала само у облику три сталне, заокругљене, непромен-

љиве и привилеговане вероисповести. И где се већина од њих налази једна поред друге, као у већини европских културних држава, где се Свето Писмо тумачи на најразличније начине, где се у опште споре да ли треба или не треба признати само њега као једину норму хришћанског веровања, ту не може у опште ни бити говора о неком објективном основном закону државног делања. *На место замисљеног вечног реда у вери, који се ставља држави као углед, давала би, у ствари, држави правац, којим би имала да се креће, она теологија, која господари.*

Осујеђени покунаји, да се у Пруској створи конфесионално право о разводу брака, које ће одговорити историјском карактеру протестанске теологије, и које ће се моћи применити на приврженике свију вероисповести, показују у колико је остварљива ова теорија о држави, која се означава као хришћанско-германска, и ако је врло много сродна с јеврејском теократијом. Конфесионална политика, која је за Пруску била од вајкада опасна и која је противна духу оснивача пруске државе, била би за немачку државу готово посве немогућна. Јер нова немачка држава не почива на митским представама ма кога божанског права, које су средњевековни цареви или апсолутни владари себи присвајали, већ на историјском праву и темељу народности, која је поцепана на разне вероисповести.

Али се не може порећи, да оне представе, што их је *Штал* изнео тако јасно, нису још сасвим изгубиле свој значај за садашњост. Оне су задржале свој утицај и даље у пруској црквеној политици. Иначе не би слободоумни дух међу протестанским духовништвом, који у немачким средњим и мањим државама може слободно да ради, био у Пруској насилно угушен.

Циљ државин, који је *Штал* позајмио од теократије, не може се побити у очима верних ни позивањем на факта, која му противрече. Поређење модерних држава, које се оснивају на пуној равноправности свију вероисповести, а не само хришћанских, с таквим државама, које су и поред своје верне привржености једном теократском државном принципу, као што је *Шпанија*, некадашња *Пав-*

ска Држава и Турска, страшно оронуте, не би се могло узети као доказ и морало би се одбацити с напоменом, да је у поменутиим државама Јужне Европе, које пропадају, црквени закон или био гажен, или да није ни био потпуно остварен.

Веома опасна страна овога теократског мишљења о циљу државном, које је *Штал* обновио, није само у несигурности његове примене на законодавну политику, несигурности, која је у свези с њиме и која је неизбежна због једновременог постојања различних вероисповести, већ и у буђењу старе супротности између вере и науке у кругу чисто државног рада тако, да би се у спорним питањима јавнога живота сваки доказ, узет од искуства и мишљења, могао одбацити. Политичка би се наука морала опет вратити у службу теологије, коју је она напустила још од времена Реформације.

Оно, што смо казали о трима простим теоријама циља, потпуно је довољно да се може оценити релативна вредност сваке понаособ. У свакој видимо:

један државни идеал прошлости, који стоји према садашњости ближе или даље, и то:

или чисто спољашње јединство религиозног, моралног и политичког живота, као што је према последњој теорији;

или усавршење опште људске личности у њеној индивидуалној природи, према теорији правног циља;

или подизање материјалног благостања у друштву, према теорији циља благостања.

За практичну политику ове су поставке биле готово излишне. Ни с једнога од ова три гледишта не би се могла извршити сума државних функција, које се у истини јављају. Због тога је појмљиво, што се дошло на мисао да се ова различна схватања комбинују међу собом. Први напредак у теоријском познавању државе био је у томе, што се, не водећи рачуна о једностраности претходних истраживања, узело да држава има различне циљеве, па наравно због тога и много пространије поље рада.

Да чујемо неколико представника новије науке о државном праву.

Роберт Мол вели (у својој *Енциклопедији државних наука*): да држава, као трајни једноставни организам, има задатак „да *пошиомаже* допуштене животне циљеве једног извесног и просторно ограниченог народа, и то почевши од појединаца па до друштва“, задатак, који би био ограничен тиме, што држава не треба да узме на себе да потпуно оствари животне циљеве једног народа, већ само да их *пошиомаже*. Разлика између ове доктрине и старијих доктрина је у томе, што циљеви не треба да се одређују путем опште апстракције, него према специјалним потребама појединих народа. На тај начин остављено је сваком народу, да својим способностима ујемчи у историји извесно усавршавање државном потпором. И поред неоспорног напретка, који видимо у овом признању, остаје ипак питање: Одакле да се узме појам, шта је *дозвољено*? Да за то није довољно указати претом само на вољу сваке поједине државе, сасвим је јасно кад се буде имала на уму њихова међународна веза. Па за тим, како да се нађе законска граница између насилног мешања државне власти и живота појединаца, оштра разлика између *пошиомагања* дозвољених животних циљева и штетнога мешања? Ваља ли то потпомагање да буде као на неку молбу, поднету за помоћ од стране оних којима треба помоћ, или на силу, као што се оно некад силом наређивало сејање кромпира?

Докле *Мол* доводи у везу посебну природу народâ с државним циљем, дотле *Цахарије* вели (*Државно право*, I., § 13.):

„Сфера државна обухвата, према идеалној одредби, све спољне односе земаљског живота човечјег у колико они потпадају под општи појам права, т. ј. под норме и одредбе за човечји заједнички живот, које се, по потреби, могу и силом утврдити да важе.“

У овој идеалној одредби могли бисмо то наћи, да се право државе и њен циљ могу протегнути толико, у колико у опште постоји могућност насилног савлађивања животних одношаја. Али принудна могућност постоји и

за Цркву, која је, у Канонском Праву, хришћанска гледишта заогрнула правничком службеном одећом. Међу различним покушајима да се утврди циљ државе, како ће свима годити, заслужује најпосле да се помене и мишљење *Шулцово* (Систем немачког државног права, 1865 г., стр. 136), по коме само „прави циљеви“ појединих људи, што живе у држави, ваља да буду и прави циљеви државни.

Он вели: „Тежње паметнога човека могу се свести на ова три основна правца:

1.) *Пољопривредни животи*, у коме човек посвећује свој рад спољашњој природи, како ће добити од ње потребна добра. Циљ: *благостање*.

2.) *Друштвени животи*, у коме људи мудро удешавају своје међусобне односе. Циљ је *ред*, особито *право*.

3.) *Културни животи*, у коме човек посвећује свој рад самом себи. Циљ је *образовање*, т. ј. не само просвећивање, већ највећи морални и религиозни развитак“.

Даље се вели:

„Тако долазе сва три ова основна правца човечјег живота у обим државе, али не у *сваком погледу*, већ: понајпре само у толико, у колико су то циљеви *заједничког* живота; државе се тиче не тоталитет човечјег живота, већ тоталитет људског заједничког живота.“⁴⁷⁾

Шулце ограничава, најпосле, задатак државе и тиме што свуда, где је реч о духовним интересима, држава треба само *индиректно* да их потпомаже, претпостављајући да није довољна приватна помоћ. С гледишта Шулцовог могло би се, према томе, говорити о непосредним и посредним (т. ј. помоћним) државним циљевима.

И ако су ова разлагања, која смо у главном разгледали, оширија и иду даље, но што је то до сад обично чинено приликом одређивања циљева у општем државном праву, ипак остаје начелно сумњиво, да ли се сме задатак државин схватити само као задатак *једне* индивидуе, задатак, који појачава или ограничава заједнички живот. Национални задатак ствара циљеве, који се битно разликују од циљева појединих индивидуа. Јер, индивидуални циљеви живота у Шведској, Енглеској и

Данској у суштини су исти, као и у Немачкој. Различност и множина држава и посебност њихове политичке природе не би се могли објаснити, ако би се хтело обзирати само на *намешне* тежње појединих људи.

Као год Шулице, тако и последњи међу пиоцима, којима се овде бавимо, *Јосиф Хелд* (Основи општег државног права, 1868 г.), узима да је циљ државе тројак, а наиме прво: *човечански*, који се састоји у томе, што је држава способна да изврши човечански позив на свој нарочити начин, (дакле човечанска способност); друго: *државни*, који се састоји у томе, што ваља гледати те, законским путем, довести индивидуалност свих својих чланова, у свима правцима човечјег живота, до што савршенијег хармоничног јединства и мирнога поравнања; и треће: *приватни циљ*, који се састоји у томе, што држава ваља да гледа „да законитим путем прикупља, одржава и употребљава за своје циљеве потребна материјална средства, насупрот сваком другом циљу.“ Овај последњи *приватни циљ* државни, који и у самим наведеним речма нишчевим није дефинисан као циљ, већ као *средство*, не изгледа, према оним другим двама, ни мало логичан, као што ниједан правник не мари да говори о приватном циљу државе.⁷¹⁾

Није нам задатак, да побројимо овде све данашње теорије о циљу. Што смо навели довољно је потпуно да покаже, како о привидно тако простом питању: „Шта је циљ државе?“ постоје међу најзнатнијим научарима о државном праву знатна одступања и противречна гледишта. Али, баш и да је *једна* од наведених дефиниција, шта је државни циљ, призната од свију — да ли би добила тиме штогод политика? Све оне поставке, ма какве да су, неодређене су, узете просто од апстрактног размишљања о држави, и због тога, разуме се, без особитог односа према политичком развоју садашњег века и данашњих држава. За опште државно право и објашњење његових теорија можемо, најзад, бити и задовољни оваком неодређеношћу. Или, да није ова *неодређеност* можда баш неизбежна? Неке публицисте као да тако и мисле. Бар

Гербер (у својим *Основима система немачког државног права*) вели:

„Теоријско одређивање државног циља може се свакад кретати само у врло општим представама и само врло неодређено обележити граница, која дели област државне воље, која тежи за усавршењем моралног заједничког живота, од области индивидуалне слободе.“

Ако се то призна, онда би свакојачко било боље и не покушавати више ништа; јер корист од представа, исказаних сасвим у опште и врло неодређених граница, била би готово више по сумњива.⁷⁸⁾

За политику је одређеност и јасност представа о циљу један неопходно потребан захтев, претходна погодба за државну практику. У теорији се најпре расправља: *како да се одреде државни циљеви?* А тек после тога ваља испитати: *шта је нађено на обележеном путу истраживања?* До сада је била научна свест појединих научара ауторитет, који је теоријама о државним циљевима давао, по своме нахођењу, сведоџбе о пореклу, факт, коме и треба приписати, што је циљ државе, као год и други задаци спекулативног мишљења. и данас још спорно, нерешено питање.

ОСМА ГЛАВА

Реални државни циљеви; нарочито I. циљ националне моћи државаâ

Реални циљеви државни различно се јављају у свести народа који имају државу.

— Психологија народа има задатак да њих изнађе. — Ограничење задатка на поље европског међународног права. — Троструки облик реалних државних циљева према односима народне свести. — Национални циљ моћи, као најпрвобитнија и најстарија представа о циљу у народноме духу. — Квантитативно одређивање циљева моћи у Старом Веку и у новије доба.

— Ограничење циља моћи међународним правом. — Мотиви, који утичу на политику моћи појединих држава: гаранције неутралности Швајцарске и Белгије; географски положај као моћни фактор у поређењу Немачке са Сједињеним државама Северне Америке. — Трајно организоване установе циља моћи у војсци, морини, дипломатији и консуларним установама.

— Војске и посланства данашњег доба.

Полазне тачке за тачније, политички употребљивије, утврђење државних циљева даје нам новија наука о држави у томе, што се или покушава (као што чине нарочито *Цазарије* и *Шулце*) да се негативно одреди, шта би требало да буде *ван* државне принудне сфере, или се (као нарочито *Мол* и *Хелд*) указује на посебну природу појединих народа. За то ваља сад испитати, у колико представе о државном циљу показују код народа данашње епохе, а према негативној страни државне уздржљивости и позитивној страни државног делања, слагања и сродства, у колико одетупања и супротности.

Пре свега, јасно је да се *реални* циљеви државнога живота могу извести само из једноставне *свести* самих народа, а не само из теоријских конструкција државног идеала или чак и себичних захтева појединих партија, и да општа наука о држави може узети да само критички претресе тако нађену садржину.

Као дато стање, као погодбена чињеница за политику од важности је: представа о задатку државе, која се може доказати у народноме духу, при чему наравно ваља имати на уму, да се не смеју код свију народа, организованих у државе, претпоставити јасне представе о државном циљу. Баш обратно, ваља сматрати свест, која јасно разазнаје шта је општи задатак државе, као највеће политичко културно обележје, које не налазимо тамо, где се код мало развијених народа за државу верује или да је слепи природни закон, или натприродно откривење.

Упоредно истраживање циљева у свести код народа, који живе у држави, и јавља се због тога, у главном, као задатак *Психологије народа*, код које ваља најпре испитати међу собом сродне групе народâ.

За нас је потпуно довољно да разгледамо само оне државе, које имају једнаку културу и које чине област *европског међународног права*. Али је свакојако потребно, да се упореди неколико држава, како би се дознали државни циљеви; због тога се и мора осудити као мана апстрактне науке о држави, што се при изналажењу државног принципа, при тумачењу државне власти према њеним битним особинама, и оцењивању државних облика започињало готово свуда с издвајањем државе из друштвеног стања народâ. Већином се чинило једнострано поређење државне власти с држављанином или црквом. Најбитнија гледишта о држави, која се претпостављају за апстрактно третирање науке о држави, могу се добити у опште само у свези државног и међународног права (односно за раније ступњеве развића: Етнографије). Исто би тако био погрешан метод, који би, полазећи од индивидуалних животних потреба, хтео да одреди државне циљеве. Потребна чињеница и основ, који се морају свуда претпостављати, јесте главом *народ*, као друштвено тело, које има заједничку вољу и заједничку свест према другим народима, тело, из кога ваља историјски извести појмове о науци о држави.

Своје реалне циљеве за политички живот држава добија из основних односа, у којима се налази народна

свест према битним предметима њенога утицаја. Или другачије казано: супротности, које народни дух има да савлада практично помоћу државе.

Општи основни односи народне свести, која у држави ради, могу се свуда, бар у три облика, доказати, ако се претпостави:

1). *народ, на своје просторно ограниченом земљишту, према другим народима;*

2). *народ, у својој једноставној заједничкој вољи, према појединим индивидуама, и*

3). *народ, у своје живошнине јединству, према супротности интереса друштва, која живе у њему.*

Сваки од ова три момента може се, као што је већ поменуто, замислити у исто време и као супротност државној организацији појединих народа, тако, да државе не би могло ни бити, ако би један од њих узео фактички маха над важношћу опште, заједничке воље. Будемо ли се држали ове троструке поставке, то налазимо да би држава морала неминовно престати:

или кад стране народности утврде трајно своју вољу на место домаће (освојење),

или кад се индивидуализам издигне изнад моћи општег закона о животу (анархија),

или кад непријатељство због интереса појединих друштвених класа онемогућава њихов даљи опстанак (распадање одметањем или револуцијом).

Као неминовна последица ова три основна односа народносне свести јавља се и троструки циљ државе, и то првом односу одговара: *(национални) циљ моћи*; другом: *(индивидуални) циљ слободе или права*; и на сле трећем: *(друштвени) културни циљ државе*.

Сад нам ваља редом разгледати ова три циља, као основе практичне политике, како бисмо у исто време објаснили и *посебни* облик ових општих циљева, у коме се јављају у животу појединих народа. Али пре тога једна напомена:

Већ сама ова множина објеката, при одређивању државних циљева, историјски је напредак кад се упореди с једноставном представом, која неограничено господари, и

у којој потпуно ишчежава идеја било индивидуалног права, било државно-националне моћи.

Као најпрвобитнија, најприроднија и због тога за дуго једина представа о државном циљу јавља се свуда у свести народној: *циљ националне моћи*. Он не значи ништа друго, до гаранцију нарочитога, посебнога народног живота, за разлику од других народа, или у прво време као супротност према другим народима. Утврђење и одржање нарочитог, просторно ограниченог живота, на супрот другим непријатељским силама, као потребе за заједницу, која се природно јавља, може трајно омогућити *само држава*, те је због тога, међу свима узроцима о постанку држава, који се могу историјски доказати, то без сумње и *најошивији*.

По једном простом, лако појмљивом закону, јачина циља моћи и трајно организованих средстава да се он постигне, а према захтевима народне свести, у толико је већа, у колико су за свако од њих веће опасности, које потичу због суседних односа појединих народа. У овим законима налазимо, без тешкоће, прелазак за објашњење циљева политичког живота, који нам се јављају у историји држава, и који су тако активни данас код европских културних народа.

Према идејама античког света била је национална државна егзистенција, као највиши циљ политичког живота, могућна само на основу господарења једне народности над другом, или пролазне свезе с моћнијим суседима услед делимичног потчињења под њихову вољу, у неким ређим случајевима и одлучивањем својих држављана од спољашњег саобраћаја⁷⁾ Бесправност странаца, презирање свега што је туђинско, најстрожа особеност држављанска у приватном праву, култура и религија, били су природна последица непријатељства различних држава, које су завиделе једна другој на моћи. Између одлучивања од светског саобраћаја и освојења света није било избора; само је у томе разлика, што су поједини народи различно схватили елементе организоване моћи: или као теократију, као материјално гомилање племенитих метала, као колонизацију и трговину, као мили-

тарно формирање свију сила, које су нам на расположењу, или као уједињење и комбиновање по неколико фактора моћи. Али је ипак јасно, да индивидуалним правом влада потпуно национални живот према спољашњем свету, и обрнуто, да право, обичаји и народна вера губе народни карактер код Персијанаца, Грка и Римљана у истој мери, у којој ишчезава из народне свести опасност за спољну егзистенцију за време све већег и већег освајања.

Сасвим је супротна овој античкој представи идеја модерног европског међународног права; свакојако, и овде се јавља неминовна потреба да буде што више држава и државних друштава, која имају да чувају своје уређење и своју независност као и некада што је било; али је њихова егзистенција загарантована узајамним мирољубивим односима и узајамним признањем, да свака има права да постоји. У колико противност једне народности према другој слаби све више и више, те мале државе морају чак сасвим да се окану да свој опстанак осигурају физичком снагом, у толико губе свој стари значај и представе о потреби чврсто организоване моћи. То је тако позитивно, да већ од више векова, у уџбеницима о одређивању државних циљева, нема ни помена о томе, да се национална егзистенција народа споља загарантује. Узалуд се гледа да се дође до простог признања, да је држави, пре свега, задатак да заштити народну свест о заједници од спољњег реметења и уништења.

Закон, који је важио у Старом Веку, вреди дакле и за новије доба. Као идеал оних, који у опште не поимају државну организацију већих народних тела, јавља се, најзад, у данашње доба низ нових појава, чији је општи карактер одлучно противан досадашњим традицијама: уништење великих држава, оснивање што мањих кантона на место њих, или како се вели стварање Савеза европских држава, или суверене комуне, укидање војске, влада народних скупова, који посредно и непосредно издају не само законе, већ и заповедају и одлучују. Ређа појава и кратковременост великих ратова у новије време тако је појачала осећање сигурности, да се свако кршење мира, у поређењу са Средњим Веком, схвата као

лична самовоља владалаца, а не као манифестација супротности у међусобним односима народа.⁸⁰⁾

Било би потпуно неоправдано презрети оне, који се труде да се у место насиља заведе правно решавање непристрасним судом, у место ратне среће и технички усавршених средстава за уништење темељно испитивање и разгледање спорних тачака, у место рата вечни мир. „Мир на земљи“, то је жеља сваке религиозне душе, морална мета идеје човечанства.

Али за практичну политику остаје ипак *циљ моћи* као неминовна потреба, докле год један народ потражује нешто неправедно од другог, и где појмовима о томе, шта је право, владају националне представе толико, да се ту морају неминовно јавити битне разлике у схватању.

И дан данашњи видимо, да се у свакој већој европској држави јавља нарочито мишљење о извесним територијалним односима према другим државама: у *Русији* односно Пољске, словенских држава на Дунаву, централне Азије и Турске; у *Грчкој* односно Крита, Тракије, Епира и Тесалије; у *Италији* односно Тиролске и јадранске обале; у *Немачкој* односно северних покрајина (марака) и западне границе, а да и не говоримо ништа о захтевима *Чеха*, *Русина* у Галицији, *Ираца* и других. За сва ова спорна питања нема у позитивном међународном праву решења, на које би све заинтересоване државе пристале, јер се никад не може усвојити с неких страна истакнуто начело: да се, с једне стране, не може дозволити право мешања у ствари страних држава, а с друге стране, да се свакој државној области мора признати право, да се може одвојити и оценити од опште заједнице.⁸¹⁾ Осим тога, доказано је, да се сви напреси у међународним односима држави могу осигурати само на основу заједничког споразума и договора. Према томе, јаче развијена културна држава зависи још непрестано од држања мање напредних суседних држава.

Циљ моћи једне државе, према страним силама, ограничен је свакојачо принципом модерног међународног права, које, одбацујући сваку помисао на светску монархију или господарство над морима, претпоставља да

различни народи признају један другог као саставни део исте правне заједнице.

Тиме је повучена граница, које некад није било. Али ово признање неке извесне државне егзистенције или династије, као државне власти која има право да располаже, не искључује територијална проширења, ни унутрашње револуције; јер међународно признање не значи ништа друго, до *констатовање једног политичког факта, без обзира на законитост његовог постанка*. Разуме се, да се на територијална питања гледа другачије, по некада. Док се некада насилно заузимање туђег земљишта сматрало као нешто, што је сасвим појмљиво и у опште допуштено, сад се то, према општој идеји, може оправдати само с неке више идеје о оснивању народносне државе, или као средство за самоодржање према оглашеним непријатељима државне егзистенције.

И поред ове границе, количина потребних или допуштених средстава, које држава може употребити према спољним непријатељима, може бити врло различна. Политика треба, пре свега, да изнађе тачне границе за сваку поједину државу, према природи њених сила и интереса, а водећи рачуна о међународним циљевима и општој људској култури, па према томе онда да умерава националну свест, где она петиче претеране захтеве. Значајни мотиви за оцењивање циљева моћи и потребних средстава за њихово остварење јављају нам се у овим трима тачкама :

у међународним гаранцијама државне егзистенције,

у географском положају, и

у погодбама за развитак унутрашњег државног живота.

О овој последњој тачки имаћемо прилике да кажемо коју више, кад будемо, у последњој глави, говорили о односу циља моћи према она друга два државна циља. Међутим, о оним првим двема тачкама, које су у најтежњој вези с циљем моћи у државама, ваља нам овде коју више рећи.

У колико је овде реч о питању егзистенције једне државе важно је, пре свега, ради одређења њених спољашњих средстава, дознати :

1). Од колике је вредности за државе, које живе у тењи међународној заједници, неокрњено одржање неког извесног државног тела, које су оне признале? И

2). Колико је фактички развијена свест о праву у маси народној суседних држава, и у колико она руководи њихово држање према тој држави?

Највећа правна вредност народносног одржања једне државе, с гледишта међународног, исказана је *ошито* гаранцијом *неутралности* извесних држава или територија. У том се положају налазе, остављајући *Луксенбург* на страну, и *Швајцарска* и *Белгија*. Будући да су мало способне, или управо сасвим неспособне да се бране од моћнијих суседних држава, то обе земље налазе јачу сигурност за своју егзистенцију у признању, које је и уговором утврђено, да је њихово одржање ствар *европска*, и да би анексија ових земаља од стране које велике силе била од велике опасности за све остале. Али, и поред овог обећања, обе државе не мисле ништа да им се ваља одрећи војске и да је имају само онолико, колико изнекује потреба за унутрашњу сигурност. Пошто су користи унапред гарантоване неутралности условљене одрицањем активне политике споља, и пошто имају сразмерно јачу заштиту од лакомислених нартања у узајамној суревњивости великих сила, то се овде уређење војничких установа и може ограничити на строгу дефанзиву много боље, него ли ма на ком другом месту. Па ипак је *немачко-француски рат* од 1870. и 1871. год. показао, да неутралним државама може загорити озбиљна опасност од одсудних битака, које се бију у близини њихових граница, ако разбијена војска стане гледати да се спасе на туђе земљиште. Битка код *Седана* загрозила је веома белгијској држави, а пораз код *Бурбакија* Швајцарској. Обе су државе морале да подносе све ратне неприлике, а из тога се већ види, колико вреди препоручивање швајцарског војничког уређења за друге државе. Пре но што би се могла усвојити оваква похвала, ваљало би испитати, да ли политички положај, у међународном погледу, допушта поређење са Швајцарском. Шта више, многе компетентне личности у Швајцарској налазе, на ос-

нову новијих искустава, да је потребно да повећају одбранбену снагу своје земље. Па и у Белгији се помишља, од дужег времена, да се уведе обавезна војничка служба за све.

Осим тога, ваља имати на уму и *географски положај* једне државе према суседним народима, облик њених граница и приступачност њених спољашњих саобраћајних путова, кад треба оцењивати оне опасности, против којих ваља стаћи уређена државна средства моћи.⁶²⁾

Кад се имаћу на уму овакви одношаји, онда ће се лако појмити, што је национални циљ моћи у *Северним Америчким државама* и у *Енглеској* морао узети сасвим други вид, но на пр. у Немачкој. На покорење велике трансатланске републике од стране ма које друге државе старог или новог света, на смањење њених граница насилним путем, није нико помишљао ни у најжалоснијем периоду грађанског рата. *Северно-амерички Савез представља политички чисти један део света за себе*. Поред њега су све остале државе тога континента, са својом ретком нарођеношћу, политички само малене државе, и ако су у територијалном погледу не може бити простране. Интереси одбране од спољашњег непријатеља захтевају само толико трупа, колико је потребно да се осигура Савез од немирних индијанских хорда. Изненадни напад од стране европских сила, с гледишта садашњег развитка, не да се апсолутно ни замислити. Исто тако ни трансатланска република нема интереса, да се меша у територијална питања европских држава.

Овом овако необично повољном спољашњем положају сасвим је супротан положај Немачке. Границе њене, према четири стране света: Северу, Истоку, Југу и Западу, према Данцима, Словенима и Романима оспоравају се и нападају. Редовно бојиште за зарађене војске свију европских великих сила и место за конгресе, који мир склапају, спона између свију великих политичких интереса, прикљештена између три велике војничке државе, Немачка не би могла, као што сведочи и историја прошлих времена, да ужива жељени мир, па баш да се и одрекне спољашњег утицања, кад не би износила на видик право стање своје моћи. У

положају, у ком је Немачка, она има само *један* избор: или да буде презирана или да све своје суседне државе увери, да је њена снага на бојном пољу надмоћнија или бар да им је потпуно једнака.

Ошуда ваља сматрати Немачку као државу, у којој се спољашњи циљ моћи (на одбранбеној основи) јавља као најјачи, као неминовна потреба, која долази од природе суседних држава. Ако бисмо хтели да нађемо релативно мерило за право држања веће војске, онда бисмо рекли: Организована дефанзивна снага једне земље мора и квантитативно и квалитативно у толико јача бити, у колико је већи број нападних тачака на њеном земљишту, у колико су моћнији и жељнији нападаја њени суседи, у колико су несигурнији савези у случају каквог рата. Граница неутралних држава, с гледишта стратегијског, биће сматрана од сваке слабије стране у рату као бок или заклон за леђа.

Нарочито тежилоћа немачког покрета за јединством и била је баш у томе, што су велике суседне државе, с гледишта своје политике, имале највећег рачуна да спречавају његове успехе. Пре 1866 год. Немачка је имала неке сличности с Пољском у толико, у колико су три велике војничке силе нашег континента биле заједнички противници њеног јединства; и човек се мора зачудити, како се брзо заборавило на држање Русије и Аустрије год. 1850. према пруским тежњама за јединством. Свеза између немачког покрета и велике европске политике била је готова сасвим превиђена, јер се, при срачунавању политичких успеха, није водило много рачуна о средствима која су на расположењу. Коначном уједињењу немачког народа, услед рата од 1870 г., била је такође загрозила велика опасност од стране марљиво припремљеног савеза Француске с Аустријом и Италијом. Само је Русија могла увидети, да ће антагонизам између Немачке и Француске, који може дуго потрајати, бити од користи њеном политичком утицају на Истоку.

Из ових кратко наведених односа немачке државе излази, да се вредност циља моћи може смањити тек онда, ако би мирољубива политика француске државе

разагнала, за сад оправдане, бојазни у Немачкој. Али се не сме превидети ни та околност, да би, због столетне неслоге, успех одлучног војничког пораза морао бити за Немачку куд и камо неповољнији, по за Француску, чије је становништво прожето духом јединства и централизације толико, да би могло трајно издржати раскомаданост услед каквог освојења.

Установе данашњег времена, које је изазвао национални циљ моћи у држави, ово су: *сухоземна и поморска војска, дипломатија и посланства, конзулати и државни саобраћајни заводи*. Према овоме треба одредити изблике и правила према којима ће се управљати, а која ће одговарати циљу моћи: у војничкој политици, у спољашњој политици, у трговинској политици, где долази и жељезничка мрежа, пошто је њен стратегијски значај, од последњих ратова, за свакога јасан. Уз то, ми истичемо овде још и везу државне снаге с државним финансијама и унутрашњим *материјалним изворима* народним. Јер ништа не би било тако погрешно, него као кад бисмо хтели да ценимо једнострано моћ једне државе према спољним непријатељима по броју стално искомљених трупа, или калибру поморских топова, и да све веће растење чисто физичке снаге сматрамо као подједнако растење и гаранција за народни развитак, који би изнутра био осигуран. Свака прекомерна војничка снага доводи до унутрашњег опадања државног. Као доказ за оваку несразмерност нека нам послужи факт, како закрљжалост у растењу и личном развијању изазивају претерана телесна вежбања, којима се постиже то, да на место атлета добијемо, најзад, младића с јектиком у грудима.

Као што циљ моћи може, с једне стране, ојачати услед неповољне природе односа других сила, што нас окружују и које помишљају на мешање или освојење, то ће се он неминуовно и смањити с обзиром на унутрашњи развитак народне снаге. На место старе изреке: *Ко хоће мира, нека се спрема за рат*, може се данас, с много већим правом, рећи обрнуто: *Ко хоће да води рат, нека марљиво чува мир!* Или другим речма: успех рата, који је неизбежно потребан или који се може унапред пред-

видети, зависи врло много од развитка и прикупљања снаге у мирно доба, јер то нам пружа поуздан ослонац. Осим тога, не треба никад заборавити, да рат стоји према миру, у данашње доба, имајући на уму временске односе, као изузетак према правилу. Некад тако често изјављивано страховање, да мир, који траје и сувише дуго, слаби народни дух, обара историја пруске државе. Мирни периоди под *Фридрихом Вилелмом I.* и време од 1815 до 1864 год. и учинили су те су *Фридрих Велики* и *Вилелм I.* могли да воде успешно ратове, не хотећи се поучити биткама које су у почетку изгубили.

Тешкоће војничке политике, у данашње доба, за европске културне државе су поглавито у томе, што ваља да се нађе пут за посредовање између једностраних чисто војничких гледишта, која, ради стварања снаге за спољашњу одбрану, гледају да извитопере однос између циља и средстава, и једностраног економног гледишта, које, истичући нарочито материјалну непродуктивност војске, тражи укинуће стајаће војске у кратковидом очекивању, да ће добар пример наћи одмах подражавања. Опасност од претеривања је свакојачо данас много већа у горе поменутом првом правцу, него ли у овом другом.

И ако ће мерило, па следствено и однос између националног циља моћи и средстава, која му одговарају, бити у појединостима оспоравани свуда и свакад, ипак се мора признати, да се извесна политичка начела све више и више и у војсци утврђују у толико, у колико се појми важност материјалних и привредних државних снага, а осим тога још и то, да економно пропадање значи пораз, који се не да загладити никаквом победом на бојном пољу.

Старе идеје, да су војске циљ себи самим, коме државне снаге ваља да служе, нестаје заједно с оним вишим разумевањем, по коме војске спадају у круг великих народних институција, које имају националан задатак, независан од личне воље владалаца. Начела новије војничке политике, у којима се огледа приближавање овим гледиштима, јављају се нарочито у овим захтевима: 1). *општа војничка обавеза*, којом се укида дуализам између вој-

ништва и држављанске слободе, између војничке силе и обавезне једнакости коју тражи морал; 2). *што мањи коншигенат стајаће војске у мирно доба, поред највеће резервне снаге, што се само може употребити, као и могућности да се што пре изврши мобилизација војске за случај каквог рата;* и 3). највећа техничка и интелектуална обука за што краће време и са што мањим трошком. Да се овде не може поставити непроменљиво мерило ни за оне државе, у којима је време служења сразмерно најкраће, јасно је за свакога, који држи да и у овим стварима има развитка. Али је и даље спорно питање: реална вредност чисто војничког навикивања трупа на дисциплину, у толико у колико се тражи рок, који промаша време потребно за техничку извежбаност рекрута. Новији војнички системи стоје, дакле, у средини између старога система врбовања, с његовим најамничким трупама састављеним из војника којима је то занат, и система народне војске, који не жели да се за време мира добија мерило о ваљаности и способности трупа за борбу, већ који од рата ствара војсци школу.

У колико има више професионалних војника у трупи и на местима нижих чинова, у толико се обично и јавља у војскама одлучније тежња, да се утиче на спољну политику, с чисто војничких гледишта, и да се сваки међународни сукоб огласи одмах као национална ствар части, како би се ослабила могућност за узајамно попуштање. Претерано распињање француске војничке снаге показало се, поред осталог, и у томе, што се расположење војске сматрало свакад као меродавно гледиште на спољну политику.

Узајамну суревњивост великих војничких сила за времена спречити и одузети националним страстима потребну храну, задатак је *посланичкој установи* на страним дворовима. Сасвим би погрешно било мислити, да је утицај једног народа на други условљен искључно величином војничке снаге. Напротив, ова ће снага бити спречена у својој природној акцији, ако увиђавна дипломација, вођена јасним циљевима и *међународном свешћу о правичности*, не буде посредовала у међусобним односима држава.

Сасвим је јасна свеза између поступно извршене промене у уређењу војске и промена у представама о задатку дипломатије. Старом систему врбовања, са шибама и тамницама, одговарао је дипломатски систем узajамног лагања и варања, због чега се, одиста, посланик и смео дефинисати као „човек, који се шаље у иностранство, да лаже за отаџбину“. Народним војскама, као *организованом чувару мира*, одговара посланичка установа као власт међународне правде, чији основ не може бити ништа друго, до неговање међународног права и свест о заједничком интересу, који везује све цивилизоване државе.

С тога је задатак послаников да заступа не само наше рођене захтеве према иностранству, него и праведне захтеве иностранства према својој влади, и да посредује разумевању туђих институција. Али се мора рећи, да је модерна дипломатија остала посве непопуларна с тога, што се она, следејући традицијама апсолутне владарске власти, или и сувише узда у лични утицај на дворовима, или им сасвим подлеже, а и што нам не даје за парламентарни живот континенталних држава мерило, којим би се могли мерити њени радови.

Као год што има врло много противника стајаће војске, тако има и таквих, који држе да је и установа *сталног посланства* сасвим излишна, те гледају с највећим омаловажавањем на дипломатију.

Нећемо овде расправљати, какво би стање било понајбоље. Веће државе, а нарочито велике силе, треба просто да се побрину само за то, да дознаду, каквим се средствима, у данашње доба, може најуспешније вршити службени саобраћај с иностранством и очувати законити утицај на решења спољних сила, која се нас ближе тичу. Укинуће посланстава од стране какве велике државе, поред и даљег постојања посланстава свих осталих држава, био би, нема сумње, покушај, који се тешко може препоручити. С истог би гледишта и претерана штедња у опреми посланстава на сјајним дворовима била још и гора, него ли и потпуно укидање дипломатског заступништва, јер је, нема спора, *друштвена репрезентација* саставни део личног утицаја, без кога врло често остају без-

успешна и најмудрија правна разлагања и најјаснији докази.

С тога не треба губити из вида ове околности, које могу да повећају вредност личног утицања у спољашњем државном саобраћају. Политике се не тиче, да ли је, с чисто философског гледишта, паметно, што људи допуштају да у одсудним тренуцима и у знатним догађајима утичу на њих оне споредне околности. При избору поклона, који се, према оријенталном државном обичају, шаљу владоцима полуварварских земаља, морамо се обзирати не толико на префињени укусу каквог европског двора, колико на жељу онога који прима поклон, на ма нам изгледала та жеља и детињаста.

У Америци је демократија била мишљења, да посланствима приличи потпуна пуританска простота. Због тога су узимали за посланике чланове *Друштва за умерености*, чије је столове красило само стакло с водом, плаћали их недовољно, те су с тога они и живели често по готову усамљени, ван виших друштвених кругова. С друге стране, Енглези су се држали начела, да у *Вашингтон* ваља послати члана какве старе аристократске породице, па да су сигурнији за повољан успех. Онај амерички систем дипломатије, чији се представници мењају са сваким новим избором председника, и који су уз то још и недовољно плаћени, започињу у новије време нападати као сасвим погрешан чак и радикални листови у *Њу-Јорку*, напомињући с правом, да су врло често посве јефтине ствари и најгоре, и да република, која хоће да је заступљена на монархијским дворовима, не може а да не води рачуна о средствима акције, која су тамо уобичајена.

Утицај, који дипломатија може да врши, потиче увек из три фактора: прво, из моћи државе, коју она заступа; друго, из политичке увиђавности, која даје или изводи инструкције, не одричући се при том да, према околностима појединих случајева и инструкцијама, које су јој унапред дате, заступа и своје нарочито право на *самосталан* рад; и треће, из *друштвеног* положаја дипломата на страни, који се нигде не може предавати, већ свакад мора задобити. У осталом, поштеној дипломатији потребно

је да има јаког ослоњаца у јавном мишљењу и стручном утицају оних, који научно и независно од владиних утицаја заступају јавно право. Због тога је сасвим похвално, што се год. 1873. установила у *Гану*, под именом *Института за међународно право*, интернационална Академија, посвећена специјално овој грани науке, а готово у исто време, на широј основи, образовало у *Бриселу* „Друштво за реформу и кодификацију међународног права“ с том намером, да се јавно мишљење у Европи руководи у мирољубивом духу, насупротив раздражљивости националних страсти, и да се на њих утиче.⁸⁴⁾

Међу свима пословима међународног саобраћаја, којима дипломатија има да служи, истичу се као најважнији интереси трговинске политике, који с дана на дан расту; отуда потиче, у исто време, и значај *конзуларских* установа. Из тога следује неминовно, да се, услед оваког развитка материјалног међународног саобраћаја, мора тражити сасвим другачије образовање од чиновништва, које ће служити овим међународним циљевима, него што је то чинила стара школа, која је била задовољна, ако је агенат способан за дворске сплетке. Енглеска је била прва држава, која је, у новије време, појмила потребу да боље сложи образовање своје дипломатије с проширењем својих трговачко-политичких интереса.

ДЕВЕТА ГЛАВА

II. Индивидуални правни циљ у држави⁸⁵⁾

Степени развитка личне слободе у историји. — Признање индивидуалних права је обележје државне културе. — Потреба средстава који да се створи довољна заштита права. — Узроци правне несигурности у Италији, Грчкој, Угарској и Сједињеним државама Северне Америке. — Казнена статистика као извор за познавање законске гаранције од стране државе. — Објекти слободног личног располагања: приватно право, а особито право располагања с имањем, насупротив све већем и већем ограничавању располагања слободе у личном и породичном праву; привредна продуктивност и могућност да се она ограничи у пословима од опште опасности; слобода иселавања. — Слобода наука. — Задатак државе према циљу личне слободе. — Разлика између приватно-правне слободе и политичке слободе држављана.

Свесно поређење између народне воље и животних циљева појединих људи може бити резултат само лаганог развитка у историји држава. Угрожена с поља, несигурна за своју egzистенцију, у непрестаном непријатељству према својим суседима, без наслеђених правних облика за саобраћај с иностранством, држава може, у свом најстаријем почетку, да суди о вредности својих поданика само према њиховој радњи за заједницу. Отуда на најнижем ступњу образованости: одбацивање немоћне деце и старца, спуштање жена на положај домаћег посуђа, уништење не само дужникове личности, због нападаја на целину, већ и његове породице, а пре свега јединство јавнога, приватнога и религиознога живота. Судство, војска, приношење жртава боговима и породично право нераздвајни су једно од друго. Овом општем схватању одговара потпуно начин схватања појединих људи. Изгнање из народне заједнице у туђ свет изгледа тежа казна, него

ли и осуда на смрт. Још се не увиђа, да човек може часно живети и ван граница државних.

Периоди развитка, кроз које је имала европска култура да прође, док се дошло до самосталног правног положаја индивидуа у држави, у главном су ово:

јасно и тачно разликовање приватног права од државног, поглавито у свези са стварањем *приватне својине* земљишта, као дело римске историје права;

потпуно разликовање црквено-религиозног живота од политичко-државног, као дело хришћанских средњовековних бораба;

поуздано и сигурно разликовање личног и независног положаја савести од спољне црквене заједнице, науке од вере, као дело немачке Реформације; и

поуздано и сигурно разликовање привредне одговорности појединаца према себи самима од целокупног економског рада државног, као дело данашњих правника и публициста.

Према томе, дакле, не може бити ни спора да постоји природни узајамни утицај, који се даје свуда доказати, између проширења индивидуалних права и повећања државног морала. У колико грађани боље схвате улогу државе и не задовољавају се да су јој само инстинктивно одани, у толико се више утврђује у народној свести и поштовање права сваког појединца, јер поима да је то потребно, да је у интересу свију. Не само што држава, ограничавајући саму себе утврђеним поретком, не грози индивидуалној правној сфери, него би се, према идејама данашњег времена, баш угушивање слободне личности осетило као слабљење целине. Не једноликост, већ разноликост животних облика, који би били могући и које би ваљало желети за појединце, изгледа нам као праведно мерило за државну културу. Одатле се већ увиђа идеално слагање националне моћи и индивидуалног права, с гледишта данашње идеје о држави.

Правни циљ државни, који се с правом може назвати и *циљем слободе*, састоји се, дакле, у сталном осигурању личног слободног развитка човековог у границама разних сфера рада, који није резервисан једино за др-

жавну власт, а што све изискује данашња свест европских народа.

Ну ове захтеве, који се стављају појединцима у име народне целине, ваља ограничити. Правни циљ, према свом унутрашњем значају, изгледа привидно као неко слабљење циља моћи. Али заиста само привидно, јер у истини, као што смо већ видели раније, мисао о сигурној егзистенцији стално утврђених права појединаца претпоставља средства, потребна за њихову заштиту.

Већи развитак циља слободe и права у свести народа и јесте, с тога, у свези с тачним поимањем потребе једне организоване моћи, која ће одржавати унутрашњи поредак у држави. У колико је драгоценија лична слобода, у толико јачи већином и осећај недовољности личне снаге, да је заштити од насилних повреда. И обрнуто, као што нам показује пример јужних америчких република: Свака несигурност у употреби државне власти од стране власника, сваки насилни покушај да се поквари јавни поредак, јавља се одмах у несигурности за живот и својину грађана. *Анархија* обузме свакад све правне односе и државе и појединаца.

Зацело се сме тврдити, да се највиши ступањ моралности, што се замислити може у једном народу, мора показати у најмањој употреби спољашњих принудних мера, да се да могућност свакој индивидуи да ужива своја права. Али исто тако стоји и не може се порећи истина, коју нам искуство даје и која вели, да се крајње ограничење права владиних јавља скоро редовно у друштву с општом правном несигурношћу све дотле, докле потреба за заштитом, коју изискује материјално уживање живота, опет не нагна људе да се потчине деспотизму.

С тога *Лабулеј* има право, кад вели о старим француским партијама:

За либерале старе школе ослабити власт значи утврдити слободу; за присталице безусловне покорности уништити слободу значи утврдити власт.

Отуда, правни циљ неће бити осигуран ни мало, ако се у закону и уставу јасно и одређено обележе индивидуална права о слободи, него ако се, поред тога, у

организацији јавне власти постара и за довољно принудних средстава. Како пак да се њима човек користи као што треба јесте један од најтежих задатака практичне политике.⁸⁶⁾

Али се у опште може рећи, да ће практична законска заштита бити најбоље ујемчена заједничким радом неколико фактора: старањем саме идивидуе путем предострожности и законске одбране, коју јој држава мора одобрити у најширем обиму; појачањем свести о праву и правди у народу целокупним уређењем јавног живота; и најпосле, одлучним посредовањем државних принудних мера: судова, полиције и оружане силе.

Као примере, који ће бити згодни да послуже као доказ за опадања која се могу у овоме јавити, можемо навести овде Италију и Северно-Америчке уједињене државе. Аустријским трупама у *Ромањи* и *Умбрији* није пошло за руком, пре 1859 год., да и најсуровијим опсадама у густо нарођеним крајевима, као што је околина Болоње, стану на пут разбојништву. Исто су тако били узалудни и напори у околини Рима, да се одржи општа сигурност. Већ је неколико стотина година, како се разбојничке чете средњих италијских планина на неапољском земљишту и на Сицилији јуначки опире свима владама све до данашњих дана. Борба одабраних трупа италијанске војске против разбојника није имала бог зна какве резултате.⁸⁷⁾ У најнепосреднијој околини многољудних градова дешавала су се непрестано одвођења угледних грађана, изнуђавања и пасиља. Сличне су појаве и у планинама средње Грчке, ретко нарођеним равницама маџарским и неким деловима Шпаније. И сама Немачка могла је искоренити разбојничке и лупенке чете, после *Тридесетогодишњег рата*, тек после борбе од двеста година.⁸⁸⁾

У свима овим примерима имамо лако појмљиву поуку: да су све војничке мере за заштиту јавне сигурности недовољне, ако сам народ, коме грозни опасност, не пружи помоћ, ако он сам не устане да помогне себи. У најнижим слојевима неапољског и римског, грчког и маџарског становништва заклања разбојничке природно сажаљење и потајне симпатије оних, који и сами имају

мало да изгубе, а који би и иначе то *мало* морали дати држави, која се мало брине о њима. Факт је, да становништво удаљених крајева, под таквим околностима, радије пристаје да даје разбојничким четама *овда онда* известан порез, него *редовно* држави за циљеве, који су неразумљиви и необразованој маси непојмљиви. Уз то имамо још, да су се старији закони, па и у самој Немачкој, старали да законску одбрану сузбију у најуже границе и окруже најбрижљивијим мерама предострожности.

По резултатима сличну, а по узроцима сасвим различну појаву пружају нам западне и јужне државе Северно-Америчког Савеза. Сигурност својине од лупежа и варалица сразмерно је незнатна, јер је законска сигурност већином условљена лично енергијом онога, коме грози опасност; у крајњим пак случајевима *личовањем*. Ну још мања је сигурност живота од немарног или намерног уништења. Индивидуална свест о праву је, истина, тако распрострањена и вера у своју рођену снагу тако свуда укорењена, да се већина њих, у оваким приликама, помаже тиме, што своја угрожена права брани свакад спремним револвером у руци. Али је у овом претераном осећању о личној снази и извор многобројних злочинстава, која се врше тобож по праву личне одбране. Раздражен и сувише старом традицијом о самовољној тиранији енглеских владара, амерички дух неће још ни данас да усвоји гаранције, за сигурно уживање права, у виду стално организоване власти. Јер, ма колика да је разлика, у политичком и социалном погледу, између Италије и Сједињених Држава: ипак су и повећавања чисто војничких мера за одржање јавног поретка на Сицилији и прекомерне убојичке тежње грађана Северне Америке, да свакад себи сами помогну, подједнако жалостан резултат. У оба се случаја види, да је казни закон, са својим средствима, врло немоћан: подмићени или заплашени сведоци, који неће да кажу истину, склоност да се у опште и не иде на сведочење, слабост народних судија који су у опште уверени или у недовољност закона или у оправданост самовласне помоћи против злочина, која се претворила и сама у злочин. Позната је ствар, да ни

један поротни суд у јужним америчким државама неће осудити белог човека, који је, без икаква узрока, убио црног; да, даље, убиство таквих личности, које су окривљење за завођење неке жене, која им је блиска, поротни судови северних држава третирају као дозвољени случај самоодбране чак и онда, кад и нема доказа о њиховом недозвољеном сношају. Тако се у америчком поротном суду јавља одблесак опште распрострајене представе о потреби самоодбране ради заштите личних права: некажњавање највећих злочина против живота. Док је америчка правда умела да добави једног човека, осумњиченог за учешће у убиству Председника Сједињених Држава, и из саме Африке, где се био сакрио, — дотле политичко убиство, организовано у јужним државама као тајно удружење, може слободно и по вољи да бије противничку странку.⁸⁹⁾

О односу законске сигурности према законским средствима, која јој служе за њено одржање, може нам казнена статистика дати врло драгоцену разјашњења за политику. Њене табеле и бројеви показују нам приближно тачан однос између вероватног злочина, злочина пријављеног власти, и злочина против кога је поднета тужба суду или о коме је суд донео пресуду. Из поређења ових бројева добићемо, у исто време, суд о довољности законских мера, одређених за заштиту сфере приватнога права.

У опште изгледа, да из таквог поређења излази то, да је у средњим европским културним државама: у Француској, Немачкој, Белгији, Холандској, Данској, Шведској и Швајцарској постигнута, у погледу казног права, сразмерно већа сигурност за уживање приватног права. Али би се у Немачкој и Француској могла постићи још и већа законска сигурност, пошто за сад, приликом изналажења тешких злочина, и нема, у врло много случајева, одлучнијег суделовања незваничних сила. Поред тога, губитци који долазе од преступа против својине, били би незнатнији, кад они редови грађанства, који су одвикли да владају сами собом, не би очекивали и сувише много од ауторитета и способности криминалне полиције.

Теже је ограничити област, коју ваља оставити личној слободи, него ли оценити средства, према њиховој општој природи, која служе или која су потребна за одржање законског поретка.

Најстарију провинцију у тој области чини *приватно право*, дакле збир оних одредаба, којима су уређени односи једне индивидуе према другој у саобраћају, који је све то већи са имаовном разменом, а према гледишту силом осигураних права и обавеза. И ако, у опште, изгледа да је лако одвојити приватно право од права, која припадају свима скупа, ипак се и овде показује, да посебни дух и нарочити дар сваког народа схвата сасвим разну садржину и предмет приватног права. У ономе што је правна наука од старина сматрала као садржину приватног права, чије је уређење остављено понајпре слободној вољи сваког појединца, и само у случају пропуштене, изреком неисказане воље, притиче у помоћ држава са својим грађанским закоником, налази се свуда један прилично велики део *јасног* права, тако, да нам се и овде, у својој крајњој основи, јавља нераздвојна свеза и јединство целокупног права.

Државно-правне, а тиме и политичке, јесу све оне одредбе у законцима приватног права, у којима су приватној вољи, и ако јој је у опште признато право располагања с извесним стварима, прописани облици њеног исказивања или границе њене важности, како не би било самовоље, дакле: све од реда потребне, за важност правних послова неизбежне форме, које играју знатну улогу нарочито у реалном кредиту, у хипотекарној установи, у тестаментима; даље, формалне погодбе при склапању и разводу бракова, туторство, законска способност трговаца, границе малолетства, и много друго.

Као идеал потпуно слободно развијеног приватног права, у коме су сви делови у најтешњој вези међу собом, и које се усавршило до науке и које је понајвише одговарало захтевима опште примене, без обзира на националне међе, обично се сматра, као што је познато, *Римско Право*. Али и у овом систему, који влада развитком права многих европских народа још од Средњег

Века, јављају се, нарочито за време немачко-римских царева, знатне повреде јавно-моралног момента, а које су потекле из државно-политичких идеја, као што је на пр. забрана извесних уговора из једностране тежње да се заштити дужник; па чак и на највишем ступњу развитка римског приватног права задржане су, за поједине правне ствари, нарочите одредбе, како се ваља тужити суду. Ако се запитамо: докле може грађанско право оставити потпуно одрешене руке приватној вољи при уређењу грађанских правних односа, онда не треба сметнути с ума, да законодавац мора још унапред предвидети случајеве доцнијег спора око права тако, да се несигурност у судекој одлуци, па разуме се и неодређеност исказане воље парничних страна, сведе на што мању меру. *Законодавац* мора гледати, да пошто пото спречи парничења. Подесне форме уговора ваља, с тога, прописати законима, нарочито с обзиром на опште интересе, који су претежнији у праву.

У колико ваља овде бити строг или благ, то је свуда готово спорно питање, у коме се пристрасност особа, које оцењују, показује у томе, што се при решавању о сталности правних облика има у виду или *општи* интерес државни (*structum ius*) или посебна природа слободно исказане приватне воље (*bona fides equity*).

Али ма коме мишљењу у опште нагињали, тешко ће се моћи, и покрај највећег поштовања приватне воље и што јачег наглашавања индивидуалних права и слободе, да се одустане да се не траже извесне форме за исказивање воље код оних правних послова, чија суштина или садржина може имати правног утицаја или на неку трећу личност, а не на оне које су заинтересоване, (као на пр. право својине мужа и жене, које одступа од општих законских претпоставака),⁹⁰⁾ или бити за саму државу од важности, као н. пр. промена територијалних односа.

Што се тиче материјалне садржине односа приватног права, то морамо, да бисмо из ближе обележили захтеве правног циља у данашње доба, истаћи као значајне две струје у историји права: С једне стране тежњу, која

се јавља с јачим развитком трговине и привредног живота, да се све више и више сузбије мешање законодавчево у односе између повериоца и дужника, да се тако још више повећа важност приватне воље насупрот моралним обзирима помоћи, коју ваља пружити пресумтивно слабијем уговорачу, где бисмо могли узгред поменути смањивање интересне стопе, мораторијум и т. д.⁹¹⁾ С друге стране, баш обрнуто, све веће и веће ограничење приватне правне воље, која је рада да влада над другим лицима. Док се у праву својине, нарочито у облигационом праву, право располагања појединих особа све више и више проширује, и све више повећава одговорност уговорача, који су имаовно у незгоднијем положају, дотле се приватно-правна идеја све то виша ограничава, у породичном и личном праву, постепеним ослобођавањем жена, деце и нушила, слугу и шегрта од окова и зависности, на које су некада били осуђени. У Немачкој се овај последњи правац слабије истиче, но у Енглеској и Америци, где је нарочито приватно-правни положај жена неповољан због разних ограничења.⁹²⁾

Па и укидање затвора за дугове може се, без сумње, свести на иста гледишта. Лична слобода, која се некад одрицала и добровољно потчињавала туђој вољи, подигла се постепено дотле да је постала добро, које не може упропастити ни самовоља онога, коме оно припада, и пренета је у област јавних општих интереса. Али је ипак сумњиво, да ли укинуће затвора за дугове, што је учињено из чисто начелних узрока човечности или из обзира на његов неуспех код *рђавих* дужника, није оштетило кредит *поштенних* занатлија. Једна мана овога генералисања је и то, што се, с укинућем интересних стопа, потпуно изједначио велики капитал и *мали зајмови*.

И ако породични однос појединаца, очинска власт и брак, долазе у област приватног права, ипак они, у погледу најважнијих битних одлука, зависе врло мало од слободног, приватног располагања. Али исто тако и имање, земљиште, а с њиме у свези и наследно право, односи, у којима претеже имаовно-правни интерес, зависе од великог броја одредаба, које потичу из јавног, општег ин-

тереса. Аграрно законодавство, принудне експроприације и општинске деобе, можемо овде само узгред поменути, како бисмо могли додати, да је питање, докле се може, у интересу земаљске културе, допустити ограничавање личне слободе располагања, спорно питање, о коме се и данас још расправља. Допушта ли на пр. правни циљ државни, да се имаоцима приватних шума натурају силом одредбе, како ће се сећи шума или како ће се оголеле ледине опет засадити шумом? Да ли се државни надзор над привредним гајењем шума може сложити с поштовањем приватне својине? У колико би се овде имало на уму да се ималац заштити од својих рођених будалаштина и пропасти, која га очекује, на ово би се питање морало, с гледишта садашње свести о праву, зацело рећи: не; али опет, у колико опште штетно руковање шумама, према географским односима висинских или приморских крајева, утиче очигледно штетно на привредну културу читавих крајева, то се може оно, по нашем мишљењу, начелно одобрити, и ако се не да порећи, да садашњи претежни правац у Народној Економији пристаје уз противно мишљење, које је нашло свога израза и на привредном конгресу у Бреслави (1868 год.)⁹³⁾

Па и наследно право на непокретно земљиште расправља се, од Француске Револуције, много као предмет политичких интереса.⁹⁴⁾ Остављајући на страну строгост тестаментарних одредаба, којима је држава гледала да заштити општи интерес правне сигурности, показује се у наследном праву утицај јавно-правних захтева и у томе, што су у наследном праву слободном располагању у корист најближих сродника, поводом смрти, стављене извесне препреке. Етички принцип породице господари овде потпуно над принципом слободног располагања приватном својином. Даље долази питање: Да ли ваља забранити стварање породичних фидејкомиса и тестаментарно наређење да се не смеју отуђити, како би се одржало неко велико имање, као што је то учинило француско законодавство, или давањем политичких привилегија заступања потпомагати, као што је то у Пруској?

У овом се питању укрштају уобичајене дефиниције привредних странака. Докле се они, који бране право неограничених фидејкомиских сунституција, позивају на начело потпуне слободе располагања, имајући пред очима личност завештаоачеву, дотле траже присталице неограничене привредне слободе, да се забране и укину фидејкомиси, имајући пред очима личност наследникову, која је ограничена у свом располагању; осим тога, слободно отуђивање имања, по њиховом је мишљењу, привредно-политички државни интерес. С овим привредним гледиштима удружиле су се, за тим, и аристократске и демократске тежње. Још је *Моншескије* скренуо пажњу на политички значај наследног система. Оцене ли се сви односи, онда ћемо добити као резултат: да основни правац у развоју новијег законодавства иде на то, да све више и више сузи границе оној области приватног права, у којој сваки може неограничено да манифестује своју вољу.

Што је речено за имаовну садржину сфере приватног права, важи, разуме се, и за привредну продукцију у опште и привредни рад посебно. Доста је чудна била контрадикција, која се јавила у напоредном постојању римског приватног права и еснафских сметња занатима.

Да се интервенција државне власти и законодавства, у трговинским стварима, с једне стране као сузбијање конкуренције у корист привредника, а с друге стране као заштита потрошача од штећења, не може сложити с највишим начелима индивидуалне слободе, сме се рећи да је то сад потпуно решена ствар, што се међутим не може рећи још за питање: да ли није задатак здраве, опште политике да заштити интересе потрошача, који се у главноме слажу, од монополског *локалног поскуљивања*? Исто тако остаје нерешено и питање: у колико држава може утицати на оне привредне радње, у којима се јавља јавно правни интерес, као у адвокатури или лекарству, или где је доказана опасност од опште штете у случају злоупотребе? Али се ово питање не може решити само с гледишта индивидуалног правног циља. Овде је пре од пресудна значаја констатовање, колико је држава, према искуству, подобна да без повреде индивидуалног правног

циља, пружи заштите, коју не могу заменити друштвене силе, које слободно раде? Пажљивом разматрању политичке и економске литературе није могло измаћи из вида, да се доста јако разилазе мишљења о границама, које треба повући државној власти у том правцу. У Немачкој преоблађује за сад, при расправљању ових питања, теоријско непријатељство према сваком ограничавању личне слободе, осим дужности за накнаду штете, а у Енглеској и Америци као да све више преоблађује противно мишљење о недовољности те дужности код привредних грана, које су опасне по живот и здравље човечје (рудокопња, жељезничка служба, грађевинарство).⁹⁵) Неповољна искуства о последицама неког стања, које постоји, као и очигледне беде и невоље обично се и јављају свуда као импулси законодавства и вође јавног мњења. Ма какво искуство да је учињено у појединим државама: начелно се мора одобрити ограничавање личне слободе у оним привредним гранама, које су мешовите природе, јер су оне подједнако важне за опште благостање и личну сигурност других. И *економна полишика* има да испита изближе, с гледишта емпиричког искуства, средства и путеве државног утицања, признајући у исто време и индивидуална права.

Међу индивидуалним правима, која се сматрају данас као најбитнија у свима државама које су одмакле у култури, имамо да истакнемо *религиозну слободу*. Правни циљ државни захтева, према протестанском принципу, да се, с позитивног гледишта, потпуно призна слобода савести насупротив од цркве утврђеној или од државе осветљеној догми, а с негативног гледишта, да се укину све оне неједнакости и привилегије, које су скопчане с извесним вероисповестима. Само би се у *једном* погледу могао замислити изузетак: да је наиме држава дужна, да извесним верским друштвима, која су историјски имала неке привилегије, и којима је она одузела имања, подмирује сасвим или од чести њихове потребе. Али, ослобођење индивидуалне савести не треба бркати са слободом религиозног удруживања. Држава има да оцени, с гледишта друштвеног стања, у колико она може, у инте-

ресу јавног мира, да допусти, ограничи или забрани активност манастира и калуђерских редова.

У осталом, према неједнаком историјском развоју у појединим државама, јављају се и веома разноврсна схватања о суштини религиозне слободе.⁹⁶⁾ Не само да се у појединим католичким државама сасвим одбацује начело слободе савести, и највише ако нађе понеког теоријског браниоца, него је и у протестанским државама спор између привилеговане државне цркве и религиозне слободе одгођен, тако рећи, једним примирјем, у коме већим делом сваки има оно, до чега је дошао историјским путем. О мишљењу *Шталову* о црквеном задатку државном било је већ раније говора; већина законодавстава, па и у самим протестанским државама, и одговара много више захтевима Шталовим, него ли захтевима који потичу из начела потпуне религиозне слободе. Али се много јасније може увидети садашња супротност у схватању међу европским државама, ако се упореди потпуно слободан положај католичке цркве у земљама, које су већим делом нарођене протестанским становништвом, као што је Енглеска и Холандија, с таквим државама, у којима отимају јеврејску децу од родитеља лукавим и насилним покрштењем, или шаљу на вечиту робију оне који читају Библију.

Тешкоћа практичне политике данас је у томе, што и поред свега признања начела о слободи савести, задовољење свију захтева, које је духовништво из њега извело, налази у обичном животу на велики отпор. Јер и ако наука о држави, независна од црквених утицаја и догама, полази с тога гледишта, да се држава, пошто се призна начело слободе савести, не може више ништа звати католичком, протестанском или хришћанском, ипак овај теоријски правилан начин разматрања губи сву важност у истом тренутку, у коме личности, које припадају овој или оној вероисповести, имају утицај на законодавство или на ток јавних послова. У истини, дакле, постоји још свуда на земљишту практичне политике оно, што су Французи у своме уставу назвали *религијом већине*, или што би се на другом месту могло

назвати конфедерацијом историјски оправданих вероисповести. Чак се и у Америци показује, да је принцип сâм по себи још и сувише слаб, да може одолети утицајима старијег црквеног предања. Чисто негативно држање устава савезних америчких држава према појединим вероисповестима и сектама, не спречава да постоје строги закони о празновању Недеље, који, као резултат пуританских гледишта, вређају начин мишљења ново досељеног немачког становништва.⁹⁷⁾ Несталност у *црквеној политици* новијих културних европских држава, која се, од једно десетак година на овамо, свуда опажа, долази отуда што се, с једне стране паритетичка држава мора држати неутрално према разним вероисповестима, а с друге стране опет, што би *безверство* било једно зло, које би рушило моралне основе народног живота. Па и праведна борба државе против незаконитог мешања духовништва худи свакад моралу, исто онако као што на бојном пољу и победилац има да претрпи губитке.

Како је *слобода исељавања* историјски срасла с развитком религиозне слободе, то не смемо прећи ћутке преко ње. Остварена потпуно, она значи право слободног избора државе од стране држављана. Пошто ово право не само да је теоријски признато, него га у исто време поданици германских држава у што већој мери и практично примењују, то је zgodно изнети овде што јасније противност између античког мишљења и данашњих представа о космополитском праву индивидуа. Иступајући слободно и без сметња из једне државе, исељеник налази одмах у великој трасантланској „адоптивној држави“ потпуно уживање приватног права, а за тим и политичку правну подобност.

Једина сметња, коју јавно право чини исељенику — његова обавеза да служи у стајаћој војсци и брани отаџбину — има, бар у Немачкој, само карактер пролазног одлагања. И где је призната слобода исељавања и насељавања, ту се може, без сумње, рећи, да модерне државе нису више за индивидуе, које су сазреле да могу саме решавати, принудне државе, већ изборне, које живе и развијају се услед драговољног припадања својих поданика. С друге стране, ово исељавање, које је веома

велико у германским државама, особито у Енгеској, Немачкој и Скандинавији, показује колико се, под утицајем Реформације, развило осећање индивидуалног права и свест о личној снази, насупрот нејасној далекој будућности.⁹⁸) Остајајући на страну *Ирску*, чије се псељавање у масама може сматрати пре као изгнање из земље услед друштвених невоља и глади, псељавање се може узети и као знак сразмерно јаче развијене слободе германских држава: мишљење, које се налази и код самих француских писаца, и које, осим тога, свој пуни значај добива тек онда, ако се има на уму, да национални циљ моћи у држава, које имају највише удела у псељавању, није ни мало оштећен, од како се почело у већој мери псељавати у Северну Америку и Аустралију.

Као год што религија припада индивидуалној слободи тако и *научно испитивање* и његов рад: тврђење, које се у новијим уставима сматра поглавито као последица слободе савести, јер је управо црква и била та, која је својим забрањивањем књига и доктрина гледала да спречи слободно испитивање.

Према свему досадашњем, ово су резултати нашега разлагања: *Правни циљ* захтева начелно признање личности и право да она потпуно слободно располаже у области приватног права у опште, на економном привредном пољу, при избору државе псељавањем, и у области савести и науке. На тај начин, правни је циљ потекао поглавито из идеје човечности, која је јаче или слабије заступљена међу европским народима, и космополитског задатка државног развитка. Јер сва она права, која смо ми навели, важе и за странце.

Кад је *Берлински Конгрес* 1878 г. осигурао права Јеврејима у Румунији, он је онда дао израза овом космополитском признању права савести у једној хришћанској држави. Али с теоријским признањем ових човечанских права слободе, чија би директна повреда од стране државе могла изложити ову одговорности с гледишта међународног права, није још нишито исцрпљен задатак државни. Није довољно само држати се у законодавству мудре уздржљивости према овим индивиду-

алним правима, него је још више потребније осигурати им њихову практичну вредност угушивањем свега онога, што би се јавило као реметење и сметња. Признајући то, држава се, у својим законима о исељавању и полицији, стара да отклони себичне или варљиве користи и самих оних, који су јој истом леђа окренули. И ради практичног осигурања индивидуалних права ми и имамо законодавство, полицију и економну политику. Кад се добро појми овај задатак, онда се не треба ни мало бријети да ће се он побркати са старим „циљем благостања“, који је тежио да задовољи индивидуални живот позитивним државним прописима.

Уклањање препрека, које су фактички противне важности циља слободе, биће нема сумње и на даље задатак законодавне политике, ну који се не да никад коначно решити. Шта више, чак и оним државама, које би можда могле мислити да су у своме правном стању достигле крајњу тачку савршенства, још би непрестано остало да се побрину да изједначе приватно-правне разлике у појединим земљама, закључивањем међународних уговора, другим речима, *да се створи јединство у међународном приватном праву.*⁹⁹⁾

С правима слободе, која смо обележили, сродна је једна друга врста права, која се обележавају као *држављанска* основна права, јер су у свези с политичким уживањем права и не вреде безусловно за странце: *право политичких удружења и зборова, слобода штампе и начтаве*. Ова последња права тичу се односа индивидуе према државној целини; према томе, она се, по својој природи, битно разликују од приватног, грађанског права. И ако се и овде признаје као главно начело слобода индивидуе, ипак ваља имати на уму, да је ова слобода право, које је изведено непосредно из воље и интереса народне целине, а у корист саме државе. Ова права не потичу из опште људске идеје о праву, и ако им се овда онда приписује овај квалитет човечанских права, већ из земаљског устава, одакле потичу и политичка изборна права појединих индивидуа. — Између индивидуалне слободе приватног права и политичке слободе постоји разлика,

коју је лако појмити, што је оној првој последица негативно држање у законодавном раду, а овој другој позитивно утицање индивидуе на држање државно. Мера у свакој држави допуштеног права периодичне штампе, права удружења и зборова, слободне наставе и *државне вере*, не одређује се према некој сталној, непроменљивој формули, већ се колеба у историји између претензија партијског живота, који је начелно противан држави, или бездржавнога идеализма, т. ј. с једне стране између тако званих апсолутних, урођених, незастарелих човечанских права, а с друге стране злоупотреба државне власти, која је заплашена и огорчена због непрекидних напада.

Природни регулатор свију политичких права је факт њихове употребе или злоупотребе, и само ово правило може вредити: да је величина свију политичких основних права, у своме пењању и падању, зависна свуда и условљена величином грађанског мишљења о заједници, које зна да се ограничи и у самом вршењу својих права, поштујући друштвени мир, равноправност оних који су другог мишљења, и државни целокупни поредак.

ДЕСЕТА ГЛАВА

III. Друштвено-културни циљ државни

Појам „друштва“ у француском језику. — Молова дефиниција и њено објашњење.

— Поједини друштвени облици: породица, род, племе, каста, раса, сталежи (који се оснивају на начелу рођења); материјални или духовни заједнички интереси (који се оснивају на начелу слободног избора). — Слободно стварање друштва као творевина данашњег ступња развика код европских држава. — Друштво као сума супротних интереса у троструком правцу: 1). у међусобном односу појединих друштвених група; 2). у односу према својим појединим члановима; 3). у односу према државној власти и средствима политичке владавине. — Равноправност друштвених група с гледишта данашње науке о држави и законодавства. — Њихова репрезентација у изборним скупштинама.

— Садржина државног културног циља: неутралност државне власти према тежњама друштава за владом; одржање друштвеног мира; правна заштита индивида као чланова друштвених. — У колико се може сматрати да је решен овај задатак у економном и црквеном животу данашњег времена. — Одредбе о свом циљу у новијим савезничким уставима Северно-Америчког Савеза, Швајцарске Републике и Немачке Царевине.

Између националног јединства споља и бескрајне разноликости индивидуалног живота видимо, кад узмемо да разматрамо државе и народе, као посреднике извесне друштвене групе, тачно омеђене, које се разликује међу собом према посебним заједничким циљевима и тежњама.

С индивидуалним животним појавама ове су групе и удружења у толико сродни, у колико одређивање њихових циљева већином није условљено националном народном заједницом. С друге стране, њихово стварање је сродно с државом у главноме по томе, што носи на себи обележја организације за рад уједињених снага, коју изи-

скује заједнички циљ. И ако је ретко сама држава изазвала ова друштвена тела, ипак она зависе свуда, у своме историјском развоју и цветању, од државе.

Као најважнији резултат новије науке о држави може се узети да је то, што се увидело да људи, који живе у држави, морају, у својим узајамним односима, бити разматрани не само с гледишта збира појединих индивидуа, већ у исто време и с гледишта њиховога припадања извесним друштвима са заједничким интересима духовне или материјалне природе.

Док се у Француској, држећи се језика старе школе о природном праву, разуме под „*société*“ већином збир индивидуа које живе у држави као целина, чије је дело држава, чије намере ваља да владају њоме, чији целокупни захтеви имају тражити од ње да их она задовољи, добила је реч „*Die Gesellschaft*“ у Немачкој другачији значај. Не упуштајући се изближе у спорна питања, која се расправљају у историји књижевности, напомињемо, да по *Моловој* дефиницији, коју и ми усвајамо:

друштво значи скупи свих друштвених облика, који одиета постоје у једном одређеном кругу (на пр. држава, делови свешта).

Да ли ови друштвени облици заслужују, да буду предмет нарочитог истраживања и третирања, ван науке о држави, то је једно научно спорно питање, које смо ми додирнули још у првој глави овога дела, те можемо овде прећи преко тога, пошто ћемо рећи неколико речи више о суштини друштва. Међутим, једно је сигурно: било да се ово питање потврди или одбаци, за политику је од велике важности да се јасно разуме појам *друштва*.

Пре свега, ваља бити начисто с тиме, да реч *друштво* служи да се обележи, само у говору, збир различитих облика, али не означава и јединство онога што је различито. Јер је ван сваке сумње, да „сви друштвени облици, који одиета постоје“, како то вели *Мол*, не могу никад пробудити заједничко осећање о јединству. Кад би тако било, онда друштво не би било ништа друго до народ.

Да би нам била јаснија слика ових односа, да узмемо као пример једну велику народу библиотеку. Ту би нам поједине свеске представљале индивидуе; дела од неколико свезака, или још боље дела једне нарочите струке (Правна наука, Филологија, Математика и т. д.) један друштвени облик; и појам друштва могао би се изнети у слици, ако се помисли на скуп разноврсних, тако једно поред друго поређаних струка, имајући на уму и то, да о једној истој ствари, на пр. о држави, врло различно, па чак и супротно уче поједине струке: Теологија, Философија, Народна Економија, Историја и Правне науке.

Да ли ћемо припадати овој или оној друштвеној групи у држави одлучује случај нашега рођења или слободан избор и слободна одлука. Сасвим је појмљиво, шта више вероватно, да можемо припадати једновремено неколиким друштвеним групама. Као облици, који према уобичајеном говору чине *друштво*, могу се ради примера навести:

породица, као најпрвобитнији, шта више пренеторијски и најопштији људски друштвени облик, у коме свака индивидуа мора неминовно провести бар неко извесно време свога живота; *родбина*, као проширено уједињење више породица, које остају у свези међу собом; *племе*, које у очима неких оријенталних народа и немачких партикулариста има нека своја нарочита права; *раса*, која је, због различне боје коже, у северним америчким државама главни узрок зближавања или раздвајања; *каста*, као основица друштвене организације код индијских народа; *сталези*, који су играли велику улогу у Средњем Веку.

То су, дакле, групе на које се дели Друштво и које могу постојати једна поред друге. Кома ће од њих припадати поједина индивидуа, одлучује рођење. Као даље примере имамо: *заједнице и занимању*, *чиновништво*, *војску*, у колико се у заједници индивидуа истиче *свесно о засебној класи*; *заједницу мисли* у научним телима и Академијама; *верске заједнице* у вероисповестима и црквама; *материјалне заједнице интереса* у привредно-од-

војеним круговима великих или сељачких имања, заната, велике или мале трговине, капитала или индустријског рада.

Не упуштајући се у потпуно набрајање облика друштвених, који би се могли данас утврдити, напомињемо да ми наше примере нисмо изабрали насумце. Они ваља да нам изнесу пред очи разлику између културе старих и модерних држава.

Карактеристика Старога Света и оријенталних држава, које су у њему поникле, та је: што друштвеним положајем, насупрот индивидуи, влада закон случајности и рођења. Отуда *касте*, где се истиче тако јако разлика између слободних људи и робова; отуда патријархална власт породице; отуда утицај родбине и племена.

А карактеристика Новог Века и садашњих држава, које се оснивају на европској култури, та је: што друштвени положај — остављајући на страну случајни удел сиромашног или богатог рођења, урођене способности или наслеђене телесне и душевне мане — зависи од слободне воље индивидуа. *С тога је основни шик модерног друштва слободно уједињење и удруживање.* У овој паралели имамо у исто време прогресивни развитак историје права и законодавства, чија су последња велика дела, која се дотичу друштвеног права, ово: укинуће средњевековних сталежа на основу начела грађанске равноправности пред законом, и укидање ропства у Северној Америци. Из ових последњих примера можемо одмах извући једно просто искуство, т. ј., ми увиђамо да држава може одредити друштвени облик само према његовој законској вредности, а не према његовом постанку или престанку. Предрасуде о одликама рођења, где год су постојале, нису ни мало ублажене законским укинућем сталежа, већ напротив још и повећане. У Северној Америци, па чак и у северним државама, црнци, који насрну на какву белу жену, бивају с места просто убијени или онакажени од белих људи, који се ту нађу или који се за тим стеку.

Ако би било дакле каквог друштвеног облика, који би се могао пожелети и упоредити са златним веком, држава га не би ипак могла никад непосредно остварити средствима која су јој на расположењу. Исто тако она не

може да спречи непосредно ни опште распадање ни квареж једнога друштва. О њеним се средствима води рачуна као о помоћи, која потпомаже друштвени развитак ка добру или злу. Због тога је потребно одредити задатак државе, као год и њене дужности према друштву.

Пошто је јасно да су недовољне државне силе да остваре потпуну организацију друштва, то се јавља понајпре потреба, да се напусти старо мишљење, како је држава обвезана да својим принудним мерама природи народу ма какви друштвени облик, под видом усавршавања. Изгледа да је немогуће, да она уништи породицу или брак и одржи подједнаку поделу имања насилном деобом, докле се год у данашњем друштву буде брак признавао као правна установа, док се буде признавала приватна својина.

Да би смо из садржине једноставне народне свести, насупрот деоби народа на друштвене групе, могли утврдити прави положај државне власти, ваља нам се најпре задржати на природним тежњама самога друштва.

Према својој стварној природи друштво се не може другачије обележити, него као нека *негативна* слика једног државно организованог народа. Држава је *јединство народно*, установљено вољом свију и свакога, а друштво стварна деоба народа према његовим унутрашњим деловима. Скуп друштвених заједничких интереса, који су *обухваћени* називом друштва, у исто је време и скуп *суирошних интереса* (правих или замишљених). У позитивној слици државној народ је, понајпре, једна целина према другим народима споља; у негативној слици друштва: постојање непријатељских заједничких интереса, који су организовани у извесној форми и који се боре један с другим. У друштвеном животу се разликују свуда три односа, у којима се огледају природне, урођене способности појединих група:

Прво: међусобни положај појединих друштвених група, које имају исти или сличан циљ. Ако више њих теже истом циљу, онда добијамо одатле неминовно психолошки закон (и у њиховом раду практични мотив) узајамног искључивања или непријатељства. С њима је то исто, што и са медањским чоколама *хомеопастије* и

алопашије, од којих и једна и друга тежи да постигне исти циљ: да излечи болеснике, али, због различности средстава којима се служе, нападају жестоко једна на другу. Друштвене групе се боре једна против друге, подижући наизменце убојни крик: с једне се стране тражи слободна конкуренција, као захтев тренутно слабије стране, а с друге угушење конкуренције од стране јаче странке, докле најзад узајамно слабљење или равнотежа у снази не учини, да могу постојати једна поред друге, само ако један од противника не подлегне. Ова се борба обично распали најжешће онда, кад је у питању једновремена важност само *две* друштвене групе.

Као пример за ово нека нам послужи из основа непомирљиво непријатељство хришћанских *верских друштава*, у коме католичка црква, која је у почетку једина имала право, захтева, према приликама: или слободу од државе, где је била гоњена, слободу у држави где мисли да може употребити своју снагу против других верских друштава, или слободу *према* држави, где је одржала победу. Исту нам слику даје и борба трговачких друштава, која конкуришу на једном истом привредном пољу, од којих једно, често путем попуштања у цени (*underselling*), гледа да упропасти економски свога противника. Борба удружења и еснафа против занатлија, који нису у еснафу, великих и одељених баштина против комадања земљишта, присталица заштитног система против слободне трговине, корпоративно затворених општина против слободног досељења и права брака сиромашних особа, радничког сталежа против великог капитала, — све су то појава исте врсте. С овим друштвеним странкама што непосредно стоје једна према другој, свезан је, путем сродства, низ нераздвојних интереса: с еснафским корпорацијама из 1849 год. велико баштинарство, које је тежило да појача свој утицај; са социјалистичким круговима радничког сталежа аграрни непријатељи великог индустријског капитала, који, од своје стране, гледа да отклони, у великим предузећима, опасности, које му грозје, децентрализацијом у виду издавања акција. Свуда се опажа исти циљ: *тежња да се одржи победа над економским суарником.*

С овим антагонизмом у тесној је вези:

Друго: положај појединих друштвених група према својим рођеним члановима. Интереси успешне борбе против конкурената условљавају овде свуда тежњу, да се оснује и одржи једна организација, која ће учинити да не може ни бити отпора појединих друштвених чланова према заједничком интересу, или, ако га и буде, да не буде од штете. У непријатељским друштвеним групама понављају се, у мањој размери, појаве у којима се огледа антагонизам суседних народа у Старом Веку.

Где су корпоративна удружења завађена, ту имамо ако ништа друго, а оно отежан излазак појединцу из убојног реда, и покушај, да се отежа напуштање заједнички заступане ствари изоловањем својих чланова из друштва. Као пример да наведемо овде, из црквене историје, борбу средњевековне католичке цркве против јеретика и протестантских вероисповести, чији се облици налазе од чести у данашњем црквеном праву. Екскомуникација и црквено покајање за сумњиве чланове, одвајање духовништва од грађанских интереса путем беженства, забрана отуђивања црквеног добра, као и све друге одредбе потекле су из тактичких погледа цркве која ратује.¹⁰⁰) Из најновије црквене ратне историје долазе овамо: изоловање свештенства од утицаја слободног грађанског мишљења васпитавањем у колегијама, дечјим семинарима и конвиктима, најтачнијим надзором њиховог целокупног духовног развитка, и најстрожом применом дисциплинарног права, не толико ради моралног васпитања, колико ради најстрожег потчињавања под црквену хијерархију и угушивања слободне индивидуалности; — на онда даље, борба против *мешовитих бракова*, који могу или да ослабе конфесионалне супротности, или да омогуће зближавање различних вероисповести; — давање материјалних добротина потпомагањем сиромаша и неговањем болесника, имајући при том у виду њихово поковавање спољашњим наредбама црквеним; и најзад, строго васпитање младежи у духу дотичне вероисповести.

Докле год нека црквена заједница тврди с правом, да су само у ње моралне истине, те онда према томе

држи да јој је задатак да заблуде и лажни других верских друштава не само отклони од својих приврженика, већ искорени и код осталих, дотле ће та средства заслуживати признање и хвалу. Њима ће се моћи послужити боље, у колико су друга верска друштва слабија. А с друге стране, државна је црква у толико попустљивија према погрешкама својих чланова, у колико има мање да зазире да ће јој когод споља моћи смањити њен моћни положај.

Исти закон организације понавља се у свима оштро омеђеним друштвеним класама: у *индијској кастии*,¹⁰¹⁾ која и сам телесни додир с лицима које ниже касте сматра као увреду и љагу; у *војничкој кастии*, која је неодобравање какве законски кажњиве радње, као н. пр. двобоја, или опћење с политичким слободоумним људима, кажњавала покаткад искључивањем из официрског кора као због дела која срамоте; у *кастии рођења*, која је задуго и упорно одржавала одредбе равноправног порекла; најзад, у *радничкој кастии*,¹⁰²⁾ која се оружа за борбу против правих или замисљених противника по истим правилима, јер је започиње ограничавањем личне слободе својих рођених чланова, допушта диктатуру појединих вођа, наговешћује унапред економско опасно стање према индустрији обустављањем рада, и употребљава принудне мере према онима, који би, пошто борба започне, били можда вољни да одустану. Према томе, и нема никакве стварне разлике између тероризма који су вршили поједини еснафи још у пређашњим вековима, својим забранама и искључивањем, и верског тероризма привилегованих цркава.

Најзад, да разгледамо:

Треће: положај друштвених група према средствима којима располаже држава; то је однос, који се даје извести лако из већ наведених начела и тежња друштвених тела једног према другом и према својим члановима. У колико завађени супарници имају мање изгледа да ће, на духовном или привредном пољу, изићи као победници из борбе интереса и постићи да се противник добровољно покори, у толико они пре покушавају да осигурају за себе државну помоћ, нарочито законодавство, државну

управу и судове. Јасне свести о потпуној себичности оваког поступка може при том и не бити код лица која то раде. Већином се умирује свака зебња тврђењем, да је угрожени или већ уздрмани интересе владавине једне друштвене групе над другом, с којом се она такмичи, исто што и *државни интерес*, и да, према томе, има права да тражи заштите од државе.

У непрестаним опоменама католичке и протестантске хијерархије, која прети држави уништењем и пропањћу ако напусти заштиту верских привилегија; у патримониалном или феудалном уверењу, које због тога, што држи баштине добивене по праву наслеђа, мисли да је од самог Бога утврђено, да је неприкосновено и свето; у безумњом мишљењу о „радничкој држави“, које, према бројном констатовању, треба оном делу од тобож деведесет и пет процената сиромашних да принесе на жртву онај остатак процената имућних; у брањењу великих заштитних царина с гледишта националне политике: свуда се јавља и обнавља иста мисао, т. ј. да је дужност државе да заштити извесне интересе. Ту је у ствари незнатна разлика, да ли који од тих интереса мисли да има право да само он једини влада и важи, или држи, с неком скромношћу, да му је потребна државна потпора да допуни снагу, која му недостаје.

У уставу и законодавству оријенталних држава налазимо већином организацију *простих* друштвених интереса помоћу безусловне владе над другим. И уставне борбе Средњег Века и новијег доба с правом су и оцењиване баш с овог гледишта. Па и где је, у данашње време, укинута безусловна влада једне друштвене класе над другом, ипак остаје факт, да је у партијским удружењима тежња за политичким утицајем у најтешњој вези с друштвеним интересима. Политичке партије представљају често, до неке извесне тачке, у исто време и заједницу час економских и религиозних, а час локалних и партикуларних интереса. Отуда тако звана племићка партија, ултрамонтанска или „радничка партија“, које налазимо у неким државама европским, и од којих се свака заноси мишљу, да ће моћи или поново задобити превласт

у држави, као своје историјско право, или да га сме унапред објавити, позивајући се на будућност.

Насупрот овим друштвеним тежњама, које смо изнели, можемо истаћи као задатак државе њен *културни циљ*.

Полазећи најпре од политичких прохтева за влашћу друштвених група, примећујемо да се тиме већим делом наноси штета како националном циљу моћи, тако и правном индивидуалном циљу. Држава, која се ослања на једну привилеговану класу, биће немоћна споља, чим противност интереса загрози привилегијама. О индивидуални правни циљ греше се друштвени интереси, јер, ради своје рођене користи, натерују упорне чланове да осете моћ заједнице, и злоупотребљују је да би угушили закониту слободу. Ближу одредбу о садржини културног циља даје нам правни појам саме државе. Јединство народне воље било би уништено, ако би се законодавство ставило у службу тежњи за влашћу једне друштвене групе над другом. Чим се држава одлучи за ову или ону страну, мора доћи непремено до кварења унутрашње равнотеже. Ступњеви правног развитка, у колико се има на уму однос друштвених група према држави, у главноме су ово: Онде, где нека привредна форма, на пр. земљорадња, преоблађује несумњиво над свима осталима, ту је државна власт у рукама најјаче друштвене класе у толико, у колико се фактичкој надмоћности даје и законско признање; где се јављају други интереси, на чије су се непријатељство мало освртале у почетку класе које владају а које сад не могу више сасвим да угуше, ту се јавља *систем привилегија* једне класе над другом на привредном и религиозном пољу, зашта имамо врло леп пример у организацији средњовековних сталежа и феудалне државе. У колико расту друштвене групе, у толико некадашње привилегије једне групе уступају место удружењу свих противничких интереса, који се слажу у негативном правцу свога отпора према привилегијама. Тако видимо где се, на највишем ступњу развитка, јавља у свести о држави принцип *равноправности* свију грађана. Одатле настаје, у много прилика, друштвено пронадање, јер народне масе, ослањајући се на чисто механичко-аритме-

тичку представу о правима већине, гледају да покажу сву своју надмоћност према оном малом броју лица, која имају духовних или имаовних привилегија.

Али се свуда, па и у најповољнијим приликама, јавља у појединим друштвеним групама склоност, да се, у погледу деобе државних терета, заузме повољан положај. Да узмемо баш, да је у најновијим културним државама равноправност појединих друштвених класа већ готово потпуно и остварена од стране државе, то би ипак остао још задатак, да се спречи да себичност једне друштвене групе не употреби државну власт против друге. С овог гледишта ваља нарочито ценити теорију о народном представништву. Старе *сталешке скупиштине* (*Stände*) представљале су земљу и народ према сасвим различним и одвојеним групама које су у њима биле. Задатак новијег репрезентативног система је у томе, да се народ репрезентира према разноврсности својих битних историјских елемената и јединству својих народносних саставних делова. Оштра политичка вредност изборних закона, с гледишта искуства, и јесте е тога у томе, што они пре свега, задовољавајући негативне захтеве, не трпе, под именом народног представништва, искључиви интерес ни једне класе. Јасно је, да се овај захтев може најлакше задовољити тамо, где су разнолико састављена и подељена друштвена тела, као што је у великим државама, једна с другим у равнотежи; овим се баш и разликују велике државе од малих. У колико су мања земаљска представништва, у толико је већином јаче у њиховој средини узајамно неповерење и страх, да се једни не користе на штету других.

Имајући на уму међусобни положај друштвених група, културни циљ државни има сличну садржину. Ако ваља понајпре спречити присвајање државне власти од стране извесних друштвених странака и не дати да се све жртвује њиховим интересима, онда се ту од политике тражи још и то, да заштити једну друштвену класу против насиља и надмоћности друге. Пресудно гледиште може се дакако наћи овде само у *општој* незаконитости употребљених средстава, а не у привредној штети, коју може,

злоупотребом своје слободе, да нанесе једна друштвена класа своје противнику. Забране законске да се радници не смеју удруживати против фабриканата, и обрнуто, фабриканти против радника, нису потекле у прво време никако из једностране пристрасности државне власти, већ из добре намере да се заштити у опште привреда; па ипак су оне промашиле свој циљ и не могу се сложити с мишљу о равноправности с тога, што ове забране нису биле од подједнаке користи обема странама, нити су се могле тако лако обићи.

Било је јасно, да се мали број већих капиталиста једне исте трговачке гране могао лакше споразумети о заједничком раду, а да се не огреши о спољашњу законску форму, него ли стотруко већи број радника. Али баш да претпоставимо да велике капиталисте и уважавају ову забрану, раднички би staleж ипак морао свакад имати неко неповерење према закону. Због тога, ма каква да је економна штета од уговореног обустављања рада, држава треба, према данашњим појмовима о друштвеној правди, да се уздржава од забрана удруживања, и ограничи само на то да пази да се, под видом слободе, не врши приликом правих или привидних сукоба економних интереса изнуђавање, заплашивање и насиље.

Држава треба да заузме исти положај и у друштвеној подељености верских удружења, која се налазе једновремено у њој. Ни једном не треба бранити да проповеда, да је његова вероисповест једина права и тачна, да спрема читаву војску од мисионара ради пропагандисања или да средством наставе задобије надмоћности над другима. Али би граница триљивости била прекорачена, ако би држава хтела допустити да се, под плаштом вере, проповеда с предикаонице верски рат, да се презиру друге равноправне конфесије, да се крње њихова права или газе јавно обнародовани државни закони. Најновија историја аустријске државе нам казује, како је тешко, променама у законима, поправити погрешку државног пристајања уз једну нарочиту цркву. Најревниоснији савезници државини претварају се, пошто изгубе своје привилегије, у најжешће непријатеље; и за модерну државу

није одвећ много речено, кад се тврди, да свако давање привилегија ствара од самих привилегованих личности политичке непријатеље у будућности.

Тачније казано, суштина културног циља је, у колико постоје од нас претпостављени односи: *одржање друштвеног, нарочито привредног и професионалног мира*, који у данашње доба обично највише ремете не поједине надмоћне индивидуе, већ друштва која су спремна за борбу против непријатељских интереса.

Напоследку да додирнемо једно питање, на које се мора такође одговорити: зашто смо изабрали израз „културни циљ“, да обележимо политичку радњу, која је наперена против друштва? На то одговарамо, да суштину државне културе у опште баш и чини поглавито миран развитак и једновремено постојање различних друштвених тела. Посреднички положај који она заузимају међу државном влашћу и индивидуама, може се, нема сумње, у времену кварежа јавити и на рачун саме државе. Али се највећа друштвена култура, као циљ државних радња, постизава тамо, где друштвена тела, одричући се врховне управе ма над којим посебним интересима, оснивају јачу националну моћ целине, и повећавају индивидуалну слободу.

Да би се постигао културни циљ у политици и успешно савладала подвојеност у друштву, није у осталом довољно само да држава брани своју неутралност од себичности моћнијих друштвених тела, да осигура природни развитак одржањем унутрашњег мира, и брани право личности од корпоративних повреда. Карактер таквог држања био би поглавито негативан. Напротив, ваља радити и на томе, да се културни циљ изврши и позитивно, развијајући све више и више народни дух, као основицу народног јединства. Неизбежну борбу друштвених интереса треба сузбијати и одржавати у равнотежи *ојачавањем свесни о народносној заједници*. То се постизава најуспешније неговањем и стварањем оних установа, које, не дајући нека нарочита права овој или оној друштвеној класи, служе за општу употребу свију.

Што се тиче привредног живота, то држава има нарочити задатак, наиме, да се постара за комуникациона сред-

ства, потребна колико за саму земљу, толико и за међународне односе. Нећемо се упуштати у то, да ли сама држава или приватна индустрија треба да подиже жељезнице и канале, друмове и путове. Али се не може порећи, да тамо, где је слободна активност друштвена мало развијена, држава не сме, а да не нашкоди целини, да ускрати свој подстицај и потпору. Јер, и да не говоримо о чисто привредној користи од савршенијих комуникационих средстава, унутрашњи саобраћајни путови служе и за савлађивање локалних пределних супротности у једној великој држави. Велике трансатланске паробродске линије, које свезују Енглеску с њеним удаљеним колонијама, не би се могле одржати средствима приватне индустрије. Многе од њих су, ради свога одржања, упућене на државну потпору. Да им ову ваља дати, за свакога је јасно, јер би иначе недавање те помоћи учинило, да се прекине веза између оних прекоморских колонија и њихове мајке.

Сасвим то исто вреди и за мање корисну установу поштанске везе у самој држави. Наравно да је сасвим појмљиво, да пристрасност може и овде бити од штете, на пр. тамо, где држава, међу линијама које се такмиче, једној пружа своју помоћ, а другој ускраћује. Тужаба због одликовања неког дела државног од другог приликом подизања већих саобраћајних путова, има обично у свакој великој држави. У колико је јачи сепаратистички дух, у толико су, по правилу, и чешће тужбе и окривљавања. Нарочито се не да порећи, да федеративне државе, састављене из мањих саставних делова, имају да се боре, приликом установљивања заједничких саобраћајних средстава, с јаким противницима. Да то докажемо, ваља само да потсетимо на пређашњу историју холандских држава и у новије време у Швајцарској тако јако расправљано питање о алпској жељезници.¹⁰⁸⁾

У царству духовних интереса и црквене подвојености ваља порадити, да се изравнају и спрече супротности неговањем уметности, науке и школе.

Што се тиче најпре *умешности*, то имамо у јаче развијеном државном животу старих Грка и у средње-вековној цркви пример, који не смемо губити из вида.

Не може бити ни мало сумње, да је у периоду, кад је црква цветала, веома много допринело да се одржи јединство католичке вере неговање научних установа, архитектуре и сликарства. Полазећи од једностраног правног циља, може се и порицати да држава има неке везе с уметничким установама; али се може и то рећи, да би ваљало пожелети да се да подстрека уметничкој творачкој снази општим ширењем љубави према уметностима, а нарочито оплемењавањем укуса имућне класе становништва.

С гледишта данашњег времена, међутим, не да се порећи, да монументалне уметности, скулптура и историјски живопис, траже не само да их држава негује, него, марљиво гајене, оне доприносе у велико да се и културни циљ постигне. Па и сам национални циљ моћи захтева да се оне помажу. Браниоци републиканске државне форме и демократије с правом су радили на томе, да ослабе преко као да су оне равнодушне према уметностима, и да је за развитак уметничке творачке снаге неопходно потребан сјај монархија. Ко би могао тврдити, да за јединство народнога духа, за националну свест не значи то ништа, ако се славна дела историјска и статует знаменитих људи оставе разматрању потоњих нараштаја? И где се драмска уметност спусти до ниске појуде за новцем, до неотесаности и неморалности, зар држава може гледати равнодушно такав факт? Зар је свеједно, да ли ће правда судска радити у мрачним одајама или у широким и пространим дворницама? Да ли ће се спољашње достојанство народног представништва неке велике државе и архитектонски представити у парламентарној згради? Зар су велике збирке, музеји и галерије слика за државу индиферентне ствари? Или, може ли се доказати, да би народне уметничке потребе задовољила акционарска друштва у виду економски пробитачних предузећа? За зоолошке бање и акваријуме може, најзад, какво акционарско друштво и бити довољно, али за велика и сјајна уметничка дела зацело не.¹⁰⁴⁾

Није друкчије ни с научним установама. У њима, као и у уметности, укриштају се задаци националне културе с идејом човечанства. Приватне установе могу, као

што нам то сведоче поједине северно-америчке државе, учинити врло много за научне школе. Али ту не треба заборавити, да поглавито приватно-правни карактер таквих установа, може, услед погодаба које су поставили њихови оснивачи, довести у течају времена врло лако до сукоба с општим духовним интересима, и бити сметња научном напретку. Тешкоће да се мало по мало застарела уређења *Оксфордског* универзитета реформишу у данашњем духу, имале су понајпре узрока у надмоћности приватно-правних и корпоративних утицаја. Сасвим је појмљиво, да се државни карактер *великих школа*, где га има, не сме никад тако разумети, да стварање чиновништва у држави и цркви, које ће служити интересима свакога времена и сваке владе, треба да буде задатак, који наука ваља да реши. Напротив, културни циљ захтева да се научне школе подједнако осигурају од одредаба застарелих друштвених формула, које хоће да господаре, као и од утицаја административних интереса, који се брзо мењају. Ма колико да се за немачке универзитете (велике школе) тврди с разних страна да имају мана, ипак је непобитан факт, да они држе, срећом, средину између средњевековне корпоративне незграпности старих енглеских универзитета, административне зависности француских или италијанских универзитета и духовне или друштвене једностраности тако званих *слободних* универзитета у Белгији и Северној Америци.¹⁰⁵)

За основну народну школу и њено постојање не можемо овде ништа друго рећи до то, да је она неопходно потребна с гледишта државне културе. У већини држава је питање о обавезној основној настави решено, те није потребно да бранимо што је и у Немачкој заведена обавезна настава насупрот самовољи и занемаривању родитељских дужности. Али морамо на то потсетити, да се борба између захтева историјски оправданих вероисповести и општих грађанских идеја у школи већим делом има још да реши. Ваља наћи, с гледишта културе, начин да се измири право слободног религијског учења сваке вероисповести, право родитељско да одређује правац религиозног васпитања своје деце, и право државно које хоће у школи да осигура развитак човечје личности од

црквене ропске нетрпљивости и тежње за гоњењем. Противности у мишљењу о правцу, који треба дати школама, у толико су веће, у колико поједине вероисповести теже и раде на томе, да помоћу школе припреме свој утицај на ток државних послова. Али баш за то нам и изгледа, да је тиме сасвим јасно обележен задатак државин.¹⁰⁶⁾

Најпосле долази питање: у каквом односу стоји наше истраживање и његов резултат према уставном праву садашњег времена? — Већина устава је прећутала да значи, који су нарочити државни циљеви.¹⁰⁷⁾

Напротив, у савезничким државама је задовољена потреба, да се круг целокупне државне власти и савезничке владе одвоји од круга живота појединих чланова државних тиме, што је савезна или царевинска власт или резервисала за себе извесне циљеве, или су исти нарочито наглашени.

Северно-амерички савезнички устав казује нам у своме уводу, да је циљ његовог оснивања: „да поради да се оствари потпуно јединство (*union*), подигне правда, осигура унутрашњи мир, постара за заједничку одбрану од спољашњег непријатеља, поради на општем добру, и сачувају благослови слободе не само оснивачима, него и њиховим потомцима“.

Швајцарски савезнички устав (од 29. Маја 1874 год.) објављује, у своме уводу, да је циљ удружених државица: „да утврде савез међу државицама, одржавају и потпомажу јединство, снагу и част швајцарске народности“, а у своме 2. члану, да је „Савезу задатак да осигура независност отаџбине против спољнег непријатеља, да одржи ред и мир у земљи, да штити слободу и права савезних чланова, и подигне њихово опште благостање“.

Устав Немачке Царевине означава да је циљ вечнога савеза међу удруженим државама: Заштита царевинског земљишта (*национални циљ моћи*); заштита права које на њему важи (*циљ слободе или индивидуалних права*); и рад на општем благостању немачке државе (*културни друштвени циљ*).

Немачки устав одговара, на тај начин, потпуно нашој тројакој деоби државног циља. У уводу америчког савезничког устава речено је то исто, само другим речма и нешто опширније, док је у швајцарском уставу у уводу наглашен само *национални циљ моћи*, али су и она друга два јасно исказана у 2. члану. За културни циљ је понајмање од пресудна значаја одредба немачког царевинског устава и није нимало подесна, да нам да нек у норму о компетентности царевинске власти. Јер, наиме, док јединство војске и најважнијих грана права одговара циљу националне моћи и индивидуалних права, дотле се не може рећи, да и неговање *културе* на другим пољима, осим привредне политике, спада у надлежност царевинске власти. Велике научне и уметничке установе, целокупно васпитање и настава, као и уређење црквених односа, остављени су старању *влада појединих држава у савезу*.

ЈЕДANAECTA ГЛАВА

Хармонија државних циљева

Однос државних радња према државним циљевима, као политичко начелно питање. — Унутрашња свеза државних циљева у једноставној природи државе.

— Јединство силе и права. — Којим су се редом јављали државни циљеви у историји народа. — Однос представа о циљу према народности. — Развитак државних циљева различан је у културним државама данашњег доба: у Француској, Северној Америци, Енглеској, Италији, Немачкој.

— Поремећаји у хармонији државних циљева због међународних сукоба међу државама и због ратова; за тим, због унутрашњих преврата. — Технички проналасци и религиозне уставове. — Националне супротности у држави. Аустрија и Турска. — Случајне сукобе између објеката државне радње уклонити насилним конфискацијама и одредбама управне власти. —

Основни правци конзервативне, реформаторске и радикалне политике одређују се по односу државних циљева и средствима за њихово остварење. — Радикална политика одговара критичном стању у држави. — Гаранције за хармонично остварење државних циљева: Међународно и Државно право. — Државно право као резултат факата који владају уставном политиком. — Закључак.

Ми смо редом разгледали државне циљеве у њиховом тројаком облику, како нам се јављају: у облику националне моћи, индивидуалне слободе и друштвене културе, и нагласили најглавније, али не и исприне примене, у којима се сазнање ових циљева или испољило или требало да испољи. За практичну политику је констатовање извесних државних циљева важно у првом реду због тога:

што свака државна радња мора, ради свога оправдања, бити свесна свога односа према једном од државних циљева, и што понајмање сме мешати успеху каквог признатог државног циља.

Кад је реч о односу какве државне радње, коју ваља предузети, према државним циљевима, онда ту имамо, као што смо већ раније нагласили, једно начелно питање, при чијем решавању може бити спорно: да ли средства, о којима је реч, не премашају државне циљеве који се имају у виду; даље, да ли им неће ова средства сметати, било по својој природи било по резултатима, које она нису непосредно хтела, али који се могу насигурно очекивати. У овом последњем случају зависи коначно решење спорног питања од доказа узрочне везе на пољу свршених догађаја. Али се свакојачко мора осудити сваки политички акт, чија би се вероватна и очевидна сврха слагала, истина, с државним циљевима, али чији би успех, насупротив истакнутом циљу, дошао најзад у сукоб с државним циљевима.

Понајчешће се јавља спор око начелног питања из субјективног појма о држави некога друштвеног тела, које има удела или интереса у каквој државној радњи. На једној страни тврђење: да задовољење извесних захтева треба да се слаже с државним циљевима; на другој порицање тога из разлога, што су у питању само једнострано интереси једне класе. Такав је био положај странке, која је хтела да се одржи роцтво у Северној Америци и која је тврдила ради тога, да је памучној култури, као општој људској потреби и извору националног благостања, потребна државна гаранција¹⁰⁸); такав је положај и енглеских великобаштинара, који су одржање царине на жито представљали као ствар целог енглеског народа; такав положај комунаца и социјалиста, по чијем је мишљењу држава створена само ради њих.

Али није главно да се постигне само идеални однос извесне државне радње према *једном* од државних циљева, већ ваља захтевати и то, да се *не ради ни прошив једног државног циља*, и дужност практичне политике и јесте да води рачуна о односима неке радње према свима државним циљевима. Да би се то могло, ваља испитати: Како стоје један према другом ова три државна циља? Да ли један од њих, и који, заслужује веће пажње од осталих?

О некој унутрашњој противречности једног државног циља према другима не може, као што је појмљиво, ни

говора бити. Томе се противи само јединство државно. Шта више, поједини државни циљеви су само разни атрибути једног истог тела. Њихов узајамни однос може се, с тога, замислити начелно само као однос сагласности. Узмемо ли, дакле, да се сви државни циљеви, па ма колико да их је, морају додиривати у једној тачки, потребној за јединство државно, то добијамо одатле за политичку теорију врло важан закон, наиме:

да свака радња државне власти или друштва, супротна ма коме државном циљу, мора, на крају, донети штету другим државним циљевима;

или, што ће рећи исто:

да се не да ни замислити трајно успевање једног државног циља, ако се о другима не води рачуна.

С тога је, ради исцрпне оцене и државничког разматрања политичких радња, потребно да се потражи њихов однос према свима државним циљевима, који се могу доказати.

С хармонијом државних циљева, у последње време, као да се чешће не слаже захтев или прекор који се чује: да је сила јача од права, или право јаче од силе. У науци нема места истраживању такве супротности између силе и права.

Сила или моћ се не да ни замислити без правнога основа, а право без силе, у колико је држава у опште престала бити чисто физичка чињеница, страна моралној свести. Баш у том и јесте карактеристика историје права, што сва трајна стања силе, у људском друштву, узимају карактер законитости, као и обрнуто, што сви правни облици морају безусловно присвојити себи силу, да би могли важити као потпуно свршена факта. Осим тога, ваља имати на уму, да се идеја о праву јавља у држави увек у двојаком облику: с једне стране, у облику *једнакости*, у коме она одриче физичку надмоћност једнога човека над другим, једне друштвене класе над другом, и поред постојања природних разлика; с друге стране, у облику *силе*, јер се ова једнакост може остварити само у организацији снага, које помажу да се појача воља стварно слабије стране и уздигне до надмоћности над

оним што је противно праву (*das Unrecht*). У оном првом облику правна идеја негира природни факт неједнаке поделе снага међу појединим људима, а у другом облику она савлађује ову неједнакост практично на пољу којим она влада.

Потпуна хармонија државних циљева и средстава, која су потребна за њихово остварење, ма како да је прилагодна природи државној, свакојачо је у главном крајњи циљ и највећи политички идеал, који је историјски најсавршеније остварен у оним периодима државног живота, који се обично обележавају као *златно доба*, *доба цвешања*. Развитак народа је сличан развиту индивидуа, које, у различним временима свога живота, не достижу никад једновремено у свему највишу границу својих телесних и духовних снага. Младачка лепота, снага, одлучност, правичност и благод, искуство и мудрост, не јављају се никад једновремено у људској личности.

Разгледамо ли историју народа и држава, видећемо да нам се политичка идеја државних циљева јавља на врло разне начине. Стварају се чудновати облици, кад се у пракци уједине и појме добро основне идеје о сили, праву и култури, које владају идејом о државном циљу. Јер се готово увек један циљ јавља у исто време — што се мора и теоријски признати у политици као тачно — и као средство да се постигне други: сила као резултат права, култура као резултат надмоћности онога што је опште над оним што је индивидуално, или обрнуто. Као што органска хемија ствара из незнатног броја простих материја, разноврсним распоредом њихових физичких јединица, читав низ разноврсних, па ипак изомernih једињења и колективних материја, тако налази и историјско истраживање, на основу елементарних представа о државном циљу, бескрајно разноврсне облике у уставнома, обичајима, правним навикама и законима. Нарочито се опажа, да у историји најјаче развијених држава наступа *сукцесивно јављање државних циљева* у том смислу, што свест народа, при поређењу циља и средстава, даје нарочито већу важност једној основној тежњи државној но другој.

Према ономе што смо већ рекли, понајчешће се опажа овај ред: *циљ моћи*, на основу теократског ауторитета или ратне организације, у почетку развитка, или као стално стање код непотпуно развијеног државног живота; *правни циљ*, као реакција која се јавља у народном духу против средстава насиља, реакција, с којом се обично у историји јављају први почети писаних закона; и најпосле *културни циљ*, у коме се појам о држави уздиже над супротностима друштвених интереса. Али се односи државних циљева могу и с друге стране разматрати историјски, наиме: према утицају идеја о *међународном* праву, који је у једноме народу јачи но у другоме.

Суштина *народности*, која се тешко даје одредити, и коју новија *Психологија Народа* хоће да испита, могла би се такође боље расветлити, ако би се, поређењем, испитале изближе представе о државним циљевима, према њиховој садржини и узајамном односу, у свести данашњих културних народа.¹⁰⁹⁾ Ту бисмо имали да испитамо нарочито двоје: колико је раширена иста врста представа о циљу у народноме духу, и какве су унутрашње контрадикције или заблуде, према различном образовању појединих друштвених слојева? Особене представе о узајамном односу државних циљева и средстава, која служе за њихово остварење, чине, како нам изгледа, карактерну разлику између више и мање културних народа.

Ако се држимо ранга, који припада појединим државним циљевима, онда излази на пр. да се *циљ моћи* јавља јаче свуда нарочито тамо, где централизација власти задовољава народни дух и где постоји тежња, да се заузме већи положај од осталих народа.¹¹⁰⁾ У претераности ових тежња имамо обележје *францускога* народног карактера, какав се развио од почетка XVII. столећа. Негативна страна овога јесте то, што је у Француској друштвени културни циљ до сад врло мало задовољен. Равнотежа друштвена, поремећена феудализмом, није повраћена ни револуцијама; и до крајности изведена тенденција о једнакости чисто индивидуалног државног гледишта била је и пре, а и после, основ државне власти, која се, према приликама, ослања или на војску, или на

духовништво, или на народну масу.¹¹¹⁾ О неком посредовању и измирењу великог непријатељства између заштитног система и слободне трговине, привилеговане цркве и слободне основне наставе, радничких интереса и капитала, не може бити ни говора, и ако непријатељство, које се одржава према Немачкој од 1871 год., сакрива унутрашње супротности.

У *Северној Америци* претеже, као што смо већ раније поменули, индивидуалистички *циљ слободе* у толико, да је непрестано у сукобу са средствима која служе за општи поредак. Али не треба заборавити ни то, да једнакост индивидуалног права налази, услед погодаба друштвенога уређења, ону потпору, бар у северним и западним државама, коју у Француској узалуд покушава да замени апстрактни закон номиналног народног суверенитета. Како је ширење популације по унутрашњости северно-америчког континента огромно, јер га једва може да спречи голи крив у тим крајевима, то се за сад не може ни замислити да појединац, остављен да се сам брани и самом себи помогне, и може помисљати на друго штогод, него на себе и своје. Жеља, да се што пре стекне богатство, одушевљава сву ту огромну масу становништва, која се састоји, тако рећи, из све самих дошљака, и одвраћа дух и самих одличних привредних класа од јавних послова.¹¹²⁾ Отуда чудан факт, да северно-амерички савезнички устав, у времену између свога обнародовања и великог грађанског рата, није могао да се сложи с друштвеним променама и реформама, које су се јавиле у Савезу, а на највећу штету саме целине. Што је овај устав, под утиском дивљења од стране његових твораца и опште распрострањеног уверења да је он савршен, остао тако дуго непромењен, амерички политичари и означају то као факт, који је исто толико потпомогао да се распали грађански рат, колико је сметао да се поврати унутрашњи мир. Унију чека, очевидно, у најскоријој будућности највећи проблем друштвеног културног циља, јер се ваља постарати те омогућити друштвени заједнички живот, према идеји држављанске једнакости, за стотину и стотину црквених друштава и секата; за све народе који су заступљени

међу насељеницима, и од којих се неки, као Ирци, труде да се, тако рећи, изнова конституишу; за ослобођене робове и плантажере, којима је насилно отета својина; за представнике три главне људске расе, које представља понајвише германско становништво, па за тим Келти, Ро-мани, Црнци и Китајци.

Сасвим нам друкчију слику даје земља, из које је постао већи део северно-америчких насеобина. Индивидуални правни циљ, остављајући на страну тако звана политичка основна права, у *Енглеској* је врло мало остварен. Приватно-правна идеја у науци није потпуно изведена; нема довољне гаранције за заштиту грађанских права сиротнијих класа.¹¹³⁾ Насупрот томе, налазимо у *Енглеској*, последњих векова, и поред највећег снажења њене силе и власти над морем, и поред њеног чисто аристократског карактера, срећно стапање друштвених класа од великог утицаја у јединство политичког живота. Срећно стапање државних проблема управне власти с друштвеном организацијом, које је извршено у *Енглеској*, изнео је лепо и типично *Гнајст*. Али се мора рећи, да се и овде, последњих десетина, јавила знатна промена. Растење пролетаријата и велико-варошког радничког становништва, поред гомилања огромних капитала, променили су састав друштвених група, на штету средњих слојева. Па ипак, и поред највеће имаовне неједнакости и недостатка једног сталежа од мањих газда међу сеоским становништвом, друштвени мир у *Енглеској* био је у мањој опасности од социјалистичких агитација, него ли у многим континенталним државама.¹¹⁴⁾

Па и *Италија* и *Немачка* су, нема сумње, ушле у прелазни стадијум ка новим животним формама. Обема је било заједничко: потпуно напуштање националног циља моћи због унутрашње раскомаданости; претежноост опште човечанских интереса у уметности и науци; необично супарништво и сукоби између локалних и провинцијалних интереса; кочење привредних снага услед партикуларног духа појединих влада, и најзад, турска политика у виду патријархалне бриге. Најпосле, оне личе једна на другу и по томе, што се буђење народног духа јавило скоро

једновремено у осећању самовољности и ђудљивости, што га је унео партикуларни дух у политичке форме и територијалне препреке, у установе економске, приватно-правне, кривичне и народне.

Разлика пак између ове две државе је у томе, што се у Италији, и поред јединства католичке вере, трајно укоренио у масама револуционарни дух, који је јако уздрмао поштовање не само политичких институција, него и позитивног права у опште, док је у Немачкој разноликост друштвеног живота и духовне културе у појединим државама, као год и надмоћност дата приватном праву у администрацији државној, изазвала једнострано прецељивање чисто формалне законитости у државном животу.¹¹⁵⁾

У осталом, мора се признати да је, и поред досадашњег слабог националног осећања у Немачкој, ипак постигнут знатан развитак научног живота и да нема и сувише великих контраста у подели богатства међу различним класама народним. Према томе је, нема сумње, заједнички задатак и Немаца и Италијана, за њихову политичку будућност, да раде на јачем развијању националног заједничког духа савлађивањем партикуларних и локалних интереса, који се јављају у поцепаности политичких партија, задатак, који ваља схватати не као уништавање локалне самосталности, што би личило на француску централизацију, већ, напротив, као стапање идеја индивидуалне слободе с корпоративном и друштвеном културом, а за тим обоје с националним јединством. У Немачкој, где је државна управа достигла велики ступањ техничког савршенства, опазили смо недавно чудну појаву, да су се, поред уређених школа, за које се мислило да су извршене, поред јако распрострањене духовне образованости и готово свемоћне полицијске власти, појавиле религиозне супротности, у тако званој „*културној борби*“, и економни поремећаји због наглог растења социјалне демократије, и то баш у оном тренутку, кад се у опште мислило, да се, после довршеног националног уједињења, дошло до мира и покоја.

У кратким, само површним наводима о модерним државама и њиховом садашњем облику, што смо их изнели, налазимо општи резултат: да хармонија државних циљева подлежи врло много *историјским поремећајима*, и да се готово свуда квари *складности* у развоју институција, које служе разним државним циљевима.

Узрок је овој појави у томе, што народном свешћу владају од чести факта, која су у ближем односу према једном државном циљу, него ли према другом, а од чести, што животни процес држава не одређује искључно веће или мање савршенство политичке увиђавности.

У свима државама јављају се потреси услед догађаја, који се дешавају сасвим независно од њихове воље. Рат, који воде *две* завађене државе, утиче често непосредно на економске и правне интересе и трећих држава, које нису ни имале учешћа у рату. Од дугогодишњег страховања од рата у Немачкој и Француској осетиле су се последице не само у Енглеској и Аустрији, него чак и с ону страну Океана, као што је, с друге стране, амерички грађански рат имао утицаја на индустријску продуктивност европских држава. Привредне заблуде, које доводе у држави до трговачке кризе, морају да плаћају и они у далеким пределима, који нису нимало криви. У колико је тежња материјална и идеална заједница међународног саобраћаја, у толико се јаче мора показати и утицај свих недаћа у једном народу и ван његове земље. Последице рђаве управе у појединим државама не заустављају се никад само на њиховим државним међама. Отуда и долази, да се у развоју и хармонији државних циљева, за којима се жуди и жели, дешавају од чести заслужени, од чести незаслужени прекиди, те практичној политици одређују сама факта, поред њених других циљева, нове задатке. Изглед на изненадну опасност од рата истиче напред национални циљ моћи и чини повраспоред с државним кредитом и државним финансијама, а који се не слаже с оним који је захтевао културни циљ. А кад се рат одишта распали, онда он уништава можда економски рад неколико прошлих епоха, и, ради активнијег вођења, може захтевати да се ограничи ин-

дивидуална права слободе. Потреба, да се брани од непријатеља који је насрнуо, потискује свако друго расуђивање докле год трају опасности или сам рат. Али баш у тим поремећајима и њиховим последицама и потврђује се закон хармоније, јер свака претерана употреба потребних средстава за државно одржање умањује или чак и уништава за дуже време средства, која служе за остварење правног и културног циља.

Па и у унутрашњем државном животу могу се јавити потреси, који се не даду унапред предвидети, и који прекидају у политици мирну складност у развиту, па дакле и хармонију државних циљева.

У такве случајеве, које државничка увиђавност нити може савладати нити њима управљати, ваља нарочито уврстити такве *техничке проналаске*, који, чим се примене, од *једном* измене економску равнотежу, и такве манифестације душевних сила, које људским мислима дају сасвим други правац.

На техничком пољу ваља нам просто споменути проналазак парних машина и распрострањење жељезничке мреже као узроке преображаја нашег данашњег друштва. На духовном пољу долазе овамо велике верске установе и црквена Реформација. Такве догађаје политика не може да савлада. Они избацују државу и друштво из њихове равнотеже. Сваки велики проналазак тражи од периода у коме је учињен, као награду за прогрес што га је дао човечјем духу, низ тешких и мучних промена. Разлика између старог и новог начина разматрања ових ствари у томе је, што је стара политика, ради одбране стања која постоје, гледала да облада науком и идејама људским, те у борби против изненада искрелих новина ускоравала државну пропаст, док данашња политика, увиђајући недовољност својих средстава, пушта човечји дух да слободно греде својим путем, умеревајући тиме непријатељство нових идеја према прошлости.

Као најважнији поремећај у хармонији државних циљева сматра се данас моћни развитак националних идеја у оним државама, у којима треба да живе у јединству многи различни народи, који су један другом мрски. Ако

овај покрет духовни достигне толики степен јачине, да он подели друштво на бројно приближно подједнаке тачоре, а на основу разлике у језику, то је онда и овде практична политика већином немоћна, да онет поврати насилно поремећену равнотежу између државне егзистенције и друштвене раскомаданости, средствима која јој иначе стоје на расположењу за културни циљ. Свршетак овакве борбе је готово независан од увиђавности и воље оних, који би хтели да се истакну као изборне судије за мир; резултат је: или постепена пропаст слабије националне групе, због духовне надмоћности њој противне групе; или насилно оцењње земљишта, услед спољашњих ратова; или, пошто је већ снага потпуно исцрпљена, заједнички живот, створен узајамним попуштањем. *Аустрија* и *Турска* нам дају нарочито леп пример поремећаја у равнотежи због националне борбе, и казују, да крајњи исход не зависи толико од планова појединих државника, колико од природног развитка завађених сила, које се више политички не даду савладати.

Поред ових поремећаја у хармонији државних циљева од мањег су значаја мањи сукоби међу интересима, који се јављају у администрацији државних послова. Поређени с оним насилним потресима, које су изазвали спољни ратови или економске и религиозне револуције, они се одликују тиме, што изгледа да њима може владати политичка сила и увиђавност. Пролазни сукоби приликом употребе средстава, потребних за различне државне циљеве, јављају се на пр. између приватне својине, која је идеално неповредљива, и интереса државног јединства или друштвене културе, који се дају задовољити само укидањем приватне својине. Равноправност државних циљева је овде унапред заштићена посредничком установом *насилног одузимања* (експроприације) уз накнаду потпуне вредности. Сличним је путем ударило новије законодавство у Немачкој свуда, где је ваљало, у корист целине, жртвовати приватна права новчане вредности (као на пр. порез на земљиште или приходи од имања, право службености итд.), тако да је државним интересима свакад могућно осигурати првенство које им припада.

Најпосле, имамо још један случај пригодног сукоба у конкретном вршењу државних циљева, који исто тако ваља унапред предвидети и законодавним путем уредити: то су они случајеви, доста чести у административном праву, у којима вршење државних, финансијских, пореских и полицијских права долази у сукоб с приватним правом, те се од стране дотичне приватне особе тврди, да је или тај акт незаконит, или да је држава дужна да да накнаду. У већини немачких држава не постоји судски претрес за оваке ствари, и ако не би било потребно да се оне расправљају у облицима грађанске парнице или пред обичним судовима. Ова празнина потиче из недовољног поштовања приватних права и претераности ауторитативне и централистичке политике на пољу административном.

Ради оцене примене средстава једне владе, што су јој на расположењу, за политичку је теорију од велике важности да дозна, на основу познатих факата:

1). да ли је држави осигуран сразмеран развитак националног, друштвеног и индивидуалног живота, и да ли ће, према томе, она моћи сачувати општи однос између државних циљева и државних средстава не губећи из вида и побољшање у појединостима? У овом случају имамо, према природи саме ствари, поглавито политику одржања (*конзервативну*);

2). или, да ли је са нехата и непажње у развоју средстава, која служе за остварење државних циљева, прекинута стварна складност у државном развоју? У овом случају се тражи поглавито *реформаторска* политика;

3). или, да ли постоји каква необична невоља, изазвана непредвиђеним околностима, али коју држава може отклонити? У овом случају може бити оправдана *радикална* политика.

Овако разматрање доводи нас до уверења, да политичка теорија не може никад сасвим одбацити ни конзервативну, ни либералну, ни радикалну политику, и да је, шта више, релативна вредност свакога од ових праваца условљена случајним и променљивим односом између државних циљева и средстава којима располаже.¹¹⁶⁾ Исто је тако јасно, да један исти државник сме изменити, према стварним променама којима је изложен овај однос,

основни правац своје политике, а да му се не може пребацити да је без начела.

Политика барона *Шшајна* била је у разним периодима разна: радикална, реформаторска и конзервативна. То се исто може рећи и за грофа *Кавура*¹¹⁷⁾ и оног државника, који је спољашњом радикалном политиком уништио некадашњи Немачки Савез. Али наравно, морамо рећи да радикална политика, која се лађа необичних средстава, чија се употреба може само изузетно допустити и која може само изузетно донети користи, потребује нарочитог оправдања ради неке нарочите невоље у земљи. Али се мора и то признати као правило, да ванредни потреси или промене у хармонији државних циљева изискују и необична средства, како би се стало томе на пут. У тешким болестима лекар мора да прешине по каткад и отрове, чија је употреба, и ако можда не без мале штете за поједине делове тела, потребна да се одржи заглажени организам.

Политика државне невоље може исто тако захтевати средства, која се, при нормалном стању, морају одбацити. С културним се циљем не би слагало, као што смо видели, да држава помаже и одликује само *један* сталек на штету других. Па ипак, кад жетве омахну, приликом поплава, ратних пустошења, која би могла трајно уништити целокупно благостање једне провинције, држава не сме скомрачити са својом потпором. Да ли су страдалници сами криви за ову невољу или не, сасвим је свеједно. С тога је с правом једна трговачка република, као што је *Хамбург*, за време кризе од 1857 год., притекла у помоћ пострадалим трговачким кућама, и ако су многе од њих дошле до тога стања својом рођеном кривицом, јер су несмотрено расипале свој кредит. И обратно, аустријска је влада, кад се оно год. 1873 јавила економска криза, с правом остала у смотреној неутралности, имајући на уму, да она не може помоћи једној тако необично великој кризи. Од пресудна значаја биће у таквим случајевима свакад то, да ли ће држава признети бескорисне жртве, или ће, ако на време притекне у помоћ злом стању, умети да спасе себе.¹¹⁸⁾ Јер баш

у томе се и огледа јединство националног тела, што један део не може никад трајно да страда, а да с њиме и целина не страда. Пошто је северно-амерички грађански рат лишно рада на стотину хиљада енглеских радника, у крајевима памучне индустрије, није се могла безусловно одржати теорија о потпуном државном неучешћу. С истог гледишта ваља ценити у културној историји и дела ослобођења, која је држава била принуђена да предузме, у име индивидуалне слободе, у историјској и традиционалној организацији друштва у корист угњетених класа: укинуће ropства у прекоморским насеобинама, укинуће зависности од земље и личности.

Морално оправдање оваких дела је већином у томе, што се, после дужих периода времена, види како је уздицање једног угњетеног сталежа у исто време и уздицање некадашњих угњетача; у почетку привидно једнострано заузимање у корист слабије стране, јавља се, после тога, у ствари као исправка историјске неправде од стране државе.

Дубље разумевање *државних криза* има исти значај за одржање хармоније у државним циљевима, као и вођење рачуна о трговачким кризама, како би се отклонили они поремећаји, који се јављају услед неједнаког односа између производње и потрошње. Отуда питање: какве се гаранције могу створити против људских страсти и заблуда, против друштвених сила, које раде против државних циљева?

Ту имамо нарочито два значајна гледишта:

Прво, да држава не може своје задатке извршити сама, својим рођеним средствима, већ јој је потребна и *међународна култура*. Осигурање интереса, који су у ствари заједнички свима народима, зашта се има захваљити развиту међународног права, не само што не смањује, већ напротив појачава снаге, које раде у свакој појединој држави; осим тога, не сме се губити из вида, да се идеје националности и опште човечанске културе на крају крајева преливају у једну целину. Тако се на хармонији државних циљева и оснива основна мисао *уставних облика и уставних уређења*. Одбацујући над-

моћност појединих staleжа и радећи да се оствари хармонија државних циљева, државне форме и устави имају задатак: да створе и групишу оне снаге, које могу да изврше целокупан државни задатак и отклоне посебне интересе, који, као што нас искуство учи, иду против државе. На тај начин, међународно и државно право су најважније гаранције против потреса, који могу да не даду држави да оствари своје циљеве.

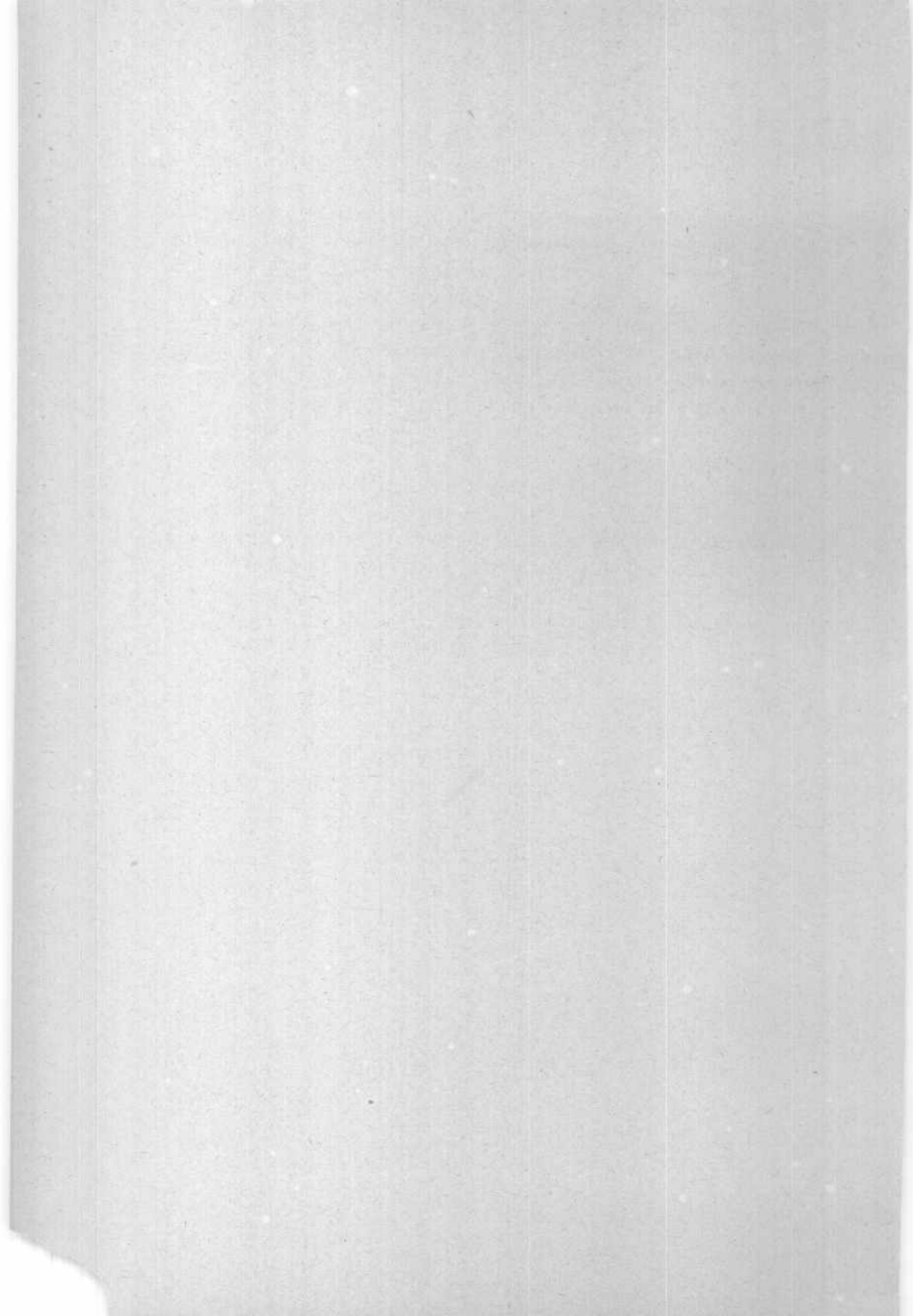
Због данашњег друштвеног стања у појединим европским државама, правила *уставне политике* не могу бити свуда једнака. Ако узмемо, да у свести народној постоје нарочите представе о државном циљу и да се неједнако стварају, и ако, даље, докажемо да у свакој земљи има, према различном друштвеном развоју, нарочитих елемената поремећаја, јасно је да и задаци *уставне политике* морају зависити од поменутих локалних прилика. Пошто је апстракција и политичка формула за дуго владала онима који су, из угодности, веровали у непроменљивост и једноликост *једне* државне теорије и у садашњости и у будућности, почели су најзад људи, пошто су их истрезнили неуспеси, све више и више поимати да реална вредност устава зависи од разборитости оних, који имају у јавном животу да примене одредбе политичког права. Мисао, да се само у општем подједнаком праву гласања огледа равноправност свију грађана и да је тиме и егзистенција јавних слобода непремено осигурана од свију повреда, дуго се није хтела помирити с фактом, да опште право гласања може послужити још како интересима војничког деспотизма, тако и друштвеној сталешкој борби, и да, због тога, оно може своју идеалну активност развити само онда, ако државне идеје и државне циљеве подједнако разумеју и подједнако желе *сви* друштвени слојеви, и ако политичка начела, и поред партијских зађевица, налазе чврст ослонац у народној свести.¹¹⁾

Ну не сме се нипошто мислити, као да ће бити од користи слободи, ако се буде ласкало политичком незнању говорећи му, да политичканодржавамоћност опште воље зависи само од концесије извесних спољанњих уставних облика и од механизма неког нарочитог политичког система.¹²⁾

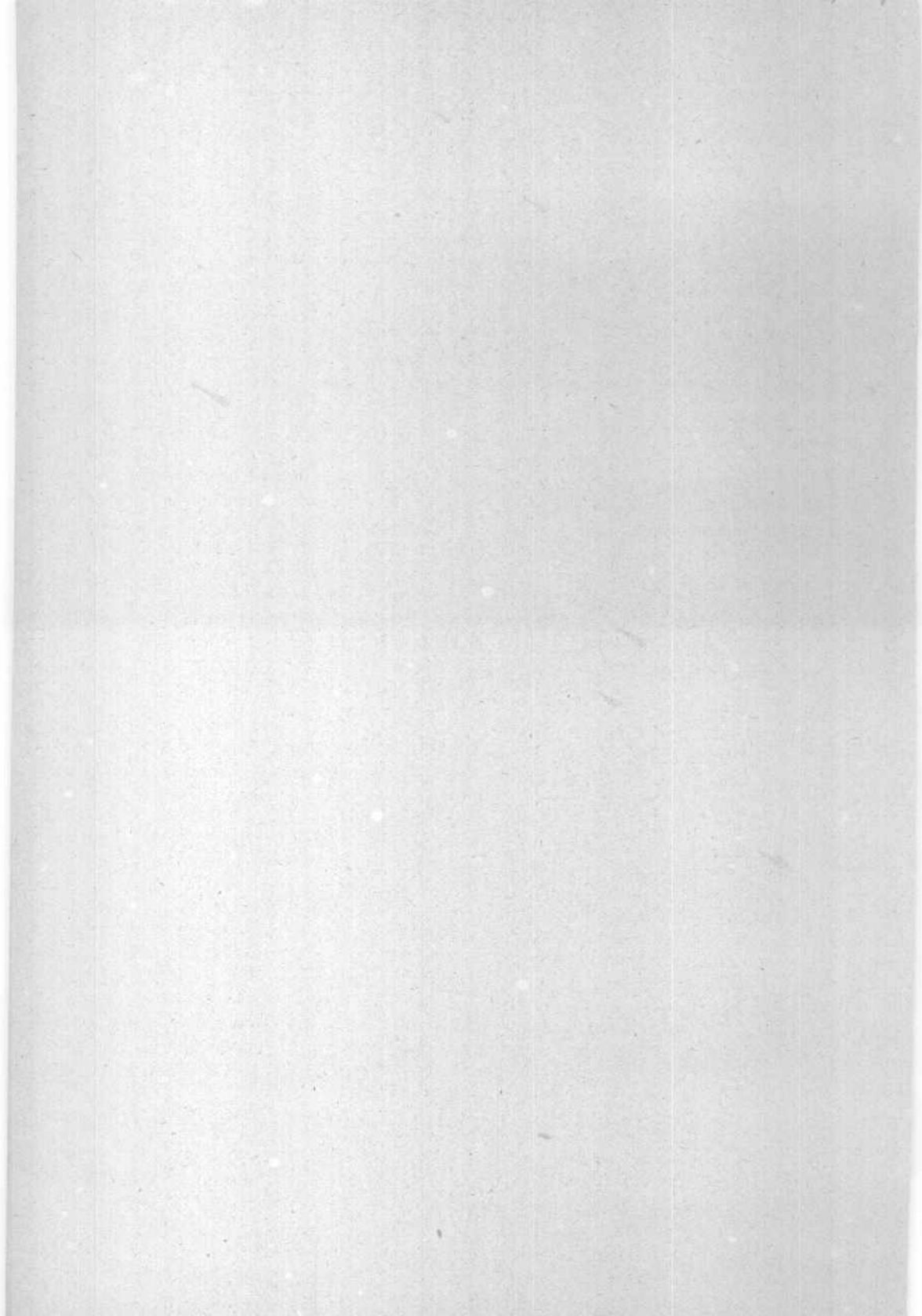
Историја последњих векова нам казује, да у колико је нестајало вере само у једну закониту црквену догму, да је у толико расло слепо веровање у безусловну вредност појединих политичких облика. Потреба *веровања*, коју су неки хтели да избаце из области религиозног живота, као нешто лудо и што се не може одржати, нашла је уточишта у партијским доктринама и партијским програмима, у свима уображеним предузећима и установама, у социјалистичком причању о општем спасењу. И не водећи рачуна о реалним погодбама живота, замишљали су кратковиди људи да ток политичких ствари зависи, као оно оптуженик пред поротним судом, од моралних уверења која су створиле партије о своме праву, насупрот фактима сувремене историје. Недовољно политичко образовање у данашње доба састоји се у томе, што људи, одани култу уставног формализма и прецењујући вредност простог мишљења и политичких уверења, превиђају чисто зависни карактер државних радња, не воде рачуна о историјским фактима и искуствима, и изврћу однос између циљева и средстава.

Начела опште политике, која смо ми потражили у идеји о праву, у моралу и у државним циљевима, јесу, према нарочитом облику који им је дала народна свест, и начела уставне политике.

Добар је устав само онај, који оставља слободно поље за рад и појединцима, и друштву, и народу, и пружа подесне форме за њ'а ради остварења државних циљева, јер се тако чува и одржава хармонија између силе, потребне за целшну, и индивидуалне слободе и животних погодаба културног напретка. Остварење оваког склада не може никад бити ствар апстракције, која, руковођена основном мисли о деоби и ограничењу, о непријатељству и раздвајању сила које раде у држави, води рачуна само о спољној конзеквенци облика. Злоупотреба власти од стране влада, изгреди партијске страсти и себичност индивидуализма, који не разазнаје интересе државне, имају *једну* заједничку границу: у дужностима, које потичу из државних циљева; свест о овим дужностима у народном духу најјача је гаранција за устав.



НАПОМЕНЕ



ЗА ПРВУ ГЛАВУ

ПОЛИТИКА КАО НАУКА

(Стр. 1. до 19.)

1. Стр. 3. *Појам политике*. Упор. Mohl, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften* III, 348. — *Ист.*: Encyclopädie der Staatswissenschaften, стр. 539. и даље. — Bluntschli у „*Staatwörterbuch*“-у, чланак Politik. Под истим натписом чланак од Хелда (Held) у *Рошекову* и *Велкерову* „Државном речнику“. Овај последњи писац разликује, остављајући на страну државну вештину, још и једну (теоријску) *политику* у ширем смислу Аристотелову од *политике* у ужем смислу као „специјалну науку, чије садржине не налазимо у осталим струкама“. (Књ. XI, стр. 569). Осим разлика у дефиницији, наведених у тексту, има још и других, али од мањег значаја. Упор. и Kaltenborn, *Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht* (1863 г.) стр. 35. — Albicini, *Intorno ai principi fondamentali della politica* (*Archivio giuridico Serafini's* II, 2). У XVI. и XVII. веку било је теоријско политичко разматрање у најтешњој вези с философијом. Као год што се везује природно и међународно право, тако су свезивали у литератури многи и природно право с политиком. Тако на пр.: J. Lipsius, *Politicoꝝ sive civilis doctrinae libri* VI. 1596. — F. A. Werdenhagen, *Universalis introductio in omnes res publicas, sive politica generalis*. Amstelod 1632.

Али и у новије време има људи, који у својим списима или наговешћују или бране везу с философијом права. Тако: Ritter, *Ueber die Principien der Rechtsphilosophie und der Politik*, 1839. г. — J. F. Fries, *Politik oder philosophische Staatslehre*, herausgeg. von E. F. Apelt. Jena 1848. — Walter, *Naturrecht und Politik im Lichte der Gegenwart*. Bonn, 2. Aufl. 1871. — Па и Röder узима (*Rechtsphilosophie* I, 48) да су политика и природно право у основи идентични. —

Од новијих дела, која говоре у опште о политици, поменућемо овде ова (за старију литературу упућујемо на Mohl's, *Geschichte der Staatswissenschaften*, III., 343, 367): v. Rochau, *Grundsätze der Realpolitik*, 1859. — G. Waitz, *Grundzüge der Politik*, 1862. (кратко унутство). — J. Fröbel, *Theorie der Po-*

litik als Ergebniss einer erneuerten Prüfung demokratischer Lehrmeinungen. Band 1: Die Forderungen der Freiheit und Gerechtigkeit im Staate. B. 2: Die Thatsachen der Natur, der Geschichte und der gegenwärtigen Weltlage als Bedingungen und Beweggründe der Politik. Wien, 1864. — J. C. Bluntschli, Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik seit dem sechszehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart. München, 1864. — *Истину*: Allgem. Staatsrecht. 5. Aufl. 1875. (трећа књига сасвим прерађеног дела садржи *полицику*, а прва општу науку о држави). — H. Escher, Handbuch der praktischen Politik, 2 Bde, Leipzig 1863. — Huhn, Politik. Grundzüge der praktischen Staatskunst. Leipzig 1865. — Истина не по натпису, али по садржини долази овамо и: J. Held, Grundanschauungen über Staat und Gesellschaft. 3 Bde. Leipzig, 1861—63. — Rödinger, Die Gesetze der Bewegung im Staatsleben und der Kreislauf der Idee. Stuttgart, 1864. — Roller, Grundsätze der Staatswissenschaften. Stuttgart, 1864. — v. Lavergne-Peguillen, Die organische Staatslehre mittels Erörterung von Tagesfragen erläutert, 1870.

Што се тиче стране литературе помињем:

A.) Из *Швајцарске*: Simon Kaiser, Grundsätze der Schweizerischen Politik, 1875. (најбоље и најопширније дело за разумевање *новије* швајцарске политике. Опширно набрајање литературе на стр. 975. и даље). — Hilty, Vorlesungen über Politik der Eidgenossenschaft, 1875.

B.) Из најновије *француске* литературе (до год. 1865. најтачније побројана код *Хелда*): Perez, L'art de gouverner, 1861. — P. J. V. Buchez, Traité de politique et de science sociale. Publié exécutés de l'auteur L. Cerise et A. Ott. 2 vol. Paris 1866 (долази у најбоља дела о државној науци у новијој француској литератури). — Herrensneider, La Religion et la Politique de la société moderne. Paris 1867. (гледа да истакне психолошке основе; у осталом дело је више низ чланака о изврности Бонапартизма). — Jules Simon, La politique radicale. Paris 1868 (четири монографије: Séparation de l'Église et de l'État. Liberté de la presse. Abolition des armées permanentes. Les écoles. Droit de Réunion et d'Association.). — E. Baillet, Forces des États, Paris 1868 (од некадашњег капетана 14. пограничног пука; написана поглавито с војничког гледишта и с много разумевања). — Barrier, Principes de Sociologie. 2 vol. Paris 1868. — Clément, Essai sur la science sociale. 2 vol. Paris 1868. — Horn, L'Europe politique et sociale, 1869. — Pradier-Fodéré, Principes généraux de droit, de politique et de législation. 1869. Baron de Portal, Politique des lois civiles 1873. — De Parieu, Principes de science politique, 1870. (где се нарочито расправља опширно наука о државним облицима). — Villiaumé, La politique moderne, 1873. —

За појединости је важан и познати, више пута прештампавани речник од *М. Блока* (Block): *Dictionnaire général de politique* (али у коме, нажалост, није нигде наведена литература).

C.) Из *Холандске*: *J. De Bosch Kemper, Handleiding tot de kennis van de Wetenschap der zamenleving*. 3 Bde. Amsterdam, 1863.

D.) Из *Енглеске* заслужују помена, нарочито с гледишта политичке теорије, ова дела:

H. Spencer, *Social statics: or the conditions essential to human happiness specified and the first of them developed*. London 1851. — G. Cornwall Lewis, *Treatise of the methods of observation and reasoning in politics*. 2 vol. London, 1852. (в. о томе код *Мола*, у његовој „Историји државних наука“, III., 367): главно енглеско дело о политичкој теорији. Lewis (књ. I. стр. 54) узима „да је политика исто што и наука о држави“, и хоће да је подели на четири одељка, и то: 1.) *државна историја и статистика*, као стварни основи за познавање државе; 2.) *positive or descriptive politics*, или наука о потребним погодбама државне власти и о државним облицима, чему одговара дакле „Општа наука о држави“; 3.) *speculative politics*, теорија корисности и вероватног дејства државне радње, полазећи од разноликости државних облика и државних установа; 4.) *maxims of political practice*, начела државне вештине, без примене на конкретан случај. Терминологија Lewis-ова је, дакле, сасвим супротна немачкој, јер би „speculative politics“ одговарала понајвише изразу „практична политика“. — Wrottesley, *Gedanken über Regierung und Gesetzgebung*. Deutsch von Stedefeld, 1869. — Walter Bagehot, *Physics and Politics or Thoughts on the application on the principles of Natural selection and inheritance to political society*, 1872. — Herbert Spencer, *The Study of Sociology* 1874. — Greg, *Political problems for our age and country*, 1870. — Чисто историјско је дело (износићи тако рећи упоредне државне старине): Freeman, *Comparative politics*, 1873. —

E.) Из *Италије*: Saverio Scolari, *Instituzioni di scienza politica*, Pisa, 1871 (у смислу опште науке о држави).

F.) Даље, из *Америке*: Carey, *Principles of social science*. Philadelphia 1858. — *The science of Government in connection with american institutions*, 1869. — Особито знатно дело: Charles Reemelin, *Politics as a science*, Cincinnati 1875., и Th. Woolsey, *Political science of the State, theoretically and practically considered*. New-York, 1875. —

2. Стр. 4. *Друштвене науке*. Против *Мола*, који тражи да се оне избаце из државних наука: О тако званој друштвеној науци (science sociale — sociologie — social science — sociology) види Bluntschli, *Kritische Ueberschau*, 1855, Bd. III. стр. 229.

— Kiesselbach, Socialpolitik, Studien. 1862. — H. von Treitschke, Die Gesellschaftswissenschaft. Leipzig 1859. — Schäffle, Bau und Leben des socialen Körpers. 3 Bde. 1875—1878.

3. Стр. 11. *Идеална политика*. Како Lewis, тако и Buchez рачунају науку о непостижним циљевима државне радње, због чега их ваља и одбацити, у предмете које расправља политичка теорија, како би се показало, за чим не треба тежити. Међу странкама је свакад препирка о томе, кога треба обележити као практичног политичара, а кога као идеалисту. Види о томе: Hume, Essays № 16. On the Idea of a Perfect Commonwealth. — Lewis, On the ideal models in Politics (Observations II, XXII.) — Thonissen, Mélanges de droit, d'histoire et d'économie politique. Louvain 1873. (Одељак: Du rôle de l'utopie dans les prévisions politique). — О праву идеалног у политици: E. Kant, Kritik der reinen Vernunft II, 2, 1. — Околност, што изгледа да се истакнути циљ политичке радње не може одмах или непосредно постићи, не даје још права да се неко искључи из реда политичара. Јединство Немачке и Италије сматрали су за дуго, и пошто је народни дух био већ прожет њиме, као ствар занесености и безумља. Баш напротив, идеалним политичарима треба звати оне, који истакну неки циљ, који, према духу тога времена, изгледа немогућан или неостварљив (као на пр. уништење породице и приватне својине), а осим тога и оне, који при израчунавању политичких средстава сасвим превиђају стварну интервенцију тадашњих прилика и себичних мотива, или рачунају на то, да ће се „морална идеја“ сама остварити. —

4. Стр. 12. *Статистика*. О различним мишљењима о статистици, њеним задацима и методима види нарочито *Вагнера*, у Блунчлијеву „Државном речнику“, чланак „Статистика“. — L. Stein, System der Statistik (1852.). — Rümelin, Zur Theorie der Statistik (у Tübinger Zeitschrift, 1863, стр. 668). — O. van Rees, Redevoering over de Wetenschap der Statistiek, 1860.

5. Стр. 12. *Психологија Народа*. О значају, циљу и садржини ове науке упореди програм, који су Lazarus и Steinthal узели за свој „Часопис за психологију народа и науку о језику“ (који излази од 1860 год.), Bd. I., стр. 1 и даље. Ту се вели, између осталог (стр. 9): „Остављујући сасвим на страну њихов метод, и политика и психологија народа су, истина, у тесној вези међу собом, јер је и једној и другој предмет: снага народног духа, али се у намери разликују једна од друге: ова хоће просто да дозна, она да управља и утиче.“ — Упореди даље: Bastian, Der Mensch in der Geschichte zur Begründung einer psychologischen Weltanschauung, 1866. 3. Band: Politische Psychologie.

Да је врло тешко унапред прорачунати радњу човеције вође у великим државним политичким делима, наглашивали су

чешће и старији и новији писци; тако: *Machiavelli*, Discorsi I, 39. — *Paruta*, Discorsi I, 2. — *Comte*, Philosophie positive, IV., 458. — *Lewis*, Observations II, Chap. 24.: „On Prediction in Politics“. — У последње доба је нарочито *Vagehot*, English constitution, 1867., покушао да објасни психолошки ваљаност енглеског устава по држању нижих народних сталежа према аристократији. — Народносно-психолошких студија о Французима дао нам је: *Vamberger* у научним прилозима „Општих аугсбуршких новина“ (Септембар 1870 до фебруара 1871 г.); о Италијанима: *De. Cesare*, *Vizi e virtù dei moderni Italiani* 1869 г. — Упор. и *Rückert*, Ueber die politische Thätigkeit und Anlage der deutschen Stämme, у *Раумерову* „Histor. Taschenbuch“ у од 1865 г.

Особито су значајни, са својих психолошких погледа, новији културно-историјски радови *Рилови* (*Riehl*), које би требало да прочита сваки немачки политичар. — Сасвим се разликује од мишљења, које је изнео *Лацарус* о Психологији Народа, покушај *Шефлеов* (у делу „*Von und Leben des socialen Körpers*“) да конструише формалистички једну социјалну психологију на основу медицине-психолошких аналогја индивидуалног живота: „слободна комбинација индивидуалних нервних сила према колективној нервној снази множине“ (на истом месту стр. 704). Реална политика није добила тиме ништа.

6. Стр. 12. *Човечја слобода у политици*. Упор. *John Stuart Mill*, Considerations on representative government. 2 ed. 1861. Chap. I: To what extent forms of government are a matter of choice. —

7. и 8. Стр. 13. *Особине владалачке особе*. Једно од најугледнијих дела, које носи као неки типични натпис, било је *Мурашоријево* дело, које је изишло у Луци (*Lucca*) 1749 год.: *Елементарни погледи вештине владања за младе владатоце, који желе да некад уређење свој народ*. (Превео на немачки г. 1798 *Cäsar*). Ево једног места:

„Под државним уређењем ја не разумем ништа друго до мир и покој, које мудар и љубазан владар, у колико је у његовој власти, жели да створи своме народу тиме, што ће се старати да предупреди нереде и зла, којима се можемо надати, или да залечи она која су се већ десила; тиме, што ће његовим старањем лична сигурност, част и својина сваког поданика бити осигурана не само од јавних разбојника, него у опште од сваког напада; тиме, што ће он одредити тако мале порезе, да се задовољава само вуном својих оваца не желећи да им скине и кожу; и најпосле тиме, што ће своме народу дати толико *угодности*, користи и добра, колико год само буде могао.“

Ова многобројна врта списа чини антитезу *Макијавелову* „нељубазном владатоцу“. — *Doria*, la vita civile con un trattato

della educazione del principe, Napoli, 1729. — И сам Е. М. Арндт писао је год. 1813 о томе: Entwurf der Erziehung und Unterweisung eines Fürsten. — При свем том, било би добро ревидирати владалачке домаће законе, с обзиром на ово питање о васпитању, те да се уклоне оне одредбе о етикети, које се не слажу с добрим педагошким начелима, као на пр. давање одличја неодраслима, давање војничких чинова деци, и још много друго.

9. Стр. 15. *Законодавна полиција*. Као творац новије законодавне политике сматра се с правом *Монтескије* (Montesquieu). Последње радове о њему у „Preuss. Jahrbücher“ од 1867 г. од *Брија* (Brie), а за тим од *Барнија* (Barni), у његовој „Histoire des idées morales et politiques en France au dix-huitième siècle (Paris 1865) I., стр. 105 и даље. — de Portal, Politique des lois civiles ou science des législations comparées, 1873. — Данашње столеће мучно да може на пољу литературе о државним наукама показати дело, које би имало ма и приближно онакав успех, као што га је имао *L'Esprit des lois*: двадесет и два издања за годину и по дана, пошто се први пут јавило на свет (1748 г.). — Прекор, да је *Монтескије* препоручивао слено подражавање енглеским институцијама, побија у новије време *Laboulaye, L'État et ses limites* (Paris 1863 г.). — О *Монтескије*ву односу према цркви: *Laurent, La Revolution française* (Etudes tom. XIII, стр. 507.). — О његовом односу према *Енглеској*: *Holland, Essays upon the forms of the law*, 1870 г. Поред тога и већ поменуто дело од *Wrottesley-a*.

10. Стр. 15. *Појам управне власти и њен обим*. Види *Lorenz Stein, Die Verwaltungslehre*, I. део, стр. 8 и даље: „Зато се може рећи, да се активни државни живот јавља у ова два основна облика: као извршна и управна власт; она, сама по себи сила, од које потиче активност, а ова права активност, која садржи снагу“. — „Извршна власт значи и садржи однос рада према вољи и бићу, закону и природи државе, а управна власт однос исте према конкретном животу, који обухвата држава, и према сили факата“. Овде ваља само потсетити на то, да се активни живот јавља и у *законодавству*.

Даље (стр. 14.) писац вели, да је политика исто што и „вештина управљања“, чија се начела налазе у науци о управљању. До сад су, до душе, појмови „влада, управна и извршна власт“ бркани без јасног одређења њиховог значења, али је питање, да ли ће теорији испасти за руком да *напредно* одреди, ради своје систематике, сваком поједином изразу тачне сталне границе у језику.

Противно досадашњој деоби функција државне власти разликује *Л. Штајн* три главна поља државне управе: *финансије, правосудје и унитарну управу*. Јасно је да ова деоба није испрвна. Већ сам израз *унитарна управа* нема у себи језиковно

обележје за разликовање од финансија и правосуђа, него се држи неодређене природе Министарства унутрашњих послова. Али су и спољашње ствари исто тако важне, да смеју захтевати да се и оне нарочито помену као главно поље државног рада. — Упор. осим тога: v. J n a m a - S t e r n e g g, Verwaltungslehre in Umrissen, 1870. — R ö s l e r, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 1872. — E r n s t M e i e r, Das Verwaltungsrecht, у „Енциклопедији правне науке“ од Холцендорфа, 2. Aufl., стр. 843 и даље. —

Друкчије, но што то чини Штајн, прави разлику B u c h e z (Traité de politique II., стр. 132): „Влада је сила, чије тежње треба да буду свакад прогресивне, а администрација је установна, чије су тежње од природе сталне“. Свакојачко има у себи много истине *овај* став истог писца: „Влада, која се заборави у бризи за административним пословима — престаје владати“.

О односу између администрације и владе упореди S c o l a r i, Diritto amministrativo (Pisa 1866), стр. 9 и даље. — R o m a g n o s i, Principii fondamentali del diritto amministrativo (Milano 1846).

11. Стр. 17. Да је *нашава из државних наука* на универзитетима недовољна увидело се већ одавно, и то не код професора, већ код ђака. О овој често расправљаној теми као критички списе: Dr. Erwin Nasse, Ueber die Universitätsstudien und Staatsprüfungen der preussischen Verwaltungsbeamten. Bonn, 1868 г. — Оно што писац наводи о обичном незнању млађих чиновника на пољу јавног права, слаже се потпуно с нашим рођеним опаскама, нити може о томе и бити сумње. Али остаје питање, како да се помогне томе злу? *Насе* предлаже да се допуни и усаврши први државни испит тиме, што ће се државним наукама признати равноправност с приватним правом. За сад као да је ово право стање: (у Прусској) *најмање* три четвртине времена, употребљеног за први државни испит (референдарски испит), који траје просечно пет сахати, заузима *приватно право* и грађански поступак; не знати у оној четвртој четвртини, и не сматра се, према мишљењу које влада, као велики грех. Из јавног права, изузевши кривично и црквено право, сразмерно се ретко испитује; исто тако и из основних појмова државних наука, па и то као узгред. Немачку и њене универзитете карактерише још и то, што велики број правника (и то баш телесно најразвијенији, пресумтивно дакле највећом радном снагом снабдени кандидати) не уче три године, јер се због добровољног служења у војсци ограничава учење на *две* године, од којих се у ствари последња посвећује спремању за испите. Ретко је да се, приликом промоција, избере темат из јавног права, док у Холандској налазимо читав низ добрих дисертација публицистичког садржаја. — Овај недостатак у државно-правном образовању, који је у Баварској мањи но на Се-

веру, постаће с развитком немачке државне управе, ако му се не помогне, још осетнији, јер судија има да испита сваки закон у појединим државама, да ли одговара уставу целокупне царевине. У јавности се већ више пута чуло, да нема подобних кандидата за конзулска места. Врло су значајни гласови из новијег доба од *Аренса* (Ahrens) у мојој „Енциклопедији правних наука“, 3. Aufl., 1876 г.; L. von Stein, Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands, 1876. — G. Meyer, Studium des öffentlichen Rechts und der Staatswissenschaft, 1875. — Gneist; Die Studien und Prüfungsordnung für deutsche Juristen, 1876. — Упор. и Held, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts (1868, стр. 13.) — О значају државно-правне наставе на холандским универзитетима: *мој чланак о економном развитку холандске државе пре француске револуције*, у „Vierteljahrsschrift für Volkswirtschaft“, hrsg. von Faucher und Michaelis, IV. Jahrg. 3. Band. — O. Gierke, Die juristische Studienordnung (im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volksverordnung im Deutschen Reich, 1877.). — L. Goldschmidt, Das dreijährige Studium der Reichs- und Staatswissenschaften. Berlin, 1878, — v. Holtzendorff, Vierjähriges Universitätsstudium in den „Alma Mater“, 1877. — Даље, Carlo Salvadori, Del metodo nelle scienze morali, 1869. — C. F. Gabba, Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale. Torino, 1876. (Предавања, држана у фјорентинској Scuola di scienze sociali). —

12. Стр. 17. *Наука о полицији*. Ми смо задржали овај натпис извесних предавања, који је уобичајен на немачким универзитетима. У осталом, он се може, пошто све више и више напредује настава у државним наукама, поделити на три дела: административно право, народну економију и *полицијско казнено и принудно право*. — Врло је добро доказао сметеност и научну слабост старе полицијске науке Лоренц *Шшајн* у својој *Административној науци*, књ. I., стр. 197.: „Реч *полиција* има три значења. У најширем значењу она је исто што и целокупна унутрашња администрација тако, да се полицијско право и полицијска наука сматрају као идентични с административним правом и административном науком — заблуда, која доводи до највећих нејасности, и разумевање државног живота не може се ни замислити, ако се она не уништи. — У ужем значењу значи *полиција* један део теорије и, као што изрично додајемо, један велики део законодавства, ону област унутрашње администрације, коју ми називамо *полицијом сигурности*. Теорија разликује за тим полицију благостања и сигурности и обухвата с ова два појма управо административну науку, због чега се онда заводи за образовање јављају као полицијски заводи за благостање“.

По *Штајновој* дефиницији полиција „није ништа друго, до засебна *принудна власт*, на ма се јавила где год му драго. Она је један моменат извршне власти“. Као што се на пољопривредним Академијама — што је значајно за модерне самоуправне органе — из практичних разлога учи пољопривредно право, тако би се могло препоручити да се на политехничким школама предаје *шрговачко право* и *шрговинска полиција*.

ЗА ДРУГУ ГЛАВУ

Политика као државна вештина

(Стр. 20. до 37.).

13. Стр. 24. *Узрочни однос у политици*. Mill, Logic I, 403. — Упор. даље: Lewis, On causation in politics (Observations I. стр. 324). — Thonissen, De la certitude dans les prévisions politiques (Mélanges d'histoire) Louvain, 1873.

14. Стр. 26. Прекомерни утицај рђаве *решорике* сматран је још у Старом Веку, за време римских царева, као знак политичког пропадања: unde haec sartago loquendi, venerit in linguas, unde istud dedecus, in quo trossulus exultat tibi, per subsellia levis. Persius, Sat. I. 80. Исто тако: Tac. AnnaI. XIV. 20. 21. Ако је у Старом Веку рђав говор био врло опасан, то се може рећи за данашњи парламентаризам, да најбољи говори немају ушлицаја, јер се гласање изврши још *пре тога*. Само у великим скуповима, на улици и за време револуција говори су често опасни.

15. Стр. 31. *Разноликост* животних односа, као прву погодбу личног образовања за политичку каријеру, нагласио је изрично још *Вилхелм Хумболт* у своме „Versuch die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen“, схватајући *личну слободу* и разноврсност животних прилика око нас као прву погодбу за потпуно васпитање. За политику важи то нарочито. Негативна страна политичког недовољног образовања објашњује се већином тиме, што су мисли и гледишта већине обично израз сасвим *једностраних* васпитних средстава, јер мишљење ствара обично само један извештајни круг људи, само једна нарочита врста дружења и саобраћаја, један извештајни партијски лист у штампани.

16. Стр. 32. О веома важном елементу благовремености у политици, који нас може потпуно оправдати што смо јуче гласали *за*, а данас *против* неке извесне политичке мере, види Zachariä, Vierzig Bücher vom Staate, II, стр. 259. — Још је и

Теофраст написао једну књигу: τὸ πολιτικὸν πρὸς τοὺς χαίρους. У великим кризама решава све тренутак.

17. Стр. 33. *Политичке заблуде*. Врло је значајан покушај *Левиса* да испита изближе изворе политичких заблуда, тема коју и *Мил*, у својој *Логисти*, опширно расправља. *Левис* разликује пет извора политичких заблуда:

1. Нетачност политичке теорије и максима, које се на њој оснивају (као на пр. некадашње веровање у извршеност тортуре).

2. Немогућна примена какве *просечно* тачне одредбена какав нарочити специјални случај. (Пример: Потреба да се одустане од приватне конкуренције при снабдевању војске потребним средствима кад полази на бојно поље, па да се држава стара за набавку животних намирница).

3. Склапање неког плана на основу рђавог преседана.

4. Позивање на добар преседан у незгодној прилици (дакле обрнута аналогија).

5. Непотпуно познавање чињеница које постоје, кад се предузме неки посао.

У књизи П., стр. 378, говори о односу теорије према политичким заблудама.

Примери великих заблуда код знаменитих људи. *Filangieri* проричаше пропаст Енглеској за то, што је допуштала да јој се исељавају поданици (*Scienza di legislazione* IV. 31). *Пини* је уверавао да је мир с Француском трајан (у своме говору од 31. Јануара 1792 г.), баш у очи рата. *Вашингтон* је задржао у северно-америчком уставу ropство, јер се надао његовом природном изумирању. *Мишел Шевалије* (*Chevalier*) је тврдио, после проналаска аустралијских мина, да ће вредност злата свуда јако пасти. *Бизмарк* је тврдио да се нада најлешнем резултату од успеха поравнања с некадашњим краљем хановеранским; међутим, одмах за тим наступила су подбадања од стране Хициншког двора у све већој и већој мери, док нису довела до секвестрања. Исто је тако он бранио пре 1870 г. језуите од нападаја пруске скупштине; најзад му се замера на презривој изјави: „оно мало Херцеговине“. Није невероватно, да је и он спадао међу оне, који су мислили да хиљадугодишњу распру између цркве и државе могу докочати у корист пруске државе државна служба и кажњавање упорних свештеника.

18. Стр. 34. *Познавање људи*. По *Талерану* (*Talleyrand*) долази правично оцењивање људи, према њиховим способностима и наклоностима, у прве елементе државничког карактера. У своме спису о колонизацији он вели: „Вештина одредити људима њихово место прва је вештина државне науке; али највише места незадовољницима је најтежа вештина“. (*Essais sur Talleyrand*, par Henry Lytton Bulwer. Traduct. franç. 1868. стр. 151). Недовољно познавање људи је слабост бирократије: quod non est actis, non est in mundo! Исто је тако апсолутна монархија пропала тамо,

где је дворска етикета ограничила лични слободни саобраћај монархов. Само је једна школа: школа живота. Отуда је врло важно, што је престолонаследник немачке државе (пок цар Фридрих), одступајући од старог обичаја, пустио да се његови синови васпитавају у једном *јавном* заводу.

19. Стр. 36. *О положају Народне Економије* према осталим наукама упореди нарочито: Roscher, Die Grundlage der Nationalökonomie, I. 25. — Schäffle, Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirthschaft (Tübingen, 1867. г.), стр. 20. — K. Dietzel, Die Volkswirtschaft und ihr Verhältniss zu Gesellschaft und Staat. Frankfurt 1864 г. — Енглески економичари новијег времена, па и сам Mill, Hearn, Fawcett, прелазе већином брзке преко питања о систематици. Вредно је дело и: Duke of Argyll, The reign of Law. London, 1866.

20. Стр. 36. Поред значаја *највишег* политичког образовања код чиновништва не сме се previdети ни важност политичког образовања у средњим и доњим слојевима народним, које је коракнуло у напред. Велика је заблуда мислити, да бирачи могу потребну количину политичког разумевања поцрпети само једностраним читањем партијског листа. — За Америку види Reeselin, Treatise, стр. 2-4. Због тога је врло похвалан покушај једног тако знаменитог политичара, као што је *Блумчи*, да напише „Науку о немачкој држави за образовање“ (1874 г.) Практични развитак јавног живота у извесним правцима не оснива се више, као пре сто година, на правничким „конструкцијама“, већ на широком темељу народне воље, којом владају извесне (на жалост већином нејасне) представе.

21. Стр. 36. Одредити релативну вредност теорије и праксе у политици, ма и приближно, скончано је с великим тешкоћама. Орзоошег вели:

„Државна вештина мора бити плод науке о држави. Рад, који се не оснива на знању, исто је тако слаб и трошан, као каква зграда без темеља.“ (Das Unrecht Frankreichs im Kriege von 1870. Стр. 54.)

Ми бисмо рекли, да он по мало претерује. У спољној политици, као год и у рату, морају често личности, које су на влади, да раде на основу *пресумција* и *слушња*. Прецењивање простог некуства од стране практичара доводи до недуховите рутине, а прецењивање теоријских правила карактерише „доктринере“. Данас је наравно омаловажавање знања поглавито код практичара, који имају врло оскудно теоријско образовање из државних наука. Отуда и прекор који се често чује: „Професорска мудрост“. Али га људи, као што су *Арнст*, *Мол*, *Блумчи*, *Сибел*, утерују у лаж, а *Гнајст* је научним путем постао творац нових пруских административних уређења.

ЗА ТРЕЋУ ГЛАВУ

Веза између науке и државне вештине у политичкоме процесу

(Стр. 38. до 54.)

22. и 23. Стр. 38. *Политичка прогноза*. — Поређење између политике и медицине врло је старо. На пр. код *Макијавелија* (Discorsi, III. 1.). Даље: Zachariä, Vierzig Bücher vom Staate, I., 174. — Lewis, Observations, II, 405.

24. Стр. 42. *Удружења*. Неспособност великих скупова да у политичким стварима закључују нешто друго до само „резолуције“ (већином наравно *једногласно!*), које вође још унапред спреме, исказује енглеска изрека: „A big meeting will never do.“ Тежиште акције енглеских друштава, која има пред собом практични циљ, и јесте отуда у главnome у „Executive Committees“.

25. Стр. 45. *Енглеске партије* од почетка владе краља Џорџа III. види: Мау, Die Verfassungsgeschichte Englands (Deutsch von Oppenheim, Leipzig 1863), Bd. II., стр. 1 и даље. — Th. Karcher, Etudes sur les institutions politiques et sociales (Paris 1867), стр. 7 и даље. — Вагеhot, Englische Verfassungszustände (Deutsche Uebersetzung, Berlin, 1868), стр. 171 и даље — Bentham, Traité des sophismes politiques, 1840.

За *Шпанију*: Borrego, De la organizacion de los Partidos considerada como medio de adelantar la educacion politica del pueblo Espanol. Madrid, 1855.

За *Немачку*: Stahl, Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche. Berlin, 1863. — Constantin Franz, Kritik aller Parteien. Berlin, 1864. — *Иеши*, Der Untergang der alten Parteien und die Partei der Zukunft, 1878. — Mehring, Die socialdemokratische Partei, 1876. — Bamberger, Deutschland und der Socialismus, 2. Aufl. 1878. — Н. v. Scheel, Unsere socialpolitische Partei, 1878. — С. Walcker, Kritik der Parteien in Deutschland. Berlin, 1865.

Ови немачки списи баве се набрајањем и оцењивањем партијских циљева, при чему је, разуме се, од пресудна значаја пишчево партијско гледиште. Међутим, колико ја знам, у Немачкој нема још списа, који би изложио тактику, које се држе партије у свом унутрашњем животу, и уобичајена средства њихова рада.

26 Стр. 46. *Организација чиновништва*. Из новијег времена: L. Stein, Verwaltungslehre I., стр. 281 и даље. — За *Енглеску*: Gneist, у додатку другој књизи енглеског административног права (стр. 1343): „Статистика, прагматика и реформа цивилног чиновништва.“ — За *Италију*: Scolari, Di-

ritto amministrativo, стр 243. — За *Француску* нарочито: Дис-
госе, Cours de droit administratif. Paris 1862, стр. 26 и даље.

27. Стр. 47. *Привилегисање државног чиновништва* јавља се понајјаче, и за ток јавних послова врло убитачно, у нарочитом заштићавању тако зване чиновничке части, према коме се увреда „у звању“ казни. Због тога је успешна критика чиновничког рада, до које би државној ујави требало много да је *стало*, сасвим немогућна. Ваља се сетити, да је неодобравање лондонског трактата, потписаног у Берлину, кажњено, још и после заузећа херцегства, као увреда једног министра који је био у служби још 1852 год. Исто су тако министри врло често узимали као увреду у дужности прекор, да је погажен закон или устав. — Раздражљивост личних напомена и утркивање у пецању на свршетку парламентарних дебата је исто тако недостојна практика. — Природни успех ове привилегије против критике је у томе, што се штампа подстиче да се бави апстрактним доктринама и да подиже просто тужбе против владе, без навођења нарочитих теретних околности.

Овом активном привилегисању чиновништва одговара *пацивно*, које се јавља у отежавању судске истраге над чиновницима. (Ueber die Befugniss der ordentlichen Gerichte zur straf- und civilrechtlichen Verfolgung von Staatsbeamten aus Anlass von Amtshandlungen nach preuss. Recht. Von einem Preussischen Richter. Berlin, 1868). Упор. садашњи члан 11. Простог Закона за судски поступак, G. —

28. Стр. 52. *Велики државници* добијају свој надимак услед стицаја ова три момента: необичног успеха њиховог рада, који се јавља у историји, за тим успеха који зависи више од њихових личности, и најзад моралне узвишености њихових намера. Отуда излази, да су Луј XIV и Наполеон I. могли добити надимак „велики“ само из ласкања. Сасвим право вели *Токвил* о Наполеону I.: Il était aussi grand, qu' un homme puisse l'être sans vertu! (Он је био толико велики, колико то може бити човек без врлине!). Али је цела истина, да су Луј XIV. и Наполеон I. имали штетна утицаја на политичко мишљење код Француза. И за новије доба истиче *Vagehot* тезу, по моме мишљењу сумњиву: in political matters now quickly a leading statesman can change the tone of the community. Each predominant mind calls out a corresponding sentiment in the country. Свакојачко, изгледа ми да се ово може применити само на оне државнике, који се могу сматрати као творци трајних државних установа. Надмоћан лични ауторитет затушљује, по правилу, критичке подобности у народу.

ЗА ЧЕТВРТУ ГЛАВУ

Однос позитивног права према политици

(Стр. 57. до 72.).

29. Стр. 57. *О односу* позитивног права према политици види: Mohl, *Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften*, III., 352. — Zöpfel, *Grundsätze des gem. d. Staatsrechts* (5. Aufl. 1863), Bd. I. § 17. — Th. E. Holland, *Essays upon the Form of the Law*. 1870. —

30. Стр. 61. Да ли *злоупотреба* права скупштинског распуштања, по уставном државном праву, повлачи министарску одговорност, или бар правда оптужбу министара, пошто су они саветовали распуштање у своме интересу, а у намери да утичу при изборима, у Холандији је недавно то оспорено. Види: Me-nalda, *De verantwoordelijkheid der Ministers in de nieuwe Bijdragen voor Regdsgeleerdheid en Wetgeving*. XVIII. deel. 1868, стр. 480. — *Volksblad*, № 13., 1868. —

31. Стр. 61. *Пристанак* народног представништва за објављивање рата и закључивање мира брани врло живо: Marc Dufraisse, *Histoire de droit de guerre et de paix de 1789 à 1815*. Paris 1867. Стр. 124. „Народним представништвима треба оставити суверено право да одобравају или одбацују уговоре мира, савеза, као и трговачке уговоре... Без тога нема добра у земљи“... Ну ту се не каже, шта ће бити, ако се уговор мира не прими а врховна војничка команда не може да продужи рат. Неповољни уговори мира, које би можда били вољни да одбацимо, и онако су последица надмоћне силе на бојноме пољу или опасности од интервенције дотле неутралних сила.

Какве би боље гаранције могао овде дати пристанак скупштински, не може се увидети лако, пошто је француска народна скупштина, год. 1871. у *Бордоу*, морала одобрити најнеповољније прелиминарије мира. Па и пристанак немачког царевинског већа за објаву рата, и с њиме скопчано ограничење царског права, у пракци је без значаја.

32. Стр. 62. *Спалне и променљиве циљеве* разликује и Buchez, и ако друкчије но ја, у своме: *Traité de politique: constantes de conservation* (породица, право, војска) и *constantes de progression* (влада као иницијатива непрестаног развитка).

33. Стр. 63. Непотпуност пруске судске статистике долази од велике оскудице у прибраном материјалу, пошто кривинална статистика, која се издаје сваке треће године, обухвата само поротничке пресуде. — За баварску и саксонску судску статистику (*Uebersicht der Civil- und Strafrechtspflege im Königreich Sachsen*) може се бар то рећи похвално, што је израђена под-

једнако за различне правне гране, и ако врло сумарно. Пошто се у немачком парничном законодавству постигло јединство, могло би се захтевати да се, према једном плану, изради и судска статистика, јер савезна држава има веће право да контролише активност својих закона, но једна држава. Као углед могу послужити правни статистички радови Француза. — Види и Yvernès, L'administration de la justice civile et commerciale en Europe. Paris, 1876.

34. Стр. 65. и 66. О доказној теорији у кривичном поступку, за Холандију још нерешена ствар, награђени спис Provinciaal Utrechtsche Genootschap van Kunsten en Wetenschappen, verfasst von M. Moddermann, de Wettelijke Bewijsleer in Strafsaken. Utrecht, 1867.

35. Стр. 67. Дуготрајност неподесних закона из старије историје енглеског права, поред дивљења Common Law-у, расветљује: Henry C. Lea, Superstition and Force. 3. Aufl., Philadelphia, 1878. Ако су, по познатој Гешеовој изреци, закон и права као неке *урођене* болести код народа, онда непрестане измене у законима изазивају још веће зло. У државном животу има традиција, сама по себи, сталну вредност, кад се упореди с експериментима законодавне локомотиве да се заведу новине. По једној белешци у неапољском листу Staffetta било је у краљевини Италији, од 1859 до 1875 год., равно 10,000 законодавних аката и 3,900 краљевих указа! —

36. Стр. 70. За француски цезаризам и његове почетне успехе вреди особито оно што Buchez вели за деспотије: „Деспотизам почиње по некад оним што се назива „великим делима“, али он то може учинити само у почетку, док још може да се послужи благом стеченим у раније доба. Доцније му не достају ова средства, јер под његовом управом друштвена снага опада, а не подиже се. — Нема човека тако савршеног, а да га владалачка власт не опије и не размази.

37. Стр. 71. О држању опозиције кад дође на владу, по енглеској пракси, види Bagehot, Englische Verfassungszustände (1868), стр. 188.

ЗА ПЕТУ ГЛАВУ

Сукоби између права и практичне политике

(Стр. 73. до 95.)

38. Стр. 74. Самовољи владалачког апсолутизма према закону не треба се много чудити, кад се помисли, да је један знатан правник, почетком прошлог столећа, препоручивао и су-

довима исту таку самовољу. *Leyser*, (spec D. LIV ad. libr. XLVII. D. tit. XV. de praevariatione §. 31) вели: *Ridiculum et plus quam Catonianum foret, legibus nihil profutura constantia inhaerere.*

39. Стр. 76. *Судске су погрешке* много чешће, но што се то обично узима. Од велике вредности је у томе погледу сведочанство једног од најзнатнијих шведских правника, који је био члан највишег суда у Штокхолму: *K. d' Olivecrona*, *De la peine de mort, avec un rapport à l'académie des sciences morales et politiques* par M. Ch. Lucas. Traduction de *Kramer*. Paris 1868. — Холандски критичар ове књиге, који је био адвокат на највећем суду у Хагу, *A. de Pinto*, примећује у *Themis*-у (1868. г., стр. 448) о овој тачки: *Ik geloof, ik zou wel durven zeggen, it weet, dat dit waar is, en jeder, die eenigen jaren „de praktijk heeft bijgewoont, kan er meer dan een voorbeeld van bijbrengen.“* — За Француску су важна особито два новија списа: *Du Boisaymé*, *De la peine de mort. De la probabilité mathématique des jugements*. Marseille, 1863., и *Vonnet*, *Tableau de procès criminels revisés depuis François I. jusqu'à nos jours*. Paris, 1867. — Министар правде *Манчини* вели у својим мотивима, које је додао 1877 г. уз своје дело *Progetto di Codice penale*, да погрешке судијине нису тако ретке као што се то олако верује, или се тврди да је судијина погрешка сасвим нормална и неизбежна појава човечјег изрицања правде. *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im deutschen Reiche*, 1877. Стр. 646.

40. Стр. 76. За карактеристику стручног елемента у правосуђу у поређењу са установом поротних судова: *Heinze*, *Ein deutsches Geschwornengericht* (2. Aufl. 1865), стр. 73. — Даље: *H. Escher*, *Die Schwurgerichte in Strafsachen und bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten*. Schaffhausen, 1863: — *F. v. Roenne*, *Die Aufgabe des Laienelements im Strafprozesse*, 1876. Овај је писац за *опште* учешће ланка. Начелно се могу одобрити само две организације судова: или искључење ланка, као у Холандији, или признање да могу судити у свима стварима. С тога је недоследно (а без довољног разлога) и ново уређење немачких судова, у колико је реч о кривичним судовима. У осталом, данас је и сувише велика литература која брани или напада судове поротне, оштинске и т. д.

41. Стр. 77. *Колегијално савешовање* судова: *Zacke*, *Ueber Beschlussfassung in Versammlungen und Collegien, insbesondere über die Abstimmung in Richtercollegien* (Leipzig, 1867 г.).

42. Стр. 78. О војносудском праву: *Kritische Beleuchtung des in der norddeutschen Bundes-Armee eingeführten preussischen Militärstrafverfahrens*, Berlin 1868. — *K. Hilse*, *Die leitenden Grundsätze des heutigen deutschen Militerstrafverfahrens in ihrer*

Berechtigung, die Grundlagen eines nothwendigen neuen Militärstrafverfahrens-Gesetze abzugeben. Berlin, 1868.

43. Стр. 82. *Сукоби због надлежности у Пруској*. Упореди: Sydow, Die Zulässigkeit des Rechtsweges und die Kompetenzkonflikte in Preussen. Eine systematische Darstellung des bestehenden Rechtszustandes. Im amtlichen Auftrage. Berlin, 1860. — L. Hartmann, Das Verfahren bei Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden in Preussen. Berlin, 1860. — Даље L. Stein, Verwaltungslehre I, 140. — Њих неће отклонити ни најтачније законодавство. — Gneist, Geschichte der heutigen Gestalt der englischen Communalverfassung (2. Aufl., 1863.), стр. 1395. — E. Meier, Verwaltungsrecht (у Холцендорфовој „Енциклопедији правне науке“, I. део, стр. 946.) 3. Aufl. где су наведена и најглавнија дела новије француске и немачке литературе. — Gneist, Das Selfgovernment und die Verwaltungsgeschichte in England. 3. Aufl. 1871. — *Исти* у Холцендорфовом „Правном речнику“, II, стр. 833 (2 Aufl.). — За *Италију*: Mantellini, I conflitti d'attribuzione fra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione. Firenze, 1871.

44. Стр. 82. Супротност између административних власти и правних судских одлука. Један посебе необичан случај сукоба између судова и црквених власти износе нам „*Протестантске црквене новине*“ у бр. 16. и 39. од 1867 и бр. 32 од 1868 год. О тој ствари налазимо у последњем броју ово: „Случај се тичао венчања особа које су живеље у конкубинату, од којих је невеста евангелске, а младожења римске, католичке вере. Овоме је црквена власт досудила да се не може оженити наложницом, осим ако пре тога не донесе судску дозволу. Он је није добио, па ипак је римо-католички епископ у Падерборну мислио да је у праву да им допусти венчање, и католички свештеник их је, на основу тога, и венчао 1864 г. Али брак буде у трећој инстанци, пресудом краљ. врховног суда од год. 1866, *покишан*; али су за то време ове личности биле поднеле краљу молбу да уништи сметње које су сиречавале венчање, и краљ је то и учинио. На основу тога ове су личности, без претходног оглашавања, поново венчане у цркви младиној (евангелској), али је то извршио не њен, већ римо-католички свештеник. Исти је изјавио, да су они, у Априлу 1867. г., изнова закључили брак међу собом *пред њиме и пред два сведока*, дакле према одредбама Тридентинског сабора, Sess. XXIV. cap. I. Кад је против овога брака, према земаљским законима, окружни суд протествовао и затражио од врховног државног правобраниоца да он узме у поступак ову ствар, он је изјавио да је ту све у реду; да свештеник римо-католичке вере није учинио никакво кажњиво дело, да је он просто извршио *matrimonium ratum*, а не *matrimonium legitimum*. — Тако су ове личности живеље једна

с другом најпре, год. 1864, сасвим по праву, венчане од католичког свештеника; за тим судском пресудом год. 1866 биле разведене, па онда опет венчане према прописима *канонског* права; живеде су дакле у конкубинату. О целој грађи оваких сукоба види: Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtweg. Berlin, 1869 г.

45. Стр. 82. *О политичкој покварености* криминалне правде у Француској даје нам једну скицу мој спис: „Französische Rechtszustände. Leipzig, 1859“ — Даље: J. le Berquier, La Magistrature et le Jury en France. Paris 1862. — Berriat Saint-Prix (Conseiller à la Cour Impériale de Paris) La Justice Révolutionnaire. Paris. 1861.

46. Стр. 85. *Однос између политичког права и културних напоредака.* Buchez (Traité de politique, livre IV. 9) вели о томе: „Ако се потражи, како су извршени сви велики прогреси, којима се поносе прошли векови, наћи ће се увек, да добра дела имају за своје остварење да захвале тренутној претераности управне власти и савлађивању отпора који су изазвале индивидуалне страсти и интереси. Може бити да је зло што је то тако, али није друкчије.“

47. Стр. 87. *Сукоб између правне идеје и закона* јавио се најјасније у противности између захтева једнакости и привилегија које потичу из Средњег Века. Да је *привилегија* била један знатан културни фактор у суровом времену, готово се сасвим заборавило. Она је служила често и за то, да напредак, који народна свест не би могла у главном поднети, изведе за поједине случајеве, па онда да их генерализује. Тако привилегија, која је ослобођавала поједине народе или трговачка удружења од вршења обалског права; привилегија необавезе за ратну службу, и многе друге. — Многбројни примери из историје нидерландске трговине код O. van Rees, Geschiedenis der Staatshuishoudkunde in Nederland tot het einde der achttiende eeuw. Utrecht, 1865. Тако на стр. 40. привилегија вароши *Камбена*, добивена од норвешких краљева; на стр. 47. привилегија енглеских трговаца у Холандији. — Екстериторијалност европских држављана у оријенталним државама ваља оцењивати такође с гледишта привилегије, која је неопходно потребна за културни покрет. — Модерно начело политичке равноправности, изведено до краја, противно је култури, већ и онда кад се тражи једнакост у политичким правима и за женски пол (да могу вршити сваку службу).

48. Стр. 89. За *међународно* уговорно право види нарочито Wheaton, Elements of International Law (eighth ed by Dana. Boston, 1866), §. 275. — Heffter, Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart. §. 98: Укидање или оспоравање уговора: „због немогућности извршења, која је наступила тек доцније, али која још траје, и која је још само релативна, а на-

рочиш због сукоба с дужношћима према самом себи, с правом и народним благосињањем“ и т. д.

49. и 50. Стр. 90. и 91. *О укинућу немачког царевинског уговора с државно-правног гледишта*: Н. Schulze, Die Krisis des deutschen Staatsrechts. Leipzig, 1867. Стр. 11 и даље.

ЗА ШЕСТУ ГЛАВУ

Однос између морала и политике

(Стр. 96. до 119.).

51. Стр. 96. *Политички морал*. Садашње научно стање и литература његова, види Muhl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften I., 45, 116. III. 709.

Поред списа које је *Мол* навео, имамо још: William Paley (Archdeacon of Carlisle), The principles of moral and political philosophy (3. edition. London, 1786). — Што писац вели у опште о примени морала на политику, вреди потпуно још и данас. Paley не одваја приватни морал од државног. О овом расправља нарочито у одељцима: Necessity of General Rules (стр. 64.); The General Rights of Mankind (стр. 82); Oaths of Allegiance (стр. 167); Elements of Political Knowledge (стр. 399—637).

Из новијег времена, наслањајући се на Bentham-a: John Stuart Mill: Utilitarianism. London, 1864. Морални се принцип изводи из опште и индивидуалне користи, (стр. 17.). — Нарочито је врло zgodно и лепо изнета веза између индивидуалне среће и осећаја о заједници и учешћа у јавном животу (стр. 20, па онда 24). — Garnier, Morale sociale ou devoirs de l'Etat. Paris, 1850. — Barni, La morale dans la démocratie. Paris, 1868. — Н. Fichte, System der Ethik. 1. Kritischer Theil: Die philosophische Lehre von Recht, Staat und Sitte in Deutschland, Frankreich und England von der Mitte des 18. Jahrh. bis zur Gegenwart. — Bluntschli, у „Државном речнику“, чланак *Политика*. — Chalybaeus, System der specul. Ethik oder Philosophie der Familie, des Staates und der religiösen Sitten. 1850. — Malver, Histoire des doctrines morales et politiques des trois derniers siècles. Paris, 1836. — Caro, Problemes de morale sociale, 1876. — F. Lieber, Political ethics, 3. Aufl. 1875. — Rowland, Law of nature, the foundation of morality, London, 1863. — Maurice, Lectures on social morality, London, 1859. — Grote, Fragments on ethical subjects, 1876. — G. L. Lewis, An essay on the influence of authority in matters of opinion ed. 1876. — Rüm-

lin, Reden und Aufsätze, 1875. — Roeder, Ueber das richtige Verhalten der Sittlichkeit zum Rechte und zur Aufgabe des Staates. У „Tübinger Zeitschrift“, 1877, свеска 3.

Стр. 97. Сразмерно брзи развитак материјалног казненог законика у Немачкој износи: Berner, Die Strafgesetzgebung in Deutschland vom Jahre 1751 bis zur Gegenwart. Leipzig, 1867. — v. Holtzendorff, у својој „Handbuch des Strafrechts.“ I. Band, стр. 87 и даље. — За Француску: Ortolan, Eléments de droit pénal (3 ed., 1863). I. стр. 69. — За Италију: Pessina, Dei progressi del diritto penale in Italia del secolo XIX. Firenze, 1868.

52. Стр. 98. Због своје прегледности и краткоће изврну критику на различне етичке системе даје нам: Trendelenburg, Naturrecht auf dem Grunde der Ethik. (2. Ausg., § 16. и даље).

53. Стр. 99. *Неуцешљивост државних система који теологизују.* Види S. Thilo, Die theologisierende Rechts- und Staatslehre. Eine historisch-kritische und ethische Untersuchung über die Principien der Rechtsphilosophie und die damit zusammenhängenden philosophischen Disciplinen, mit besonderer Rücksicht auf die Rechtsansicht Stahl's. Leipzig, 1860. — Bluntschli, Politik. Стр. 213 и даље (1876 г.).

54. Стр. 100. Слагање моралних и политичких начела. d'Alambert, (у своме Discours préliminaire de l'Encyclopédie) вели: „Политика, врета нарочитог и узвишеног морала, коме не могу по некад да се прилагоде начела *обичног морала* другачије, него само с великом пажљивошћу.“

55. Стр. 101. „*Циљ оправдава средство.*“ — О значају ове изреке и о њој изреченим неодобравањима влада још и данас непрестано нејасност. Толико је само поуздано, да се по себи моралан циљ може остварити само онда, ако се призна да су и средства, потребна за то, допуштена. Bluntschli (Чланак *Политика* у „Државом речнику“) би хтео да су дозвољена и рђава средства, ако у успеху претегне добро над штетом. Он вели, што нам изгледа тутаљиво:

„Кад у моралном уређењу света поједино зло служи као средство за усавршавање целине, зашто не би оно служило као средство и држави, која је такође једна целина? Кад се човечанство и Бог служе злом као средством, зашто да не би то смела чинити и држава?“ (стр. 124). У језуитском моралу је превиђена сразмерност. — „Не оправдава сваки добри ниљ свако рђаво средство, већ само онда, ако је морални циљ моћнији од неморалног средства, ако зло буде надвладано од добра.“

Међу новијим писцима о језуитском моралу упореди нарочито: Joh. Huber, Der Jesuitenorden (1873.), стр. 293 и даље.

Операција мишљења, при поређењу средстава и циљева, можда се врши врло брзо код знаменитих људи. Геше је рекао: да је њему, кад је нешто намеравао, било немогућно да најпре раз-

мишља о средствима којима се може остварити циљ, већ су му та средства морала бити при руци, ако није требало да их се одмах махне.

Vagehot (у својим „Englische Verfassungszustände“) наглашује напротив, да се незнатно политичко разумевање необразованих слојева показује у томе, што не могу да разликују циљ од средстава.

56. Стр. 101. *Макијавели*. Литературу о Макијавелију је, са ретком потпуношћу, критички претресао Мол (Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften II., 521 и даље). Од појаве овог рада (1858 г.) изашли су још многи новији радови, чији нам целокупни карактер показује, да се почиње с правом ценити све више и више Мол, у колико се дубље поима карактер његовог времена и у колико се одлучније тражи, да се *одбаце у данашњој правој држави средства*, која је и Мол препоручивао.

У два скорашња рада о Макијавелију налазимо велико слагање у оцени, и ако су оба изашла независно један од другог, готово у исто време. Види: Twisten, Macchiavelli. Berlin, 1868. и P. Poletti, Due letture. Pisa, 1868. — Laboulaye, l'Etat et ses limites. 1863, стр. 123. — Deltuf, Essai sur les oeuvres de Macchiavelli, 1866. — Klein, Geschichte des Drama. III. Bd. — Најзнатније дело новијег времена је, без сумње, дело, написано у државничком духу, од Villari-а, Nicolo Machiavelli und seine Zeit. (Deutsch v. B. Mangold, Leipzig, 1877.).

57. Стр. 102. Врло знатна збирка начела, којих су се држале царе преко својих нунцијатура у: Jacobi, Der päpstliche Nuntius in Berlin (Berlin, 1868).

58. Стр. 107. *Добровољно попуштање историјскоме праву* било је од нарочитог значаја у историји енглеске уставности, а особито енглеског *Горњег Дома*. Упор. Vagehot, Engl. Verfassungszustände, стр. 132: „Зло од два подједнака Дома, али различне природе, потпуно је јасно. Сваки Дом може да угочи потпуно цело законодавство, а овамо ипак не може радити без законодавства. — — Лордовско Veto је у неку руку хипотетично. Они веле: ми ћемо одбацити ваш бил (законски предлог) једанпут, двапут, па и трипут: али ако продужите да нам га и даље подносите, ми га напоследку нећемо више одбијати.“

59. Стр. 107. *Министарска одговорност*. Поред чувених радова од V. Constant-а и R. v. Mohl-а имамо у новије време: Dr. Constantin Rössler, Studien zur Fortbildung der Preussischen Verfassung (Berlin, 1864), 2. Abth. стр. 39—96. — O. de Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres dans le droit public Belge. Gand, 1867. — John, Kritik des preuss. Gesetzentwurfs über Ministerverantwortlichkeit., 1863. — Samuely, Princip der Ministerverantwortlichkeit. 1869. —

Beaufort, Prove oon de strafrechtlijke verantwoordelijkheid der ministers. Utrecht, 1873. — Bonasi, Della responsabilità penale civile dei ministri et degli altri uffiziali pubblici. Bologna, 1814.

60. Стр. 110. Поред уговора од 22 августа 1864 г. дошао је, након четири године, нов (20. октобра 1868.), по коме начела неутралности имају обухватити и поморски рат. Lueder, Die Genfer Convention. Erlangen. 1876 (награђен спис). — Martens, Internationalismus, 1876. — О старијој пракци поморских ратова: Yonge, The history of the English navy, from the earliest period thro the present time. 2. vol. London, 1865.

61. Стр. 110. О ратном моралу и ратним средствима. У новије доба: C. Graham, Military ends and moral means London, 1864. — Das Kriegsrecht des XIX. Jahrh. mit Bezugnahme auf den Genfer Congress. (Deutsche Vierteljahrsschrift, № 108 Oct. 1864). — A. Morin, Les lois relatives à la guerre selon le droit gens moderne Paris, 1872 — Den Beer Portugael, Het oorlogsrecht. Breda, 1872. — Покушаји, да се кодификује ратно право, остали су на Бриселској Конференцији 1874. г. безуспешни. Bagehot, Physics and politics, вели (стр. 44.): The progress of the military art is the most conspicuous. I was to say, the most showy fact in human history.

62. Стр. 113. Одвајање приватног морала од државног у личности апсолутног владара нарочито се испољило јасно у супротности *реформационог права*, које је допуштало владоцу да забрањује веру својим поданицима, и у мењању вере од стране самих владалаца из политичких разлога (*Хенрик IV.*, краљ француски, *Август II*. Курфирст саксонски и т. д.), нешто, што се сматрало као морално, па што и дан данас чине спокојно владалачке кћери, кад се удаду за кога већег владоца од друге вере.

63. Стр. 114. *Морална статистика*. Поред старијих познатих дела од Quételet-a и Warräus-a имамо: (као главно дело) Guerry, Statistique morale de l'Angleterre comparée avec la statistique morale de la France, après les comptes rendus de l'administration de la justice criminelle en Angleterre et en France. Paris, 1864. (О њему: Messedaglia, Statistica morale dell'Inghilterra comparata alla Statistica delle Francia, Relazione critica. Atti dell' Instituto veneto di scienze, vol. X. Serie III.). — A. Wagner, Die Gesetzmässigkeit in den scheinbar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkt der Statistik. Hamburg, 1864. В. о томе *Хелферихову* рецензију у „Göttinger gelehrten Anzeigen“, 1865., стр. 501. — v. Hildebrand, у своме Jahrbuch-y 1865, стр. 287. — Venn, The logic of chance an essay on the foundation and province of the theory of probability. 1866. — A. v. Oettingen, Die Moralstatistik und die christliche Sittenlehre. Versuch einer Sociaethik auf empirischer Grundlage, I. Theil, die Moralstatistik. 2. Aufl, Erlangen, 1874. — Scarabelli,

Della statistica in generale e della penale del regno italico in particolare. Archivio giuridico di Pietro Ellero. Bologna, 1868.

64. Стр. 114. За неједнаки развитак моралних појмова, у појединим друштвеним слојевима, нека послужи као пример: у *вишим* класама неслагање с одбацивањем *двобоја*; у *средњим* чудновата схватања ситничара-трговаца о гадном хвалисању и фалсификовању робе; у *најнижим* сеоским круговима мишљење о *крађи дрва*.

65. Стр. 118. *Државно уређење просвештајуције*, од вајкада спорна тема, којом су се бавили медицина, теологија и административно право, изазвало је живу распу у баварској скупштини. О томе: G. Thiersch, Die Strafgesetze in Bayern zum Schutze der Sittlichkeit, den neuesten Abschwächungsanträgen gegenüber vertheidigt. Nördlingen, 1868. — Reclam, у Varrentrapp's „Vierteljahrsschrift für öffentliche Gesundheitspflege“, Bd. I. — Противно гледишту већине медицинских представника јавне хигијене, био је хамбуршки Сенат (општина), на основу објашњења §. 181. царевинског казненог законика, које се може и оборити, принуђен да и против свога мишљења о овој ствари затвори *јавне куће у Хамбургу*.

66. стр. 118. Restitutio in integrum. Ова мисао налази систематски развитак у државно-правној науци о привременој владавини. Опште је познато да је немогућно, пошто се поново поврати на престо законити владалац, уништити просто акта узурпаторова, како би се задовољило формално право. Осим уџбеника о позитивном немачком државном праву новија дела: Held, Grundzüge des allg. Staatsrechts, стр. 480. и даље. — Brie, Die Legitimation einer usurpirten Staatsgewalt, 1866. — Brockhaus, Das Legitimationsprincip.

Стр. 118. и 119. *Обавеза политичке заклетве*. Друкчијег је мишљења, а не онога које смо ми изнели у књизи (а с обзиром на заклетву, положену Принцу од Аугустенбурга) Schrader у своме спису о политичкој заклетви (изашао 1868 г.). — Осим тога: Duc de Broglie, Vues sur le gouvernement de France. Paris, 1870.

ЗА СЕДМУ ГЛАВУ

Идеални државни циљеви према општој науци о држави

(Стр 123. до 144.).

67. Стр. 123. За *лишерашуру* државног циља. Сви уџбеници општег и позитивног државног права говоре о државном циљу, који се конструира на апстрактно-спекулативном темељу.

Понајопширнији међу новима: Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. Aufl. (1863), Bd. I., стр. 41. Пишчева теорија циља, коју он сам обележава као теорију међународне потпоре, спада у ред мешовитих теорија које би се по аналогiji дефиниције, уобичајене у кривичном праву за кривичну теорију, могле назвати и теорије о јединству. — Упор. даље: Held, Staat und Gesellschaft, I. 352 и даље. — Bluntschli, Allgem. Staatslehre, 5. Aufl. Стр. 345—358. — Из новије иностране литературе заслужују нарочито помена: Ed. Laboulaye, L'Etat et ses limites. Paris 1863., и барон Eotvös, Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX. Jahrh. auf den Staat. 2 Bde. Leipzig, 1857., дело на које се често позива *Лабулеј* (а исто тако и *Вилем Хумболт* и *Дон Ст. Мил*). — Даље: Herbert Spencer, The proper sphere of government, 1842. — С ултрамонтанског гледишта: E. Ducpétiaux, Mission de l'Etat, ses règles et ses limites. Bruxelles, 1861.

68. Стр. 124. О гледишту на државу *Хуга Гроција* дело: O. v. Rees: Oorsprong en Karakter van de Nederlandsche Nuyverheidspolitik der zeventiende eeuw, (Utrecht, 1865.) Стр. 304 и даље.

69. Стр. 128. О полицијском, црквеном и државноправном спречавању слободне речи: M. L. P. A. F. Buyn: Het regt vor eene volkomen onbelemmerde Gedachte—Uiting. Amsterdam 1867.

70. Стр. 129. Да би преступе свентуалног нарушавања мира, подетицањем на мржњу и презирање, требало избацити из кривичног законика, показује некадашњи државни правобранилац, чувен са свога научног рада, *Sundelin* у свом чланку: „Die brennende Reformfrage des Strafrechts und Strafverfahrens“ (у Allg. Deutsche Strafrechtszeitung, 1863, стр. 533 и даље.).

71. и 72. Стр. 130--133. Тако зв. *опортуност у кривичном поступку* може се уклонити само, често пута признатом, потребом — и ако с различног гледишта — реформе установе државног правобраништва. Немачко уређење кривичног поступка и судски поступак мало су што променили старије стање. — Осим расправа о реформи државног правобраништва на зборовима немачких правника, упореди: *моје* две расправе: „Die Reform der Staatsanwaltschaft in Deutschland“ (Berlin, 1864), и „Die Umgestaltung der Staatsanwaltschaft vom Standpunkte unabhängiger Strafjustiz und der Entwurf einer Strafprozessordnung für den Preuss. Staat (Berlin, 1865.). А нарочито: G. Keller, Die Staatsanwaltschaft in Deutschland, ihre Geschichte, Gegenwart und Zukunft. Wien, 1866. — Gneist, Vier Fragen zur deutschen Strafprozessordnung, 1874. — *Француско кривично право*, поређено с начелима енглеског права, карактеришу: E. Desoer, Conférence du jeune barreau. Séance solennelle de rentrée le 8. Novembre 1864. Liège, 1864. — R. Heinze, Parallelen zwischen der englischen

Jury und dem französisch-deutschen Geschworenengericht, Erlangen, 1864. — Barend de Bosch-Kemper, De Strafvoordering in hare hoofdtrekken beschouwd. Amsterdam 1865. — Види даље: Jul. Glaser, Die geschichtl. Grundlagen des neuen deutschen Strafprozessrechts (у *Холцендорфовой* Handbuch des R. Strafprocess-Rechts, 1877).

73. Стр. 134. *Дечији рад у фабрикама*. О поучљивим искуствима Енглеске, чије жалосне прилике налазимо у парламентским извештајима: Die Reports Children's Employment Commission (од 1862 г. годишње). — У *Француској* су то питање расправљали више пута нарочито Jules Simon и Wolowsky. — У *Немачкој* од стране државе подигнути протести због женског и дечијег рада. Види о томе: Stieda у „Jahrbuch für Gesetzgebung и т. д.“ von Holtzendorff und Brentano, 1877, стр. 205.

74. Стр. 134. *Економски раш*. Ради оправдања грозних дела извршених у Sheffield-y: Progress of the Working Classes, 1832—67. Ву М. Ludlow and Lloyd Jones (немачки од *Јулија Холцендорфа*, Berlin, 1868.) стр. XIII. Писац мисли, да је само мали број заната локалног значаја, који су заостали у образовању, поступао зликовачки са својим упорним члановима. — G. Howell, The conflicts of Capital and Labour. — Historically and economically considered, Being a history and review of the Trade Unions of great Britain, 1878. — Guthrie, The law of Trade Unions in England and Scotland, 1873. Од важности су за мишљења која у Немачкој важе и која се јављају на скуповима *социјално политичког удружења* публикације *Бренианове*, а нарочито његов рад: Zur Geschichte der Engl. Gewerksvereine, 1871. — Философски расправља ово питање е стичког гледишта: Ellero, De questione sociale. Bologna, 1874.

75. Стр. 135. Надмоћност теорија о правном циљу над политиком благостања наглашује нарочито Labour-уе у своме епису: L'Etat et ses limites. Сасвим се умесно вели ту (стр. 81):

Држава је као оно тугори и оцеви; они, које је она подигла, за њу су свакад њена деца. Ми старимо и живимо у непрестаном малолетству. *Има сећ тридесет година*, како слушам један исти одговор, кад год се тражи слобода: „Држава и не жели ништа друго но да је да, али народ није зрео“; треба чекати дакле да достигне неки нарочити степен мудрости, ну који неће никад достићи.

О правој држави у модерном смислу види: Bähr. Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze. Göttingen, 1864. — Gneist Der Rechtsstaat, 1879. (2. Aufl.).

Стр. 136. За *Хегелову* доктрину о држави. — *Хегел* није био само зато да се одвоје право и морал, већ је изнео и де-

финицију „моралности“. Али ове одвојене објективне области налазе ипак јединства у раду саме државе. „Држава је остварена морална идеја“. И ако се, обратно, *Тренделенбург* у своме „Природном праву“, одбацујући Томазијево и Кантово двојење легалнога од моралнога, и Хеглово посредовање моралом међу њима, враћа античком схватању етичког јединства између моралног и правног момента у држави, ипак он доспева да ограничи у неколико државно пословање с гледишта универзалночовечанских задатака. — Обадва мишљења долазе, дакле, у пракци до супротних резултата. Хегел и његова школа, и поред одвајања моралних и правних захтева, до античког жртвовања индивидуе држави укидањем личне слободе, а *Тренделенбург*, на основу Платонових идеја у Етици, до признања слободне личности ограничењем модерне државе.

76. Стр. 137. Осим познатих дела о државној идеји *Ислама*: Laurent, *Etudes*, tom. V. (les Barbares et le Catholicisme. 2. éd. 1864.), стр. 403. — Даље: Kramer, *Geschichte der herrschenden Ideen des Islams. Der Gottesbegriff, die Prophetie und die Staatsidee*. Leipzig, 1868. — Palgrave, *Essays on Eastern Questions*, 1872. — Markham, *The History of Persia and its present political situation*, 1874.

77. Стр. 142. За *Шулцову* паралелу између индивидуалног живота и државних циљева. Још је St. Simon изрекао исту мисао тврдећи, да су закони друштвеног живота просто увећани закони индивидуалног живота.

Напротив, *Vichez* примећује с правом, да има ипак разлике: код индивидуе се јављају све мисли и манифестације вољне судесивно, а у друштву једновремено.

78. Стр. 144. У пристајнице мешовитих теорија о циљу долази, као што смо већ рекли у намени 66., и *Zöpfl: Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts* (5. Aufl. 1863) I, стр. 48. и даље: „С тога се одржање неког уређеног правног стања може сматрати само као једна половина задатка, који држава има да изврши; друга би половина била у томе, да се поради да се подигну такве установе и заводи, за које није довољна слаба снага индивидуе, али су за то ипак, као год и важност и вршење закона, погодба за напредни, паметни развитак народа“.

„За теорију је државни циљ доста одређено исказан, ако он, с обзиром на своју негативну и позитвну страну, поради на остварењу свију спољних погодаба истинске човечности на националноме шемелу, што, с обзиром на индивидуу, није ништа друго до народносно пошпомагање самосталног слободног развитака.“ Мишљење, које се готово слаже с *Моловим* мишљењем.

Најпосле, овамо долази и *Escher*, који (у својој „*Praktische Politik*“, I., 45), држећи се Аристотела, мисли да су ово

државни циљеви: 1.) ујемчити законску сигурност; 2.) потпомагати, поделом рада, економно благостање, и 3.) на основу прва два добра развијати интелектуалне, естетичне и моралне особине у људи, и тежити за најплеменитијим уживањем живота у заједничком животу и узајамној љубави.

С нашим мишљењем, по коме као да је недовољна наука о општем државном праву, слаже се и Escher (На истом месту, стр. 37): „Од теорије општег државног права не можемо добити никакав одговор, пошто су мишљења сасвим супротна једна другом“. Он показује, даље, сасвим добро, да се при одређивању државних циљева не сме поћи од индивидуалних животних циљева појединаца.

ЗА ОСМУ ГЛАВУ

Реални државни циљеви; нарочито I. национални циљ моћи у држава

(Стр. 145. до 160.).

79. Стр. 148. О политичкој вредности античке културе међу новијим радовима ваља нарочито упоредити: Laurent, *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, B. I. — IV., и de Bosch-Kemper, *Oversigt over de ontwikkeling der zamenleving in de onde wereld*. (Handleiding II., § 29). — Rosa, *Le origini della civiltà in Europa*, vol. I. Milano, 1862. —

80. Стр. 150. О вечном миру види: Barni, *Histoire des idées morales et politiques au XVIII. siècle*, I. стр. 49 и даље, где се говори изближе о *projet de paix perpétuelle* *Абеа де Сен-Пјера*. — *Лајбниц*, коме је овај пројект био поднет на оцену, писао је Абеу: „et se declara persuadé qu'un tel projet en gros est faisable, et que son exécution serait une des plus utiles choses du monde“ (изјава, која је потекла, како изгледа, поглавито из учтивости према писцу, чим се разгледају друга места из *Лајбнице*ове кореспонденције.) — Опширније говори исти писац *Барни* о вечном миру у своме, већ више пута помињатом, спису „*La morale dans la Démocratie*.“ — *Luigi Palma*, *La guerra ed il moderno diritto internazionale*, у „*Rivista Contemporanea*“, Febr. 1868. — Врло је обилата литература, која се јавила поводом Алабамског питања, о *арбитрацији*, у којој се већином расправља и питање о вечном миру. Од тих списа споменућемо два из год. 1867: *Lord Hobart*, *Is it desirable to establish a general System of International Arbitration; and, if so, en what Principle should it be organized.* — *David Ross*

(Barrister - at - Law) On an International High Court. — За моралну потребност рата вели *Трендленбург* (у своме „Природном праву“, § 228): „Пошто рат подиже до највеће висине ону активну одважност, која човечји живот, на разне начине и у најразличнијим облицима, нагони на све оно што је добро и велико, ставља је на пробу и челичи у опасностима и несрећама, и чини да сви скупа заједнички осећају, *што он уздиже дух и јача карактер народни*; и кад се племенито води, он има у ширим круговима животворни утицај.“ — „У миру се ствара морал добро поиманог и добро срачунатог интереса и оно национално економско гледиште, по коме је продуктивна енергија себичности корисна и за целину.“ — „Мир разнежава, а рат ствара људе; мир чини, са својом срећом и уживањем, да су људи обесни, а рат да су разумни и да знају за заједницу.“ — Још даље иде у величању рата *Lasson* у своме толико нападаном, али свакојак о врло духовитом покушају: *Princip und Zukunft des Völkerrechts*, 1871. — Даљу литературу о рату и изборном суду код *Holtzendorff*-а, у његовој „Енциклопедији правних наука“ (3. Aufl.), стр. 1021 и даље.

81. Стр. 150. *О праву интервенције*: Mill, A few words on Non-Intervention, у „Dissertations and discussions, philosophical and historical (vol. 1—3), Boston, 1865. — Даље Stapleton, Non-intervention versus Intervention, or the foreign Policy of Great Britain. London, 1866. — *von Holtzendorff*, у Енциклопедији правних наука, 3. Aufl., Стр. 994.

82. Стр. 153. О значају државних граница и државне територије говори опширније: Escher, Handbuch der prakt. Politik, I., 94. — Оно, о чему су Французи, под уобичајеним натписом: „Nos frontières“ писали пре 1871 г., врло много и једно исто, имало је с гледишта научног испитивања највише вредности у толико, у колико је оно припомогло познавању карактера француског народа. О праву Немачке да мења границе своје према Француској види: *v. Holtzendorff*, Eroberungen und Eroberungsrecht, 1872.

83. Стр. 158. *Друштвена репрезентација*. Осим повчаног утицаја мора се пазити још и на личне способности.

Vaghot (Englische Verfassungszustände, стр. 126) вели: „Добри манири спадају у лепе вештине; они су друштвени стубови. У дневном усменом саобраћају они су оно што и вештина литерарног исказивања у природном писменом саобраћају.“

84. Стр. 160. Међународни Институт. Види *Annuaire de l'Institut de droit international, Deuxième année, Gand 1878.*

ЗА ДЕВЕТУ ГЛАВУ

II. Индивидуални правни циљ у држави

(Стр. 161. до 177.).

85. Стр. 161. *О индивидуалном циљу слободe или права у опште:* Lieber, On civil liberty and self-governement, 1849 (нем. превод 1860 г. од F. Mittermaier-a. Neueste Ausgabe 1874 од Woolsey-a). — J. St. Mill, On liberty (нем. превод од Pickford-a, 1860 г.): о овом делу знатан чланак од Buckle-a, у његовим „Essays.“ — Mill, Principles of political economy IV. 1. (On the grounds and limits of the Laisser-faire or Non-Interference Principle (People's Edition, 1865. Стр. 567). — Dupont-White, L'individu et l'Etat. 2. éd. Paris, 1858. — J. Simon, La liberté, Paris, 1859. — Beaussire, La liberté dans l'ordre intellectuel et moral. L'individu et l'Etat. Paris, 1866. — E. Poitou, La liberté civile et le pouvoir administratif en France. — Bristed, The interference theory of Governement. New-York, 1867. — Opzomer, Die Grenzen der Staatsmacht. Amsterdam, 1873. — Fitzjames Stephen, Die Schlagwörter: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit in ihrer ethischen, socialen und politischen Anwendung (нем. превод од Шусшера, Berlin, 1874.) — Maurus, Ueber die Freiheit in der Volkswirtschaft.

86. Стр. 164. *Моћ владина као гаранција права.* „С тога имају потпуно право они који веле, да егзистенција слободe претпоставља егзистенцију моћи.“ Buchez, Traité de politique I., 279. Исти писац примећује о народним наклоностима: „У свима епохама, па и данас још, народи се крећу између два система: час се бацају у наручје систему ауторитета или деспотизма, из бојазни од претеране слободe, а час траже слободу, сећајући се деспотизма. То Француска чини ево већ три четврти столећа.“

87. Стр. 164. *Италијанска хајдучија.* La camorra. — Notizie storiche e documentate sul Brigandaggio. Firenze, 1862. — C. L. R., Des causes du brigandage dans les provinces Napolitaines. Turin, 1863. — C. Lombroso, L'uomo delinquente, 2. ed. 1878.

88. Стр. 164. О немачким лупежима: F. C. V. Avé-Lallemant, Das deutsche Gaunerthum, Leipzig 1863., који нам у првој књизи износи историју немачких разбојничких дружина, написану по изворима.

89. Стр. 166. *Правна несигурност у Америци.* С ексецсима помоћи, коју сваки указује сам себи, у свези је даље факт, да је углед чиновништва у Америци сасвим незнатан. — По једном вероватном — али свакојако карактеристичном — саопштењу сматрало се, у једном случају, као препорука за

државну службу, ако је неко изгубио у рату једну руку, јер — не може да стрпа *обе руке* у државну касу! У опште, у Север. Америци јављају се ретко даровити административни људи, као што то и они сами признају.

90. Стр. 168. О *брачном имаовном праву* историјско-правни упоредни радови шведскога правника O L i v e s t r o n a : Om lagbeständ Gifforätt 1851. — Четврто издање под натписом: Om makars Gifforätt i Bo; француски превод овог издања изашао 1866 год.

91. Стр. 169. Против директног мешања законодавства и судске власти у односе између поверилаца и дужника можемо навести даље расправе IV. збора немачких трговаца у Берлину од октобра 1868 г., које су се тичале реформе стеципног поступка.

92. Стр. 169. *Права жена у Енглеској*. Кратак опис немачких и енглеских прилика налази се у *мојој* предавању: „Ueber die gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Verbesserungen in der Stellung der Frauen. Berlin, 2. Aufl. 1876. — G a b b a, Condizione giuridica della donna.

93. Стр. 170. *Заштита шуме и државно шумарство*. Расправљања економског конгреса, који је одбио предлог Летеов (да се држава, под извесним погодбама, може умешати да сачува земљу од уништења шума, што је за све опасно), застарела су. За мишљења, која смо изнели у текету, ауторитет је Wilh. Roscher. У својим „Ansichten der Volkswirtschaft“ он вели:

„Лакомисленим крчењем може, као што је познато, читава провинција изгубити потребну средњу количину влаге, те онда бити двоструко изложена појединачним поплавама, нарочито с пролећа; реке могу пресушити, читаве падине планинске изгубити зиратну земљу, плодне долине бити засуте камењем, промена топлоте и хладноће, са својим убитачним последицама, може бити заострена, и најзад може нестати потребне заштите од олуја, лавина, летећег песка и т. д. Одиста, све значајна питања општег благостања, која се приватне себичности ималаца шума не би тичала, баш кад би их она и поимала, и којима је због тога несумњиво пошребна полицијска иншпервенција.“

R o s s m ä s s l e r је тражио, као што је познато, идући још и даље, да се шуме заштите међународним уговорима. Томе је противан R e n t z s c h, Der Wald im Haushalt der Natur und der Volkswirtschaft. У једном доцнијем спису (Der Staat und die Volkswirtschaft, Leipzig, 1863, стр. 47.) тврди исти писац: „да ни најстрожи закони не могу имати више успеха од слободног надзора.“ Баш и да се призна тачност овог факта, тиме не би било још ништа доказано, јер су можда баш прекомерна строгост и старање учинили да се не могу остварити по себи правилна гледишта, за шта не треба кривити државно чиновништво, као да је оно немарљиво и да не врши своју дужност. Тешко да

би се могло доказати, да марљиви и активни надзор не би могао спречити оголићивање великих шумских крајева.

Опширније о овој теми: Roth, Handbuch des Forstrechts und des Forstpolizeirechts nach den in Baiern geltenden Gesetzen. München, 1863. — Eding, Rechtsverhältnisse des Waldes, 1874. — Упор. даље: Contzen, Forstliche Zeitfragen, 1870. — Landolt, Der Wald im Haushalt der Natur und des Menschen, 1870. — Forest Management у Edinb. Review, октобар 1875. — Н. v. Scheel, Die Waldschutzfrage vom Standpunkt der Volkswirthschaftspolitik (у Forstl. Blätter, септ., 1876 г.).

94. Стр. 170. *Политички значај наследног права на земљиште.* Главно дело из новијег времена је: Le Play, La Réforme sociale en France, deduite de l'observation comparée des peuples Européens. Paris 1864. 2. vol. Нарочито I. књ., стр. 97. и даље. — А. Wagner, Die Abschaffung des privaten Grundeigenthums, 1870. —

95. Стр. 172. *За енглеску жељезничку политику.* Осим помена да је држава узела у своје руке телеграфске линије, нека је овде поменут и толико пута поднашани предлог, да држава узме у своје руке ирске жељезнице и њима управља. Види о томе: What Action, if any, ought the government to take with regard to Railways? By Edwin Chadwick, 1867. — Transactions of the National Association for the Promotion of Social Science, стр. 593., 682 и даље. — Осим тога: Galt, Railway reform, its importance and practicability, considered as affecting the nation, the shareholders and the Government. London, 1865. — Gneist, Englisches Verfassungsrecht, (2. Aufl.), II. стр. 1117. — Dore, Aufgabe der Eisenbahnpolitik, 1874 г., а нарочито важни новији радови професора Кона (Cohn). — За критику немачке жељезничке мреже: А. I. Meyer, као референт за време четвртог збора немачких трговаца. Седница од 21. октобра 1868 г. — За Француску: Brinwilliers, l'Etat et les chemins de fer, 1865.

96. Стр. 173. *Однос између цркве и државе.* Од политичких уџбеника о овоме је најопширније расправљано код Escherra, Handbuch, I. 401 до 669. — Даље Held, Staat und Gesellschaft, I. 119 и 350. — Laurent, L' Eglise et l' Etat. Bruxelles, 1858. — Старија немачка литература је излишна поред дела: E. Friedberg, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung. Tübingen, 1872. — Упор. осим тога: Thudichum, Deutsches Kirchenrecht des XIX. Jahrh. 2 Bde. Leipzig 1877.

97. Стр. 174. *Северно-амерички савез и црква.* Важно је дело: Weingarten, Die Revolutionskirche Englands. Ein Beitrag zur inneren Geschichte der englischen Kirche und der Reformation. Leipzig 1868. — Gorrie, The Churches and Sects of the United States. N.-York, 1850. —

98. Стр. 175. *Француске прилике иселјавања*. Два су главна дела: Legoyt, *L'émigration Européenne. Son importance, ses causes et ses effets*. Paris, 1861. — J. Duval, *Histoire de l'Émigration Européenne, Asiatique et Africaine*. Paris, 1862. — Даље Le Play, *Réforme sociale*, I. стр. 328. — О холандској колонијалној политици: Van Rees, *Geschiedenis der Koloniale Politiek van de Republiek der Vereenigde Nederlanden*. Utrecht, 1868. (Ово је дело једног знатног холандског професора државног права, који се, на жалост, месеца маја 1868 г., и ако је био извежбан пливач, утопио у једном купалишту. Њему, своме миломе пријатељу, и имам да захвалим што сам се у овом делу могао користити и холандском државно-правном литературом).

99. Стр. 176. *Кодификација међународног приватног права*. Покренута најпре у Енглеској у „National Association for the promotion of Social Science“ од профес. Dr. Каченовскога (Katchénowsky) у Харкову, поново је прихваћена год. 1865 од Dudley Field-a, кодификатора њујоршких закона. (Види о томе његов спис: On a project for an International Code. Law Magazine, 1866 г.). Outlines of and, international Code N.-York, 1872. — Осим тога: De Domin Petrushevicz, *Précis d'un Code de droit international*, Leipzig, 1861. — Dubois, *Essai sur le conflit des lois françaises et des lois étrangères*, 1862. — Dragoumis, *De la condition civile des Etrangères*, 1864. — The present state of International Law, у „N. American Review, Oct. 1866.“ — Trochon, *Les étrangers devant la Justice française et les juridictions nationales*, 1867. — Bulmerinq, *Praxis, Theorie und Codification des Völkerrechts*, 1874. — Mancini, *Vocazione del nostro secolo par la riforma e la codificazione del diritto delle genti*, 1874. — Bergbohm, *Staatsvertrag und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, 1877. — v. Holtzendorff у „Енциклопедији правних наука“ (3. Aufl.), стр. 988.

ЗА ДЕСЕТУ ГЛАВУ

Друштвено-културни државни циљ

(Стр 178. до 195.).

100. Стр. 184. *Целибаш* католичког свештенства. Из новијег времена: Henry C. Lea, *An Historical Sketch of Sacerdotal, Celibacy in the Christian Church*. Philadelphia, 1867. — v. Holtzendorff, *Das Priestercölibat* (у Deutsche Zeit- und Streitfragen), 1875. — Schultz, *Cölibat*, 1875. — Старо-католички Синод укинуо је год. 1875 обавезу целибата.

101. Стр. 185. *Индијске касте*. О данашњим друштвеним односима каста и тешкоћама, које су се појавиле у енглеској администрацији, налазе се важна саопштења у Mary Carpenter, Six Months in India. London, 1868., као год и у „Journal of the Indian Association“, који је основала иста госпођица M. Carpenter († 1877 г.)

102. Стр. 185. *Раднички стање*. Упор. Levasseur, Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu' à nos jours, 2 vol. Paris, 1867. Писац показује како париски радници гледају с презрењем на оне, који, у њиховом смислу, не спадају у раднике. Исто је то опазио у Белгији, у Гану. Laurent, на ми је писмено саопштио. О јавном издвајању радничке касте од средњег друштвеног стањења, који се с омаловажавањем назива bourgeoisie, говори и Proudhon у једном од својих последњих списа: De la Capacité politique des Classes ouvrières. Paris, 1865. — Од особите је вредности, из непрегледне литературе о радничком питању, V. Boehmert, Arbeiterverhältnisse und Fabrikenrichtungen der Schweiz. 2 Bde. 1873.

103. Стр. 191. *Суревњивост холандских држава* приликом подизања нових саобраћајних путова. Интересантни примери код van Rees-a, Geschiedenis, I., стр. 160 и даље.

104. Стр. 192. *Држава и већина*. О једној, у данашње доба веома расправљаној ствари, о *индустријској већини*, имамо многобројних списа: H. Schwabe, Staatshilfe und Selbsthilfe auf dem Gebiete der Kunstindustrie, die Organisation von Kunst-Gewerbeschulen. Berlin, 1868. — A. von Zahn, Bericht über die Resultate des Kunstunterrichts in Bezug auf den Fortschritt der Kunstgewerke. Leipzig, 1868., и многа друга.

105. Стр. 193. *Немачки универзитети*. Познати су већ пригодни списи од *Деллингера* (Döllinger) и *Сибела*. Осим тога: v. Wessenberg, Die Reform der deutschen Universität, Würzburg, 1866. — Иста се тема непрестано расправља у Енглеској, Француској и Италији. Од многих одлика немачких универзитета, које им признају данашњи француски стручњаци, поменућемо ове: 1.) стално научно мерило за пуштање ученика на универзитет; 2.) уједињење факултета у целокупном професорском особљу; 3.) већа независност универзитета од државне управе; 4.) хонорисање предавања, поред сталне плате професорске; 5.) установа приватних доцената. — О образовању енглеских правника ваља још упоредити: Smith, An History of Education for the English bar, with suggestions as to the Subjects and Methods of Study. 1865. — За Француску: Cournot, Des institutions d' instruction publique en France, 1864. —

О испитима у Енглеској: Transactions of the Association for the Promotion of Social Science. 1864., стр. 408. — Као куриозум

вреди да се помене то, да у Енглеској излазе једне „Испитне новине“, које износе онима, којих се тиче, питања која понајчешће долазе на испиту.

О Америци примећује Њу-јоршки лист *The Nation*, да нигде није тако незнатан проценат класички образованих личности. Научно образовање на универзитетима не значи ништа друго до успособљење да се годишње зарађује *бар* 1500 долара; трошкови око васпитања сматрају се искључиво као спекулативни капитали; мржња према изучавању правних наука све је већа и већа; све је сведено на то, да се савладају правне форме за адвокатуру. Особито је значајан спис једног Американина, који је и сам учио у Немачкој: *M. Hart, German Universities, New-York, 1874*. Он признаје, да *немачки* универзитети, с много мање новчаних средстава, постизавају куд и камо веће успехе, но амерички најбољи универзитети, код којих се многа завештања употребљују на подизање *непрактичних* грађевина.

106. Стр. 194. *Конфесионалне школе*. Много доцније, но у Холандској и Енглеској, скренуо је своју пажњу немачки политичар на ово тешко питање организације. *J. V. Meuser, Religionsbekenntniss und Schule, Berlin, 1863*. — Не треба заборавити ни што *Laboulaye* каже: *Религиозна је слобода душа модерних друштва, корен свих осталих слобода*.

107. Стр. 194. *Одређење циља у пруском уставу*. Опште пруско земаљско право истакло је као државни циљ онај, који је потекао из учења школе о природном праву. Чешће се дешава, да се, због револуционих покрета, у уставима нарочито формулише циљ државни насупрот укинутом принципу, који је дотле владао. Тако је одређивао републикански устав, од 4. новембра 1848 г., за Француску, у своме уводу I.:

„Француска је конституисана као Република. Усвојивши овај дефинитивни облик владавински, она је истакла као свој циљ: да корача слободније путем прогреса и цивилизације, да утврди разрез данка који ће бити све то правичнији с теретима и користима друштва, да подигне благостање сваког појединца, постепеним смањивањем државних трошкова и данка, и да учини да сви грађани, без икаквог повог потреса, а помоћу сукцесивног и сталног рада државних установа и закона, дођу до што већег ступња моралности, просвећености и благостања.“ (Врло лепо речено, али је половина идеологија, а половина демагошки виговци за ловљење сељака).

ЗА ЈЕДНАЕСТУ ГЛАВУ
Хармонија државних циљева

(Стр. 196. до 211.).

108. Стр. 197. *Партија за одржање робова у Север. Америци.* О њеним назорима даје нам најлепша објашњења један од њених врло духовитих чланова: J. Williams, Die Rechtsfertigung der Südstaaten Nordamerikas. Mit einem Vorworte von E. M. Hudson. Berlin, 1863.

109. Стр. 200. *О народностима и народносноме начелу.* Значај представа о циљу за биће народности истакао је још Buchez 1831 год., сматрајући као битни моменат народносног склада egoismes morales. Као курiozum један да поменемо овде, да Buchez уопште узима да је он пронашао реч „nationalité“ и да је, како вели, он први њу и употребио год. 1831. — Темељнији су радови: Rüdiger, Ueber Nationalität (у *Лазарову и Шварцшалоу* „Zeitschrift für Völkerpsychologie“, III, стр. 95 и даље). — Richard Böckh, Die statistische Bedeutung der Volkssprache als Kennzeichen der Nationalität, 1866. — Lazarus, Ueber das Verhältniss des Einzelnen zur Gesamtheit (Zeitschrift f. Völkerpsychologie, II., стр. 373 и даље). — С нарочитим обзиром на Белгију: Discours de Bayau (у „Belgique Judiciaire“, од 9. марта 1865.). — Број француских и италијанских списа о овој теми је неизмеран, али је њихова садржина, с малим изузетком, површна, јер служи само политичким дневним интересима. Као творца нове школе о међународном праву, која се оснива на начелу народности, сматра се код Италијанаца Манчини (Mancini), чије теорије напада врло енергично Pierwantonі и многи други. Потпуно непристрасно суди с политичког гледишта: Prudhon, Du principe fédératif (Paris, 1863), у колико се јавља не само као противник италијанским тежњама за уједињењем, него и као противник француског централизма. — Palma, Del principio di nazionalità. Milano, 1867. — О новијој италијанској литератури, која говори о народносном начелу, види мој чланак у „Revue de droit international“, 1870 — Gneist у „National Zeitung“ од 28. марта 1872. — Покушај, да се идеје Дарвинизма примене на стварање националности, пружио нам је на врло духовит начин: Vagehot. Physics and Politics, 1872.

110. Стр. 200. Laboulaye, који живо заступа самоуправу, признаје да су његови земљаци у главном присталице строго централизоване државне управе. Он вели за Друго Царство: „То је Римска Империја, ублажена хришћанством и цивилизацијом.“ О француској демократији суди: „Дати свима грађанима подједнака права, створити један моћан и окретан механизам, који преобраћа у закон народну вољу, т.ј. жељу већине: то је, ето,

идеал наших најнапреднијих демократа. Они и не помишљају да једна земља, и ако има све то, нема слободе. Слобода није ни пронађена за већине. За њих је довољно јавно мишљење и моћ; али слобода је потребна свакој индивидуи, мањинама.

111. Стр. 201. За карактеристику и у самој Француској претераног дивљења *индивидуалистичком мишљењу* служи и оно што *Бише* (Traité de politique, I. стр. 270) примећује, како је он познавао људе који су одрицали држави право да врши правосуђе, држећи да гаранцију против гажења права појединаца треба тражити у општој индигнацији. Пети писац, који је имао каријеру пуну искустава, примећује против начела о апсолутној пасивности државиној:

„Пустити да у свима питањима, осим у трговачким стварима, иде како иде, — не значи ништа друго, него оставити на милост и немилост слабога јачему.“

112. Стр. 201. *Америчка и немачка администрација*. Врло похвалну сведоџбу о ваљаности својој и поштењу добила је немачка државна управа на великој америчко-немачкој певачкој светковини у *Чикагу* од једног републиканца, који је у највећем непријатељству с владом своје отаџбине. Генерал *Willich* рекао је том приликом (јуна, 1868. г.) у свом свечаном говору:

„И поред свега деспотизма и политичког угњетавања, у Немачкој се ипак управља поштено и с разумевањем јавним новцима, имањима и стварима. Па и у Америци мора цивилизаторски дух Немаца порадити на томе, да се одлучно стане на пут рђавој управи јавним пословима, која се више не може сносити.“

О америчкој администрацији имамо драгоцене податке у: *Democracy in America* (North Am. Review, № 206 из год. 1861). — *The dangers of Democracy* (Westminster Review, 1868, 1). — *Van Buren, Enquiry into the Origin and course of Political Parties in the United States*. London, 1867. — *Chambun, Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, 1873. — *Frothingham, The Rise of the Republic of the N. S.* Boston, 1873. — *H. Franklin, American Constitutions*, Vol. I. Albany, 1873. — *Dix, The American State and American Statesmen*. Boston, 1876.

113. Стр. 202. *О недосицаима енглеског судског уређења*. Нарочито не ваља, што нема сталних месних судова; јер је надлежност *County Courts* врло ограничена. У *Scheffield-y*, вароши с 200.000 станов., нема суда, који би судио за већу суму од 300 златних талира. Против тога је дигао живо свој глас још 1853 г. трговачки сталез из Ливерпула. (Види: *Hastings, Sessional Papers of the N. A. F. Prom. of S. S.* 1866, стр. 12).

114. Стр. 202. *О енглеским законодавним проблемима*: *Questions for a Reformed Parliament*; и *Essays on Reform*. By various Writers. Оба изашла 1867 г. — *Kinneart*,

Principles of Reform, political and legal. London, 1865. — Denis on Maurice, The Workman and the franchise. Chapters from English history on the Representation and education of the People. London, 1866. — Cairnes, Political essays, 1875. — Greg, Rocks ahead, 1875.

115. Стр. 203. О формалној законитости оног чиновништва, које сто пута пре помогне да се уништи неки устав, него што ће опростити погрешку учињену приликом сајузивања аката, суди Burke: „They will think the substance of business not to be much more important, than the form of it.“

116. Стр. 207. Конзервативна и радикална политика. О томе згодне напомене у једном од најгледнијих недељних листова републиканске партије у северним америчким државама, у The Nation, од 22 октобра 1868 г. (стр. 325).

117. Стр. 208. Међу многобројним биографијама о *Кавуру* заслужује пажње и биографија од Giuseppe Massari (нем. превод од Е. Бенолда, Лајпциг, 1874 г.).

118. Стр. 208. Мишљење, да држава треба да пришекне у помоћ приликом ванредних несрећа, заступа и Lewis (Observations, II., 415). — О методама потпоре: C Siegel, Ueber die Vertheilung der Liebesgaben, Heidelberg, 1877. —

119. Стр. 210. Опште подједнако директно изборно право, без народног образовања, осуђују, међу несумњиво слободоумним Французима, Laboulaye („Une démocratie ignorante est une démocratie condamnée) и Buchez (II., стр. 390). Овај други вели за изборе: „Бирач стоји пред нечим непознатим, и врло често мора да бира међу кандидатима, који су му подједнако нату-рени, да да свој глас за човека осредње способности, да не би добио што је најгоре. Он је предмет партија, интрига, свако-јакних пресија, он је изложен обманам па и самој корупцији.“ Да би се отклонила ова зла он препоручује да се при истицању кандидата поступа онако, како то Haге предлаже, да се створи нека врста посредовања између посредног и непосредног избора. Јер „код непосредног гласања бирач има највише изгледа да буде преварен. То је обично један слепи поступак.“

Веома значајан спис о изборном праву у Белгији написао је C. Rolin-Jacquemyns, De la Réforme Electorale. Examen des moyens à employer dans les gouvernements représentatifs pour assurer la liberté des élections et la sincérité des votes. Bruxelles, 1865. — Simon Stane, On representative government and personal representants. Philadelphia, 1871. — J. P. Quincy, The protection of majorities and considerations relating to electoral reform. Boston, 1876. — Ferraris Carlo, La rappresentanza delle minoranze nel parlamento. Torino, 1870. —

120. Стр. 210. Непријатељство француске демократије према образовању, које је потекло из лудог уверења да је само опште

подједнако право гласања довољно да очува слободу и осигура напредак, врло је често кућено од разумних политичара. Два француска министра просвете, *Villemain* и *Salvandy*, доказали су да је у округу париског парламента, пре француске револуције, већи број младих људи добио у опште више образовања, него ли доцније у целој Француској укупно. (*Buchez*. I. 162). „Има по несрећи и сувише много људи, који мисле да неказују своју вољу, а они не чине ништа друго него слушају.“ — *Adams*, *Democracy and Monarchy in France*, 1875. — *John Morley*, *Rousseau*. New-York, 1873. — Сличан положај заузима према образованим класама и данска демократија, која се оснива поглавито на сељачком имању.