

RAD JUGOSLAVENSKE AKADEMIJE ZNANOSTI I UMJETNOSTI
KNJIGA 334

ODJEL ZA DRUŠTVENE NAUKE
KNJIGA XII

UREDNIK
akademik GRGA NOVAK

JUGOSLAVENSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI

R A D

**JUGOSLAVENSKE AKADEMIJE
ZNANOSTI I UMJETNOSTI**

A

ZAGREB

1964

Izdavački zavod Jugoslavenske akademije, Tiskara, Zagreb

S U V E R E N I T E T

U V O D

Teorija suvereniteta već je četiri stoljeća u centru pažnje političke i pravne nauke o državi. Ona je snažno nabujala u drugoj polovini 16. st. zbog političkih potreba države novog vijeka, koja se emancipirala od unutrašnjih i vanjskih slabosti sredovječne države, a nije nikako produkt nekog pravno-logičnog rezoniranja, koje bi kao apstrakcija imalo stalno da vrijedi. Već je i po tome očigledno da je čitava teorija suvereniteta izvrgnuta promjenama i da je specijalno za današnjicu potrebno kritički ispitati koje značenje i sadržaj treba u suvremenom zbivanju dati teoriji suvereniteta.

U teoriji suvereniteta treba strogo razlikovati suverenitet države kao takve od nosilaca toga suvereniteta, među kojima su se naročito ispoljili monarh i narod. Prema tome će se u ovome radu posebno obraditi državni, monarhijski i narodni suverenitet, pa u vezi s time tretirati niz političkih i pravnih pitanja povezanih s pojmom suvereniteta. Čvor klasične teorije suvereniteta je problem najviše apsolutne državne vlasti, čemu će se posvetiti posebno poglavlje.

Ovaj dio rada obuhvaća uvodna i opća pitanja teorije suvereniteta. Tu je bilo prije svega potrebno (pogl. I) dati historijski prikaz slabosti sredovječne države, koje su, politički promatrano, i pokrenule čitavu teoriju suvereniteta. Među tim slabostima zauzima osobito mjesto odnos sredovječne države prema katoličkoj crkvi. Da bi se ovo pitanje, zbog njegova velikog značenja i važnosti, moglo detaljnije i povezanije pretre-

sti, posvećeno mu je posebno (II) poglavlje. S mnogo razloga bilo je svrsishodno prikazati najznačajnije predstavnike teorije suvereniteta i njihove opozicije (pogl. IV).

U drugom dijelu ovog rada obradit će se suverenitet kao najviša vlast (suverena vlast) i monarhijski suverenitet, a u trećem dijelu narodni suverenitet i državni suverenitet.

SADRŽAJ

I

Slabosti državnosti sredovječne države

1. Konceptija suverene države (koja raspolaže najvišom vlašću prema unutra a nezavisna je prema vani) u opreci prema sredovječnom shvaćanju. 2. Slabo uzvisivanje sredovječne države nad drugim društvenim zajednicama. 3. Deklasiranje sredovječne države od strane crkve. 4. Unutrašnje slabosti i rasipavanje sredovječne države. a) Plemenske zajednice; b) Feudalizam; c) Lenski sistem; Ugarsko-hrvatski donacionalno-feudalni sistem; d) Staleška država; e) Integracija države. 5. Utjecaj antike na osamostaljivanje i jačanje države. 6. Sredovječna svjetska zajednica, imperium mundi. a) Značenje sredovječne univerzalne zajednice; b) Nasljednici Zapadnog Rimskog Carstva; c) Franačka država; d) Rimsko Njemačko Carstvo; e) Bizant; f) Odumiranje koncepcije svjetske zajednice i imperium mundi.

II

Katolička crkva i država

7. Izvorni strogi dualizam. 8. Miješanje i ispreplitanje crkvene i svjetovne sfere, njihovo uzajamno utjecanje. 9. Biranje pape. 10. Biskupi i njihovo biranje. 11. Supremacija crkve nad državom, odnosno pape nad svjetovnim vladarima. 12. Borba papinstva za političku prevlast. 13. Spor Njemačkog carstva i papinstva. 14. Papinska država. 15. Ideološki protivnici supremacije papinstva nad državom, odnosno pape nad svjetovnim vladarima. a) Svjetovna doktrina; b) Teološki protivnici svjetovne papinske vlasti. 16. Položaj crkve unutar države.

III

Opći izvodi o suverenitetu

17. Geneza pojma suvereniteta. 18. Jezično obilježavanje države. 19. Suverena država i lični suveren. 20. Nosioci državnog suvereniteta – suvereni. Narodni i monarhijski suverenitet. 21. Teorija suvereniteta počinje s monarhijskim suverenitetom. 22. Shvaćanje države po monarhijskom i narodnom suverenitetu. 23. Pitanje osobnosti. 24. Mješoviti oblici vladavine.

IV

Predstavnici teorije suvereniteta i njene opozicije

25. Monarhijski suverenitet. a) Niccolo Machiavelli; b) Jean Bodin. Značenje Bodinova djela. Bodin tretira monarhijski, a ne državni suverenitet. Težnja za jakom monarhijskom vlasti. Suverenitet kao osobina države. Tri vrste države: monarhija, narodna država i aristokracija. Isticanje kraljevske monarhije kao najboljeg oblika državne vladavine. Pojam suvereniteta. Znaci (marques) suvereniteta. Ublažavanje apsolutnosti monarhijskog suvereniteta. – Sljedbenici Bodina, osobito Charles Loyseau; c) Thomas Hobbes. Značenje. Apsolutiziranje državne vlasti oličene u monarhu. Hobbesova reakcionarnost s obzirom na englesko ustavno pravo. Legitimiranje monarhijskog apsolutizma. Monarhova prava. Ograničavanje monarhove svemoći i pravna pozicija pojedinaca. 26. Suverenitet parlamenta. Poricanje suvereniteta parlamentu snagom narodnog suvereniteta; Daniel Defoe. 27. Narodni suverenitet. a) Jean Jacques Rousseau; b) Jeremy Bentham. 28. Državni suverenitet. a) A. Esmein; b) Georg Jellinek; c) R. Carré de Malberg. 29. Iscrpljivanje (apsorbiranje) suvereniteta pravnim formulacijama. a) Krabbeov pravni suverenitet u opreci prema državnom suverenitetu; b) Kelsenovo poistovećivanje države s pravnim poretkom. 30. Moderni protivnici teorije suvereniteta. a) Leon Duguit; Proudhon; b) Engleski pluralisti, napose Harold Laski.

I

SLABOSTI DRŽAVNOSTI SREDOVJEČNE DRŽAVE

1. Konceptija suverene države (koja raspolaže najvišom vlašću prema unutra a nezavisna je prema vani) u opreci prema sredovječnom shvaćanju

16. stoljeće, nastupom novog vijeka, iz temelja mijenja sredovječnu koncepciju države. Značenje države kao političke zajednice se diže: država se osamostaljuje i jača. Razvijene nacionalne države potpuno istiskuju sredovječni ideal svjetske političke zajednice. Nije više u pitanju da li će nad kršćanskim svijetom politički vladati car ili papa, već samo kako će se formirati i urediti pojedine državne zajednice. Osamostaljena i ojačana država ne podnosi više unutar svojih granica tijela, odnosno zajednice koje ne bi bile potčinjene njenoj vrhovnoj vlasti.

Kao što je to često u historijskom razvoju društva, ni rečene promjene nisu učinjene skokom u 16. stoljeću, već su se ranije počele razvijati u njedrima samog srednjeg vijeka, a u 16. stoljeću su se onda precizno iskristalizirale. Ideja svjetske političke zajednice već je od 14. stoljeća neefektivna, a centrifugalne tendencije raznih tijela i društveno-političkih zajednica koje postoje unutar državne zajednice i poriču joj vrhovnu vlast već se i potkraj srednjeg vijeka više ili manje obuzdavaju. Bilo bi uopće posve pogrešno promatrati političke ideje srednjeg vijeka kao nešto stalno i negibljivo. I te su ideje, unatoč i usprkos teologiji, u stalnom pokretu i micanju. Specijalno se tvrdi za 12. i 13. st. da je u historiji bilo malo perioda sa sličnim rapidnim razvojem ideja.¹

Novе samostalne nacionalne države formiraju se i u pravcu integracije i dezintegracije: stvaraju se teritorijalno veće političke zajednice, ali i manje, koje razbijaju ranije, kako-tako provedeno, ujedinjavanje. Za prvo je klasičan primjer Francuska, pa i Španija, a za drugo Njemačka i Italija. Rimsko Njemačko Carstvo je ipak, na neki način, uje-

¹ Braća Carlyle: A History of Mediaeval Political Theory, vol. III, g. 1928, str. 1.

dinjavalo i Njemačku i Italiju, a njegovim slabljenjem i Njemačka i Italija razbijene su u gomilu manjih samostalnih država.²

Shvaćanje novog vijeka, protivno sredovječnom shvaćanju, izdvaja strogo i načelno pojamno državu od drugih društveno-političkih zajednica, među kojima ona dobiva najviši rang; država vrši najvišu vlast spram unutra, a nezavisna je u odnosu prema vani. Precizira se pojam države, koji se ne poklapa sa sredovječnim shvaćanjem države. To znači da političko-društvena zajednica koja po shvaćanju srednjeg vijeka ima značajku države ne mora je imati i po novom shvaćanju. Klasičan primjer za to pružaju određene političko-društvene zajednice koje stoje pod vrhovništvom univerzalne političke zajednice (cara ili pape). Posve je nehistorijski pojam države kako se on razvio u 16. stoljeću prosto prebacivati i na srednji vijek.

To nije nikakav općeteoretski pojam koji bi imao vrijediti za države svih vremena, već je izgrađen prema političkim potrebama i shvaćanju ondašnjeg vremena. Čak je otvoreno pitanje u kojem se opsegu može pojam države izveden iz klasične teorije suvereniteta primjenjivati i na kasnija vremena i specijalno na sadašnjicu – o čemu će biti još pobliže riječ u toku ove radnje.³

Opisano novo shvaćanje države, protivno sredovječnom shvaćanju, razradila je teorija suvereniteta. Ta teorija je u prvom redu uperena protiv sredovječnog shvaćanja, protiv slabosti i nedostataka sredovječne države.

Pravno shvatiti može se čitava ova teorija suvereniteta samo ako se uoče nedostaci državnosti sredovječne države. To će se pokušati učiniti u navedenim tačkama ovog poglavlja. Mora se načelno naglasiti da se svi ti sredovječni nedostaci državnosti nikako ne odnose na Bizant. Bizant zauzima posebno mjesto među državama srednjeg vijeka budući da se neposredno razvio iz (dominata) apsolutne monarhije Rimskog carstva, pa je u daljem razvoju samo učvrstio tu apsolutnost.

² I kad se veliki pjesnik Dante zanosi rimskonjemačkim carem i poziva ga da učini red u Italiji (u vrijeme kad je ostao bez odlučnije političke snage), onda tu progovara talijanski patriota koji teži izvjesnom ujedinjenju Italije.

³ U svim tim shvaćanjima bitno je za državu da je ona društveno-politička zajednica koja vrši političku vlast. Na taj način dobiva se zajednička karakteristika za države svih vremena. Ide se predaleko kad se prosto svakoj asocijaciji koja je u danom času najviša u određenom društvu (što može biti i najprimitivniji čopor) pripisuje svojstvo države. Kako ljudi oduvijek žive u društvu, pa kako uvijek mora postojati neko najviše udruženje (što može biti i porodica), to bi država značila vječnu ljudsku instituciju. Po tome bi i naš diluvijalni Krapinac živio u državi! U čitavom tom pitanju vodio se svojedobno u francuskoj državopravnoj teoriji spor između tzv. bordoške (Duguit) i tuluške škole (Hauriou). Po prvoj postoji država čim određena grupa ljudi (pa i jedan čovjek) nametne svoju volju drugim ljudima, po drugoj samo ako dođe do posebne političke organizacije. Za serioznu državopravnu teoriju prihvatljivo je samo drugonavedeno.

2. Slabo uzvisivanje sredovječne države nad drugim društvenim zajednicama

U ranom srednjem vijeku država kao politička zajednica nema ono predominantno značenje među drugim društvenim zajednicama kako je to bilo u antici, osobito Rimu i Grčkoj. Tako npr. opisuje Aristotel državu »kao najvišu od svih udruženja ... koje obuhvaća sve ostale«.

Historija srednjeg vijeka počinje s vrlo rudimentarnim društvenim zajednicama, koje se laganim procesom razvijaju u državne političke zajednice. U ranom srednjem vijeku – zbog proširivanja svijeta koji dolazi u obzir, seobe naroda, velikog micanja granica između političkih zajednica naroda (plemena) – gube uopće granice ono veliko principijelno značenje što su ga imale u starom svijetu. U antici, osobito u grčkom i rimskom svijetu, a priori se ograničuju narodi i njihove političke zajednice. Zemlja se u ono doba smatra globusom, i ograničena je na sve četiri strane, i to obično na istoku Indijcima, na zapadu Keltima, sjeveru Skitima i jugu Etiopljanima.

Srednji vijek teško i određuje značajku države među ostalim političkim zajednicama. Šta su te pojedine političke zajednice nad kojima dominira car ili papa, šta su oni osamostaljeni teritoriji pod vlašću moćnih feudalaca, jesu li to države ili nisu? Samo takvo pitanje, razumljivo za 16. stoljeće, smatralo bi se prilično nebuloznim u punom srednjem vijeku.

Državna zajednica se sigurno nije razvila od izoliranih pojedinaca, već samo iz određenih društvenih zajednica. Teoriji društvenog ugovora, vrlo raširenoj sve do 19. stoljeća, nije bitno protumačiti postanak države, već da opravda tu zajednicu i obično postavi tezu da pravni razlog čitavom vladanju počiva u dobrovoljnom i ugovornom potčinjavanju onih kojima se vlada (da je legitimna jedino ona vlast koja se zasniva na pristanku toj vlasti podvrgnutih). Može se samo reći da je među mnogobrojnim pristašama teorije društvenog ugovora bilo i takvih koji su ga smatrali historijski realnim, dok drugi (kao npr. Rousseau) nisu uopće priznavali takvu realnost.

Naročito je obradio nicanje i razvitak države iz rodovskih organizacija Friedrich Engels u svom klasičnom djelu »Porijeklo porodice, privatnog vlasništva i države«, i to naročito s obzirom na irokeški, grčki, rimski, keltski i njemački gens.

Od 18. st. dalje pitanjem nicanja državne zajednice iz krila društvenih zajednica, bavila se mnogo njemačka teorija, pri čemu ima kod pojedinih autora dosta razlika. Tako je npr. jedan od prvih, još u 18. st., Möser uzimao da se izvorno slobodni zemljišni posjednici udružuju najprije u markna udruženja (Markgenossenschaften), koja su strogo privredna udruženja. Ovome slijedi udruživanje u manije (Mannien), udruženja za obranu i suđenje. Te manije prelaze u državu s izabranim kraljem, koji je samo ravnatelj društva bez vlasti nad životom i tijelom ljudi. Nastala država je zajednica slobodnih zemljišnih posjednika, demokratska zajednica na temelju slobode i jednakosti koje daje zemljišni posjed. Plemstvo i staleško uređenje se tek kasnije razvilo.

Waita sredinom 19. st. uzima kao glavne razvojne etape društvene organizacije: porodicu, općinu i genosenaftsku državnu zajednicu; državna zajednica izrasta iz općine a ne iz porodice, iz bivstva općine proizlaze svi odnosi javnog života i javnog prava.

Po Maureru (glavna djela oko sredine 19. st.) svi izvorni odnosi vlasti imaju patrimonijalno (vlasničko) značenje, i nad tim patrimonijalnim odnosima, kao nadgradnja, razvija se država. Po Maureru je najstariji ustavni poredak markno udruženje (Markgenossenschaft), iz kojeg izrastaju sve druge društvene organizacije. Po tome se Maurer razlikuje od Mösera i nekih drugih, koji na početak razvoja stavljaju pojedine kućne zajednice i njihove gospodare. Ali sve se ove i slične teorije slažu u tome da se radi o ravnopravnim jedinicama nad kojima nema neke više vlasti.

Po teoriji Ota Gierkea čitav društveni poredak teče dinamički u razvoju prirodnih i umjetnih udruženja (genosenaft), od kojih je najviša i najobuhvatnija država. Po Gierkeovu shvaćanju država se od drugih genosenafta ne razlikuje kvalitativno, već samo kvantitativno. I sam suverenitet daje državi samo posebno svojstvo, ali ne i generičku razliku. Najstarije društveno-političke zajednice su za Gierkea – kao i za Mösera, Maurera i Waita – demokratske i genosenaftske zajednice.

Sigurno je da formiranje državne zajednice iz krila ovakvih ili onakvih društvenih zajednica ne ide preko noći, već znači dulji proces, u kojem nije lako utvrditi u kojem je upravo času nastala država, odnosno da li se u određenom času već radi o državnoj zajednici. Klice budućeg državnog uređenja već niču u kasnijem stadiju rodovske organizacije: kao imovinska nejednakost, privatno vlasništvo nad određenim predmetima, lično nasljedno pravo imovine, počeci stvaranja plemstva, vlast saveza plemena, odnosno rodova, vlast pojedinih starješina i sl. Sve dublji studij primitivne predrđavne i rodovske zajednice pokazuje naročito da je već na pomolu i služba šefa zajednice.⁴ Postoje već i velike skupštine, čija je najvažnija zadaća vojne prirode. Kraj takva razvojnog procesa neminovni su prelazni oblici, za koje je teško odsjeći da li još znače prvobitnu zajednicu ili posebnu političku organizaciju – državu.

Za sredovječno slabo uzdizanje državne zajednice nad drugim društvenim zajednicama vrlo je značajno sredovječno pravno tretiranje države. Još i postglosatori obrađuju pod universitas jednako državnu zajednicu kao i komunalne zajednice; iako strogo razlikuju općinu od države, to su im ipak samo dvije vrste korporacije.⁵ Pod republicom oni razumijevaju državnu zajednicu, ali ta respublica im je samo vrsta universitas ili corpora. Pojam korporacije je žarište i privatnog i javnog prava. Tek Bartolus (1314–1357) počinje strogo diferencirati »universitates quae superiorem non recognoscunt« od »universitates superiores recognoscentes«. Bartolus pri tome izrijeком ističe da takva universitas koja nad sobom ne priznaje višega ima na svome području istu vlast kao i car u carstvu.⁶ Bartolus čini ovdje revolucionarni lom

⁴ Tako Bouglé – Raffault: *Eléments de sociologie*, g. 1930, str. 165. i d.

⁵ Otto Gierke: *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, III Bd, Die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland, g. 1881, str. 356. i d.

⁶ Doslovno se tu kaže: »... cum quaelibet civitas Italiae hodie praecipue in Tuscia dominum non recognoscit, in se ipsa habet liberum populum et habet merum impe-

u ranijoj korporacionoj teoriji, i smatram da je Gierke u pravu kad u tomu vidi početak u razvoju pojma suvereniteta.⁷

3. Deklasiranje sredovječne države od strane Crkve

Protivno antici, univerzalna kršćanska odnosno katolička crkva ima od svog početka zasebnu, od državne zajednice nezavisnu, egzistenciju i organizaciju. Kako piše Fustel de Coulanges: »U staro doba bili su vjera i država jedno; svaki je narod obožavao svoga boga i svaki je bog vladao svojim narodom; isti je zakonik uređivao odnose između ljudi kao i dužnosti spram boga. Umjesto toga Isus Krist nauča da njegovo carstvo nije od ovoga svijeta. On rastavlja vladu od vjere... On objavljuje da vjera nije više državna i pokoravati se cezaru nije isto kao i pokoravati se bogu«. Specijalno je Rimsko carstvo u svom posljednjem stadiju značilo apsolutnu monarhiju sa punom svjetovnom i crkvenom vlašću. Ali i po ranijem rimskom pravnom shvaćanju jus sacrum je sastavni dio jus publicuma, a čitava religija je državna institucija. Slično je i grčka država grad u isto vrijeme i svjetovna i crkvena organizacija. I baš ovo spajanje daje antičkoj državi naročitu snagu. (Slično će kasnije u tome ležati glavna snaga islama.)

Univerzalna kršćanska crkva prošla je u svom razvoju, s obzirom na odnos prema državi, tri razvojne etape, u kojima se stalno uzdiže značenje crkve nad državom, što se svršilo i čisto političkom supremacijom crkve, odnosno papinstva nad državom.⁸ U početku razvoja, kad je crkva još ograničena na strogo vjerske stvari, ona se smatra potpuno nezavisnom od države. Kao neposredno božje djelo, crkva se idejno uzvisuje nad državom ne samo po svom porijeklu već i po svom sadržaju i svrhama. Crkva je načelno uzvišenija institucija od države, odnosno društveno-političke zajednice, a tome uzvisivanju služe i mnoge uporedbe, tako se npr. crkva uspoređuje s dušom ili nebom, a država s tije-

rium in se ipsa et tantam potestatem habet in populo quantum Imperator in universo« – citirano po Gierkeu, nav. djelo, str. 382.

⁷ Ibidem str. 382. i 640. Rečeno Baltusovo razlikovanje uskoro preuzima i njemačka pravna teorija. Ali u početku smatra kao »universitas superiore non recognoscens« samo Njemačko carstvo, dok pojedine njemačke teritorijalne vladavine ne smatra državom. U daljem razvoju se i ove teritorijalne vladavine smatraju državom, tako da se konačno Bartolusovim »universitas superiore non recognoscens« smatra na njemačkom pravnom području svaka ona universitas koja nema drugog superiora osim cara (Gierke, nav. djelo, str. 691–696).

⁸ Od izvorne nadzemaljske, duhovne institucije crkva se preobražava u svjetovnu vlast koja osporava državi primat među društveno-političkim zajednicama. Prava i puna politička zajednica bila bi isključivo crkva. U djelu iz g. 1326. uzvikuje protagonista papinizma, Augustinus Triumphus: »Nulla communitas dicitur vera respublica nisi ecclesiastica, quia in ea sola est vera iustitia et vera utilitas et vera communio« (citirano prema Wilksu: The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages, 1963, str. 18.)

lom ili zemljom, a uskoro se uzima i kao posljedica grijeha, što predstavlja naročito poniženje države kao institucije.⁹

U daljem razvoju crkva od duhovne domene prelazi na svjetovnu i preuzima od države pravne, socijalne itd. funkcije (gurajući državu sve više na ulogu žandara), bavi se naukom, umjetnošću i sl. Time se još više diže značenje crkve nad državom. Uzmimo samo primjera radi kako je porastao ugled i značenje crkve kad su brak i porodica došli pod njenu jurisdikciju.

Čitav taj razvoj dizanja crkve nad državom završava cezaropapizam, koji u istim rukama želi ujediniti i najvišu crkvenu i najvišu svjetovnu vlast; te vlasti su mu uopće prestale biti esencijelno različite vlasti, pa ih smatra samo dijelovima iste najviše javne vlasti. Baš kao i u carskom Rimu. Razlika je samo u tome što je tamo bio na vrhu svjetovni car, a tu svećenik – papa: tamo je cesar bio pontifex maximus, a tu je pontifex maximus cesar.

4. Unutrašnje slabosti i rasipavanje sredovječne države

Ima više elemenata i razloga koji koče i sprečavaju sredovječnu državu da razvije punu političku vlast unutar svog područja i da se uzvisi u najvišu društveno-političku zajednicu.

a) Plemenske zajednice

U početnom formiranju pojedine sredovječne države kad ona niče i izrasta, u razvojnog procesu, iz plemensko-rodovskih zajednica, ne može se ni razviti neka jača vlast. Plemenski partikularizam stalno prijeti državnosti. Tako npr. historičari slavenskih naroda ističu da je baš plemenski partikularizam sprečavao Slavene da formiraju veće državne organizacije.¹⁰ Stari slavenski svijet se opisuje kao konglomerat sitnih plemenskih jedinica bez zajedničkog šefa i bez kohezije – strani pisci onoga vremena govore za Slavene da žive u demokraciji ili anarhiji.¹¹ Plemenska udruživanja starih Germana bila su, modernije izraženo, neke vrste konfederacije plemena i rodova, i šefovi tih grupa jači su od političke zajednice.¹² I prve političke organizacije Slavena bile su neke konfederacije plemena.¹³

⁹ Tako npr. koncem 2. st. razlaže sv. Irenej da je svjetovna vlast došla, doduše, od boga, ali ona je božansko sredstvo za liječenje grijeha i pokvarenosti. Tu ideju razrađuje onda niz crkvenih pisaca, a naročito sv. Ambrozij, sv. Grgur Veliki, sv. Izidor, a osobito sv. Augustin, po kome se, doduše, vlada ljudi nad ljudima protiv ljudskoj prirodi, ali je to potrebno zbog grijeha ljudi (bliže o ovom teološkom shvaćanju države kao kaznenog zavoda ili popravilišta: Carlyle, nav. djelo, vol. I, g. 1930, str. 128–130).

¹⁰ Kadlec: Introduction à l'étude comparative de l'histoire du droit public des peuples slave, g. 1933, str. 20.

¹¹ L. Niederle: Manuel de l'antiquité slave, t. II, g. 1926, str. 95.

¹² Bouglé – Raffault: Eléments de sociologie, g. 1930, str. 187–188.

¹³ Kadlec, ibidem, str. 16.

Plemenske zajednice žive i djeluju dalje u državnoj zajednici i djeluju spram nje centrifugalno. Plemenske zajednice se tek lagano, negdje prije a negdje kasnije, pretvaraju u državne okruge.¹⁴ Jače razvijene plemenske zajednice u Njemačkoj, u upoređenju s Francuskom, dovele su ondje do rasipanja Njemačke (stvaranja užih teritorijalnih državnica), a ovdje do unificiranja Francuske.¹⁵ I dok se tako u 12. st. u Francuskoj učvršćuje vlast monarha, u Njemačkoj, obrnuto, učvršćuje se vlast teritorijalne gospode.¹⁶

b) Feudalizam

Ideološki promatrano, treba razlikovati ekonomski od političkog feudalizma. Osnovno je u sredovječnom političkom feudalizmu slabljenje državne vlasti, državni glavar raspolaže s malo neposrednih ovlaštenja i upućen je na službe osamostaljenih lokalnih vlasti, odnosno feudalaca (feudalnih velmoža). Vrhovnička prava državne zajednice, odnosno njena glavara faktički vrše ti feudaltci – u njihove ruke prelazi i samo sudstvo. Moglo bi se i raspravljati da li je taj politički feudalizam posljedica slabe državne vlasti ili je, obrnuto, razvitkom feudalizma oslabljena državna vlast: što je uzrok, a što je posljedica? Historijski bi se moglo naći i jedno i drugo u razvoju pojedinih zemalja. Ali za naš tretman nije to pitanje od naročite važnosti. Odlučno je samo da je razvijeni politički feudalizam s popratnim demontiranjem državne vlasti u sredovječnoj državi postao jednom od glavnih unutrašnjih smetnji da se razvije jača državna vlast. Konceptija državnog odnosno monarhijskog suvereniteta, kako se počinje razvijati prije kraja srednjeg vijeka, uperena je, što se unutrašnjeg sektora tiče, prvenstveno protiv onog političkog feudalizma koji rastače državu. I kao što je suverenitet države našao svog nosioca u monarhu, ostali su nosioci ovog političkog feudalizma velikaši, odnosno visoko plemstvo; borba između državnog suvereniteta i ovog političkog feudalizma je prvenstveno borba između monarha i ovih velikaša, nosilaca razvijene teritorijalne vlasti, koja konkurrira državnoj vlasti.

Što se tiče odnosa feudalca podvrgnutih lica, to je, gledano sa stajališta potčinjenih, općenito, taj odnos mnogo tegotniji nego što je u apsolutnoj monarhiji odnos podanika prema monarhu. Kako kaže jedan francuski sociolog (Guizot): feudalnost ne znači aristokratsku vladavinu, već zbir individualnog despotizma što ga vrše pojedini despoti.

¹⁴ Tako npr. u srpskoj državi predstavljaju župe plemensku zajednicu, izvorno sa župskom skupštinom, sa županom, koji je obično starješina nekog plemena; pod Stjepanom Nemanjom župe postaju administrativne državne jedinice a župani javni funkcioneri (Kadlec, ibidem, str. 108). U sjevernoj Hrvatskoj (Slavonija), proces pretvaranja starih plemenskih župa u županije kao državne okruge, utjecajem Ugarske, mnogo se prije razvio nego u južnoj Hrvatskoj (Hrvatska u užem smislu) gdje su se stare hrvatske plemenske župe djelomice sačuvala do 14. stoljeća.

¹⁵ H. Mitteis: Der Staat des hohen Mittelalters, Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnseizalters, g. 1940, str. 116. i d., str. 489.

¹⁶ Below: Der deutsche Staat des Mittelalters, g. 1914, str. 365.

Feudalno uređenje je negacija prvotnog plemenskog uređenja i uređenja političke zajednice na podlozi narodnih prava.

Rečena borba između manarha i feudalaca prvenstveno je lična borba o vlasti, ali iza toga stoji vrhovništvo države, odnosno samostalnog područja kojim dominiraju ti feudalc. Čim ta područja imaju veću individualnost, a nisu samo prosti objekt feudalnog dominiranja, njihova samostalnost ima veće značenje, i borba feudalaca za njihovu ličnu vlast i prestiž ujedno je i borba za samostalnost tog područja. Borba hrvatskih velikaša, odnosno staleža i redova, nije samo borba za njihova lična prava već se oni istovremeno, u borbi protiv presizanja ugarskih vladara, a pogotovu kasnije protiv Habsburgovaca, bore i za samostalnost Hrvatske. Bio bi, s jedne strane, čisti romanticizam prikazivati npr. naše Zrinjske i Frankopane kao isključive hrvatske patriote, kao što bi bilo, s druge strane, pretjerano kazati da su se borili samo za svoja lična feudalna prava. Jačanje jedinstva države putem jačanja monarhijske vlasti ima posve drugo značenje u nacionalno jedinstvenoj državi nego u višenacionalnoj državnoj zajednici, koja se veže samo ličnošću monarha. Francuska monarhija ojačala je državno i nacionalno jedinstvo Francuske, dok su centralistički i apsolutistički habsburški vladari stvarno provodili germanizaciju i gušili samostalnost Hrvatske, Češke itd.

c) Lenski sistem

Lenski sistem je posebni oblik feudalizma i tipična franačka tvorevina, koja se osobito razvila u nasljednim državama Franačkog carstva, naročito u Francuskoj i Njemačkoj. U Englesku ga uvode Normani pod Vilimom Osvajačem. Historičari, a osobito njemački, rado ističu da je lenski sistem nastao kao franačka vojnička institucija i da je i kasnije očuvao svoj vojnički značaj.¹⁷ Osnovno je u lenskom sistemu spajanje osobnog i stvarnog elementa. Osobni elemenat je vazalnost, posebni odnos službe i vjernosti nekog čovjeka (*homo, fidelis, vassus*) svome gospodaru (*senior*), a stvarni počiva u beneficijalnom sistemu, u davanju nekog dobra u doživotno uživanje.¹⁸ U Francuskoj se čitav taj sistem vrlo čvrsto provodio, pa je tako došlo i do pravila »*nulle terre sans seigneur*«. Unutar lenskog sistema postoji čitava rangovna ljestvica. U početku samo tri stepena: kralj (*princeps*), vojvode (*capitanei*) i slobodna gospoda (*regis valvasores*), no kasnije se ti stepeni uvećavaju. Ali svagdje na vrhu te piramide stoji samo kralj – njegova vladalačka vlast pojačava se njegovim položajem vrhovnog lenskog gospodara.¹⁹ Međutim, lenski sistem nije uvijek uspio da slomi centrifugalne tendencije feudalizma, ali francuskom kraljevstvu pošlo je za rukom da se

¹⁷ O tome Schröder: *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*, 6. izd., g. 1919, str. 429. i d.

¹⁸ Schröder, *ibidem*, str. 168.

¹⁹ H. Mitteis, *nav. djelo*, str. 16.

baš idejom lenske lične vjernosti probije u 11. st., kad je bilo najslabije.²⁰ Francuski kralj nadvladao je feudalni partikularizam baš pomoću lenskog sistema.²¹ U razvoju lenskog sistema postoji velika razlika između Njemačke i Italije s jedne strane, te Francuske i Engleske s druge strane: kod prvih se ispoljila centrifugalna, a kod drugih centripetalna tendencija.²² Što se francuski kralj mogao više emancipirati od pomoći i usluga svojih feudalaca, postajao je jačim i samostalnijim. Tako je naročito stogodišnji rat digao moć francuskom kralju, oko koga se okuplja patriotizam francuskog naroda pod njegovim čudesnim predstavnikom, Djevicom Orleanskom, a kralj slobodno bez utjecaja feudallaca diže vojsku i određuje poreze.²³

Ugarsko-hrvatski donacionalno-feudalni sistem

U Ugarskoj i Hrvatskoj razvio se poseban oblik feudalizma: donacionalni sistem.^{23a} Njega su Arpadovići prenijeli iz Ugarske u hrvatske zemlje. Tu kralj posebnim privilegijem podjeljuje pojedinim licima, po svome nahodjenju, posjede. Slično lenskom sistemu, donacionalni sistem razvio se prvenstveno radi vojničkih potreba kraljevske vlasti. Za razliku od lenskog sistema, svaki je donator u neposrednoj vezi s kraljem. Teoretski, bila bi ta veza čvršća negoli u lenskom sistemu, jer kralj podjeljuje donacije slobodno i razumije se onima od kojih očekuje privrženost i pomoć. Ali u konačnom razvoju ugarsko-hrvatski kralj nije uspio da ojača vlast nad donacionalnim plemstvom, već je naprotiv ovo ojačalo prema kralju (napose ga je prisililo da g. 1222. izda Zlatnu bulu, kojim podjeljuje plemstvu naročita privilegija i ograničava svoju vlast). U tome bi ugarsko-hrvatski donacionalni sistem bio više nalik na njemačku negoli na francusko-englesku varijantu lenskog sistema.

d) Staleška država

Na naročiti se način rastače, upravo razbija, čitava državna vlast formiranjem posebnih staleža, bilo kao jednog tijela ili kao više njih (kao npr. visoko plemstvo, niže plemstvo, svećenstvo i građani gradova). U zapadnoj i srednjoj Evropi ovo se političko stanje razvilo naročito potkraj srednjega vijeka, iza 13. st. Ispravno se u teoriji ističe neograničenost i neodređenost dualizma između kralja i staleža u staleškoj državi: prema postojećem faktičnom odnosu snaga država se različito cijepa u dva dijela, od kojih jedan pripada vladaru, a drugi staležima, pri čemu nedostaje povezivanje tih dvaju dijelova u jednu

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem, str. 112. i 429.

²² Ibidem, str. 379.

²³ O tome bliže Calmette: *L'élaboration du monde moderne*, g. 1934, str. 472. i d.

^{23a} O ugarsko-hrvatskom donacionalno-feudalnom sistemu daje sistematski prikaz M. Kostrenčić: *Naert historije hrvatske države i hrvatskog prava* g. 1956, str. 162 i d., 180 i d., 202 i d.

cjelinu.²⁴ U razvijenoj staleškoj državi staleži istupaju posve samostalno, a ne kao neki organi države. Bio bi čisti anahronizam da ih se smatra nekim predstavnicima naroda, oni su upravo sam narod, pa se i takvim označuju spram vladara.²⁵ Tako npr. staleži sklapaju ugovore sa svojim vladarem, pa čak i sa stranim vladarima. U ugovoru s vlastitim vladarom najvažnije mjesto zauzima staleška ovlaštenja, ograničenja vladareve vlasti, pa često i pravo oružanog otpora protiv vladara. U čitavom odnosu vladara i staleža njihova lična prava i ovlaštenja potpuno zasjenjuju brigu o općim interesima zajednice. I s pravno-tehničkog gledišta promatrano, na ova vladareva odnosno staleška prava ne mogu se prenositi moderni pojmovi zakona ili prava u objektivnom smislu.²⁶ Čitavim pravnim shvaćanjem staleške države dominira prepora subjektivnih prava vladara (regalia, vrhovnička prava i sl.) i prava staleža. I ustav zemlje samo su prava staleža.

e) Integracija države

Integriranje državne vlasti provedeno je prvenstveno jačanjem kraljevske vlasti: kralj stječe neposredno vlast nad čitavim narodom. Normanski kralj Vilim Osvajač (1066-1087) učinio je to jednim udarcem, francuski kraljevi su za to trebali stoljeća, ali na kraju su to ipak izvršili.²⁷

Država i njena vlast je općenito ojačala, i ona je stekla vrhovništvo i prioritet među svim jedinicama unutar granica države, upravo putem jačanja kraljevske vlasti. Ako je feudalizam u svom punom zamahu u srednjem vijeku, rastočio pojedina nacionalna područja u niz nezavisnih, samostalnih i egocentričnih jedinica, putem jačanja kraljevske vlasti integrira se država i koncentrira njena vlast.^{27a}

5. Utjecaj antike na osamostaljivanje i jačanje države

Moćni faktor koji je doprinio uzdizanju i jačanju države bile su filozofske i pravne misli antike, a te misli širile su se naročito u renesansi.

²⁴ F. Tezner: Technik und Geist des ständischen Staatsrechtes, g. 1901. str. 85.

²⁵ S gledišta staleške države bilo je revolucionarno djelo kad se od Ljudevita XVI sazvani treći stalež prosto oglosio predstavnikom francuskog naroda, isključio druga dva staleža (plemstvo i svećenstvo), pa kao predstavnik naroda donio francuski Ustav od g. 1791.

²⁶ Tezner, ibidem, str. 11.

²⁷ Poblize o tom engleskom i francuskom razvoju u nav. djelu G. Jellineka, str. 447. i d.

^{27a} Obrnuti zorni primjer kako jačanje feudalaca i slabljenje kraljevske vlasti dovodi do slabljenja države – daje Poljska iza g. 1572. Ti feudalci ne biraju samo kralja već i vrše vrhovnu državnu vlast putem svoje skupštine. A ta opet slabi institutom liberum veta, po kome može pojedini plemić po miloj volji paralizirati zaključke skupštine. Poljska je na taj način stvarno postala nekom plemićkom republikom, koja eksploatira seljaštvo pa i građanstvo i razvija vjersku netrpeljivost. I tako oslabljena Poljska dolazi za Petra Velikog pod ruski utjecaj, da bi ju konačno zahvatile i katastrofalne diobe od godine 1772, 1793. i 1795.

Među antičkim misliocima zauzimao je, što se toga pitanja tiče, prvo mjesto Aristotel, po čijem je shvaćanju državna zajednica najviša i naj-savršenija društvena zajednica, koja sama sebe zadovoljava. Tome slično piše u prvoj polovini 14. st. Marsilius Patavinus (Marsilije Padovanski) za državnu zajednicu da je »perfecta communitas omnem habens terminum per se sufficientiae«, a već Toma Akvinski (umro g. 1274) stalno ističe »civitas est communitas perfecta«.

Utjecaj antike u osobitom je zamahu u vrijeme renesanse. A baš je renesansa najznačajnija za prelaz srednjeg vijeka u novi vijek. I nije pretjerano kad se kaže da je moderna država, na svoj način, djelo renesanse.²⁸ Renesansa se nije samo ograničavala na oživljavanje antičke kulture i umjetnosti već oživljava u velikoj mjeri i antičku državnu filozofiju i političku ideologiju. Renesansa imitira kako antičke teorije i stvarnosti, tako i antičke ličnosti. Kako kaže Villar: »Tirani su htjeli biti nalik Cezaru i Augustu, republikanci Brutu, vojskovođe Scipionu i Hanibalu; filozofi Aristotelu i Platonu, a pisci Virgiliju i Ciceronu.«²⁹ Djelo je upravo renesanse da je pronađen pravi termin za državu (lo stato).

Rimska država, a i grčka država polis od jakog su idejnog utjecaja na formiranje samostalnih i nezavisnih pojedinih (nacionalnih) država. Osobito su talijanske samostalne gradske države imale za uzor grčku državu grad.

U klasičnoj grčkoj političkoj teoriji nema termina koji bi potpuno odgovarao pojmu suvereniteta kako je iskovan u 16. st. zbog specifičnih prilika srednjeg vijeka, u kojima pojedina državna zajednica nije imala među društveno-političkim zajednicama ono predominantno značenje što ga je imao grčki polis. Ta grčka država polis u svom klasičnom obliku je jedinstvena, najviša i samostalna vlast, prema vani i unutra, potencirana time što polis nije samo politička već i vjerska zajednica, kratko rečeno, i država i crkva. Mjesto o suverenitetu govore starogrčki mislioci, osobito Aristotel, o autarhiji, podrazumijevajući pod tim u sebe zatvorenu društvenu zajednicu s vlastitim funkcijama, koja zadovoljava sama sebe. Prema aristotelovskoj filozofiji svrha je svakog bića da bude dovoljno samo sebi, a čovjek to postiže u autarkom polisu. Svrha je polisa osigurati visoki život svojim građanima. Konceptijom autarkije potcrtava se da je država najsavršenija društvena zajednica.

U ideji autarkije uključena je i koncepcija nezavisnosti i samostalnosti pojedine države, što je najbitnije u pojmu suvereniteta, tj. da u odnosu prema vani nema nikakve od države više vlasti, a u odnosu prema unutra da nema jedne s državom koordinirane vlasti. Takvo shvaćanje nezavisnosti i samostalnosti pojedine države neopodno je u sistemu ekvipariranih državnih zajednica, što je upravo slučaj stare Grčke. (Posve je druga situacija u osnaženom Imperiumu Romanum. Tu postoji, s rimskog gledišta, samo jedna, jedinstvena univerzalna država i nema više samosvojnih država koje bi trebalo međusobno upoređivati.) Zato smatram da je Georg Jellinek, kojemu inače dugujemo produbljeno opisivanje grčkog polisa, pretjerao u svojoj tvrdnji da grčki pojam autarkije nije ni najmanje srodan s pojmom suvereniteta.³⁰

²⁸ M. Prélôt: *Institutions politiques*, g. 1957., str. 6.

²⁹ Machiavelli und seine Zeit, 1877–1883, Band I, str. 22.

³⁰ Nav. djelo, str. 436. Inače G. Jellinek, pošto je detaljno opisao biće starogrčke države (str. 292, i d.), kratko karakterizira (str. 311) tu državu kao »jedinstvenu i nezavisnu zajednicu građana, koja počiva na vlastitim zakonima i vlastitim organima (Behörden). Ta je zajednica istovremeno državna i vjerska. Kao vrhovno načelo za

I tako su se predstavnici jake, nezavisne i samostalne države, predstavnici teorije suvereniteta, počinjući od Machiavellija i Bodina, stalno pozivali na antičke pisce i antičko državno uređenje. Samo što su oni s obzirom na veliku raznolikost antike u pitanju monarhije, aristokracije i demokracije, već prema svojoj potrebi i ukusu, izvlačili druge primjere, odnosno druga vrela. Tako je npr. za određena pitanja monarhijskog suvereniteta bilo moćno vrelo Justinijanova kompilacija, a za pitanja narodnog suvereniteta Aristotelova filozofija.

6. Sredovječna svjetska zajednica, *imperium mundi*

a) Značenje sredovječne univerzalne zajednice

Punoj nezavisnosti i samostalnosti pojedine državne zajednice (kasnijim jezikom izraženo državnom suverenitetu) opire se u srednjem vijeku koncepcija univerzalne zajednice, čiji *imperium mundi* je nadređen pojedinim državama. To nije *imperium romanum* Rimskog carstva, jer po ovome Rimska država isključuje sve druge države: po rimskom shvaćanju onog vremena prava država je samo Rimska država. Naprotiv, sredovječna univerzalna zajednica dopušta i druge državne zajednice, ali ih u određenom pravcu podređuje. (Kasnije će teorija suvereniteta, nastupom novog vijeka, staviti nezavisnost prema vani u sam pojam države, društveno-politička zajednica koja nije nezavisna prema vani i ne raspolaže najvišom vlasti nije uopće država; ali to je nova ideja, posve oprečna sredovječnoj misli). No univerzalnost Rimske države daje glavnu hranu raznim oblicima sredovječne univerzalne zajednice: Bizant se smatra za nasljednika Rimske univerzalne države; Karlo Veliki se kruni za rimskog cara; Njemačka se oglašava Rimskim carstvom njemačkog naroda; i sam cezaropapizam polazi s univerzalnog *Imperiuma romanum*, koji želi pretvoriti u univerzalni *imperium catholicum*.³¹

Srednjem vijeku je često važnija kršćanska zajednica negoli nacionalna zajednica. Talijanski gibelini ne gledaju u njemačkog caru i njegovim bojovnicima njemačkog osvajača, već prvenstveno kršćane, koji će zavesti kršćanski mir i pravdu u Italiji. Koncepcija neke kršćanske zajednice zadržat će se još u vrijeme kad je odbačena univerzalna kršćanska zajednica, kao neki prelaz na modernu međunarodnu zajednicu.^{31a}

Sredovječna politička misao je načelno univerzalna, i to univerzalna za kršćanski svijet. Taj svijet ima se ujediniti u jednoj višoj zajednici i prije svega osigurati mir među pojedinim političkim zajednicama.

upravu i sudstvo je njihova zakonitost«. I u tome opisivanju sadržan je osnovni postulat suvereniteta.

³¹ Tako naziva izrijekom papa Klement VI g. 1346. papinsku vlast.

^{31a} Tako se npr. u ugovoru Vel. Britanije i Španjolske još g. 1713. kaže da je sklopljen »ad firmandam stabiliendamque pacem ac tranquillitatem christiani orbis justo potentiae aequilibrio«.

Posrijedi je univerzalna societas christiana, societas omnium christianorum.

Pristaše supremacije papinstva nad svjetovnom vlašću nalaze baš u ideji jedinstva kršćanskog svijeta najjači argument za tu supremaciju. Kršćanski svijet nužno traži jedinstvo, pa kako to nisu u stanju da urade svjetovni vladari, mora to učiniti papa; ne radi se o udruživanju ljudi uopće, već baš o udruživanju kršćana.³² »Tota machina mundalis« je jedinstvena, pa može postojati samo jedan principat; a kako je papin principat najviši (glavar univerzalne kršćanske zajednice je sam Krist, a papa je njegov namjesnik), treba da to bude baš papa. Papiste (osobito Inocent III) smatraju da bog nije sv. Petru (a preko njega i papi kao njegovu nasljedniku) povjerio samo vladu univerzalne crkve već i čitavog svijeta.

Čitav ovaj sredovječni imperium mundi gradi se u sjeni rimskog imperija i Rima, on ima biti produženje imperium romanum, imperium sine fine. Taj nastavak rimskog imperija najočigledniji je u slučaju Bizanta, ali on se javlja i u Rimsko-njemačkom carstvu i u Franačkom carstvu za Karla Velikog. Protivno ovoj svjetovnoj univerzalnoj vlasti katolička crkva, iz Rima i autoritetom pape – rimskog biskupa, teži izvorno univerzalnoj crkveno-duhovnoj vlasti, ali pošto je ojačala i smatrala svjetovne vlasti dovoljno slabim s obzirom na svoje pretenzije, želi prigrabiti i svjetovni imperij, pa uspostaviti imperium romanum s ujedinjenom svjetovnom i crkvenom vlasti, ali sada uz prevlast pape i klerokracije. I sam grad Rim želi putem svog predstavnništva, u određenim vremenskim periodama, vršiti u kršćanstvu najvišu vlast, naročito utjecajem na izbor pape i postavljanje cara i izigravajući arbitra između pape i cara.

Ali srednjem vijeku nije nikad uspjelo da formira samo jednu svjetsku univerzalnu zajednicu. Najprije se spor vodi da li ta zajednica treba da bude svjetovna ili koncentrirana u papinstvu. Borba između cara i pape bila je dobrim dijelom borba oko svjetske prevlasti: tko će od njih vršiti imperium mundi, osobito s obzirom na Italiju, gdje su se razvile i dvije stranke: pristaše cara (gibelini) i pristaše pape (gelfi). A u samoj svjetovnoj univerzalnoj zajednici nema jedinstva: na istoku se javlja Bizant, koji se idejno nikako ne ograničava na granice Zapadnog Rimskog Carstva (klasičan primjer Hrvatska), a na zapadu najprije Franačko carstvo, a zatim Rimsko Njemačko Carstvo. Pa i ovim podijeljenim svjetovnim univerzalnim zajednicama nikad nije pošlo za rukom da obuhvate čitav kršćanski svijet. Uvijek su ostale državne zajednice koje nije obuhvatila nijedna univerzalna zajednica. Može se samo

³² Križarski ratovi dovode kršćanski svijet u kontakt s nekršćanskim svijetom. Imaju li se i nekršćani podržati toj kršćanskoj univerzalnoj zajednici? Papiniste na to odgovaraju da se i pagani moraju spasiti, pa da je u njihovu vlastitom interesu da budu podloženi. Oni se osobito pozivaju na sv. Augustina, koji kaže da je istinska država samo ona gdje vlada justitia, što može biti samo u kršćanskom društvu (pobliže Wilks, nav. djelo, str. 413. i d.).

govoriti o relativno većoj ili manjoj obuhvatnosti ovih univerzalnih zajednica. Tako je npr. mnogo obuhvatnije bilo Franačko carstvo od Rimskog Njemačkog Carstva; obuhvatnost Bizanta, odgovarajući njegovoj moći, vrlo se mijenjala (nekih dvjesto godina dominirao je i u Italiji). Postojanje više (a ne samo jedne) svjetskih zajednica povlači za sobom s jedne strane konflikte tih zajednica, a s druge strane mogućnost da zajednicom obuhvaćene države odnosno političke zajednice mijenjaju te zajednice (klasičan primjer daje stara Hrvatska zbog svog geografskog položaja na prelazu Istok – Zapad).

Te svjetske zajednice zahvaćaju na vrlo različan način pojedine društveno-političke zajednice. Postoji čitava skala tih odnosa, kojih je jedan ekstrem potpuno ugušivanje svake samostalnosti i pretvaranje takve zajednice u običnu provinciju, a drugi sasvim nominalno, više figurativno, priznavanje vrhovništva svjetske zajednice. To vrijedi i za vanjsko-političke odnose. Odnosna politička zajednica može biti lišena u vođenju vanjske politike svake slobodne akcije, a može sa svjetskom zajednicom stajati samo u izvjesnom savezu, u kome može ta zajednica vršiti veću ili manju hegemoniju. Ti se odnosi ne razlikuju samo od područja do područja, već i vremenski s obzirom na isto područje; jer je za intenzitet ili opseg odnosa u prvom redu odlučna, s jedne strane, efektivna snaga određene svjetske zajednice da provede svoju superiornost, a s druge strane mogućnost odnosne političke zajednice da brani svoju samostalnost.

Sa sredovječnog gledišta, treba načelno razlikovati takvo vrhovništvo koje si prisvaja svjetski imperij (kao papa, Franačko carstvo, Rimsko Njemačko Carstvo, Bizant) koji ne ukida državnu stranu države nad kojom se vrši ovo vrhovništvo, od punog potčinjavanja neke države i ukidanja njene državnosti. Termin suverenitet se razvio mnogo kasnije i dobrim dijelom baš zato da ukloni prvo navedeno vrhovništvo. Ovo razlikovanje od velikog je praktičnog značenja što se tiče odnosa stare Hrvatske prema Franačkom carstvu, a pogotovu prema Bizantu.

Sredovječnu teoriju svjetske, i to svjetovne, zajednice razvio je osobito veliki pjesnik Dante (1265-1321), i to u vrijeme kad je već bilo vrlo neefektivno Rimsko Njemačko Carstvo, za kojim se on kao pravi gibelin toliko zanosi.³³ Osnovna je Danteova misao da se mora osigurati mir, a tome najviše prijeti antagonizam koji nastaje mnoštvom samostalnih država, odnosno vladara. Da se ukloni ta opasnost, potrebna je univerzalna monarhija. Nikako ne može tu funkciju vršiti crkva, jer se država ne može potčiniti crkvi. Dante oštro pobija sve argumente papišta o svjetovnoj vlasti pape, vlast njegova cara potječe neposredno od boga. Takav svjetski monarh (konkretno ima Dante stalno pred očima rimskonjemačkog cara), nemajući rivala, imat će samo za cilj da mudro

³³ Kod Dantea je bitno antipapinstvo, a od svjetovnih svjetskih zajednica dolazilo je praktički za Italiju u obzir samo Rimsko Njemačko Carstvo – Bizant je već davno posve napustio Italiju, a njegova ekspanzivna snaga bila je u ono doba još i slabija nego Rimskog Njemačkog Carstva.

i pravedno vlada. Danteov svjetski monarh nije apsolutni vladar koji isključuje druge, već vladar nad vladarima s glavnim zadatkom da sačuva među njima mir. Dante ga naziva: *curator orbis, qui dicitur Romanus princeps*. Dante je, s jedne strane, monarhista i kozmopolit, a s druge strane spaja raznolikost s jedinstvom. On je žarki patriota, koji zove rimskonjemačkog cara da učini red u Italiji, slično kao što je kasnije Machiavelli zvao jakog vladara.

Značajku sredovječne svjetske zajednice dobro ćemo uočiti ako je uporedimo s modernim Ujedinjenim narodima: oboje ima isti glavni cilj: osiguranje mira među narodima. Iza sredovječne svjetske zajednice stoji kršćanstvo – *christianitas*, a iza Ujedinjenih naroda čovječanstvo – *humanitas*. Kršćanstvo je načelno monarhijsko: vladati ima bog putem svog namjesnika – a sporno je da li će to biti car ili papa. Čovječanstvo je demokratsko, vladati ima čitava zajednica, a ne neka viša ličnost. Sredovječna svjetska zajednica načelno poriče suverenitet (samostalnost) pojedinim državama, Ujedinjeni narodi to samo koordiniraju.

b) Nasljednici Zapadnog Rimskog Carstva

U većim svjetovnim državama Zapada odmah se javlja ideja nasljedstva univerzalne Rimske države. I sam Odoakar, kad je g. 476. definitivno srušio Zapadno Rimsko Carstvo, uzima naslov kralja Italije. Mnogo se raširuju granice istočnih Gota za Teodorika (g. 493–526), njegova se vladavina proteže na čitavu Italiju, Siciliju, alpinske krajeve do Dunava i Provansu. Ali univerzalnosti Teodorikove države smeta što je, zajedno s Gotima, bio arijanac, iako je u vjerskim pitanjima bio vrlo tolerantan i ostavio rimskom pučanstvu njegovu vjeru (a i inače su Rimljani živjeli po rimskom pravu, a Goti po gotskom). Teodorik priznaje formalno istočnorimskog cara, iako je stvarno od njega nezavisan.^{33a}

c) Franačka država

Jaka franačka država s tendencijom univerzalnosti nastaje već za Klodviga (g. 481–511), koji se zajedno sa svojim Francima dao prekrstiti u katolicizam. Nakon mnogih peripetija Franačka država se najviše proširila za Karla Velikog (786–814), koga na sam Božić g. 800. kruni papa Leo III za rimskog cara, pošto je prije toga narod i svećenstvo Rima prenijelo na njega čast i prava rimskog imperatora (inače je Karlo Veliki učinio papinstvu velike usluge što ga je oslobodio opasnosti Lombarđa i potvrdio Pipinovu donaciju). Time se htjelo istaći obnavljanje rimskog imperija i prenijeti svjetsko gospodstvo na franačkog vladara.³⁴

^{33a} Priznavajući prerogative istočnorimskog cara, Teodorik npr. ne izdaje formalno lege već samo edikte, a novce kuje s likom cara. Inače Teodorik stoji pod jakim kulturnim bizantskim utjecajem: odgojen je na bizantskom dvoru, adoptiran od cara, oženjen s bizantskom princesom, a na samom njegovu dvoru vlada bizantski ceremonijal.

³⁴ Karlo Veliki zahvaljuje svoju rimsku carsku čast, pored koncesija koje je morao dati Bizantu (on se izrijekom odriče Venecije i Dalmacije), naročito okolnosti što je

Carstvo Karla Velikog svakako predstavlja najjači postignuti domet sredovječne svjetske zajednice zapadne Evrope; respektirajući Bizant, sam Karlo Veliki naziva svoje carstvo »imperium occidentale«.^{34a} Zapadno kršćanstvo počinje, velikim dijelom, gledati u tome caru vrhovnog gospodara svijeta, neke vrste rimskog imperatora. Tome caru pripada imperium mundi u svjetovnom i crkvenom pogledu, biskup Rima samo je glavni savjetnik cara u crkvenim poslovima.³⁵

Franačka država nema stalnog centra. Može se samo kazati da su Merovinžani više isticali kao rezidenciju Paris i Soissons, Austrazijci Rheims i Metz, a Karolinžani Aachen.³⁶ Kad se je franačka država raspala, i Nijemci i Francuzi vidjeli su, svaki za sebe, u njoj svoju pravu postojbinu.³⁷

d) Rimsko Njemačko Carstvo

Ideja svjetovnog imperija živi i u Rimskom Njemačkom Carstvu (das Heilige römische Reich der deutschen Nation), iako nije nikad ondje potpuno ostvarena i vrlo je daleko od dometa imperija Karla Velikog. Na vrhuncu svoje snage faktički zahvaća samo njemačke i neke susjedne zemlje³⁸ kao i područja Italije. Druge evropske državne zajednice nije to carstvo nikad jače zahvatilo, a osobito se ni Engleska ni Francuska nisu ni najmanje obazirale na Carstvo, od kojeg su uvijek ostala pošteđena čak i neka područja Italije, osobito Venecija, Firenca i Piza.³⁹ Braća Carlyle u svom fundamentalnom djelu smatraju da je ideja univerzalne monarhije zapadnog kršćanstva prestala općenito biti efek-

onda u Bizantu vladala slavohlepna carica Irena, koja je otela prijestolje svome sinu i oslijepila ga. Engleski historičar Bury tvrdi da je baš ovo Irenino nepravilno uzurpiranje prijestolja potaklo Rim na krunjenje Karla Velikog za cara, koji se sada mogao smatrati legitimnim carem.

^{34a} Kad je g. 1813. Karlo sklopio mir s Bizantom, piše pomirljivo bizantskom caru Mihajlu I da njegov imperium occidentale i Mihajlov imperium orientale trebaju istupati zajedno u vođenju i zaštiti kršćanstva. Bizantskom caru mogla je to biti samo gorka pilula, jer se Bizant postojano smatra nasljednikom čitavog imperium romanuma.

³⁵ Schiller: Weltgeschichte, II Band, Geschichte des Mittelalters, g. 1900, str. 69 i d.

³⁶ Schröder: Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte, 6. izd., g. 1919, str. 119.

³⁷ Tako npr. Bodin u svom velikom djelu o državi ističe, odmah u početku, kako je njegova domovina (Francuska) nekoć imala Njemačku, Ugarsku, Španiju, Italiju i sve galske naseobine do Rajne.

³⁸ Posebno je poglavlje odnos Češke države prema Rimskom Njemačkom Carstvu. Od početka 9. do konca 12. stoljeća Česi su u stalnoj opasnosti od carstva (najprije franačkog a zatim njemačkog) za svoju nezavisnost; nekoliko stoljeća zavisio je vladar Češke, pod raznim oblicima, od cara (K. Kadlec: Introduction à l'étude comparative de l'histoire du droit public des peuples slaves, g. 1933, str. 192). I kad su sami češki kraljevi birani za njemačkog cara, Češka je nacionalno oštećena, jer su se ti češki kraljevi, postavši njemačkim carevima, angažirali za njemačke interese (ibidem).

³⁹ To sve priznaju i sami njemački pisci, kao npr. Georg Jellinek, nav. djelo, str. 442.

tivnom nakon raspada karolinškog carstva, a da je nakon smrti Fridrika II ono prestalo biti i najveća vlast na Zapadu; stvarno je ideja svjetske monarhije živjela samo u Italiji i Njemačkoj.⁴⁰

No teritorijalne pretenzije njemačkih careva su mnogo veće, naročito kad su raspolagali većom snagom – osobito za Fridrika I Barbarose (1152–1190), kad je Carstvo na vrhuncu svoje moći – pa nastoje da potkopaju samostalnost i drugih državnih zajednica. Te političke pretenzije njemačkih careva izdašno pomaže, na teritoriju Carstva, i državno-pravna teorija. Glosatori (osobito u 12. i 13. st.), primjenjujući rimske pravne pojmove, smatraju za punu državu samo Carstvo, koje poistovećuju s Rimskim carstvom, dok za sve ostale kraljevine i republike zadržavaju samo pojam *universitas*; samo je car za njih pravi suveren, dok drugi imaoći javne vlasti, pa i kraljevi, imaju po njima samo položaj rimskog magistrata s izvedenim imperijem, a njihove zemlje položaj rimskih provincija.⁴¹ Po Bartolusu je heretik svatko tko priznaje cara gospodarom i monarhom čitave zemlje.⁴² Pri tome teorija Rimskog Njemačkog Carstva razlikuje neposredne carske zemlje od posrednih, u kojima ima car lensko pravo spram drugih vladara, koji su njegovi vazali.⁴³ U tim posrednim carskim zemljama ima car, po ovoj teoriji, neposrednu jurisdikciju samo spram vladara zemlje, a spram podanika odnositno vladara samo izuzetno, u osobitim slučajevima.

I samo papinstvo podržava često carsku vlast, ali samo kao transmisiju preko koje vrši samo papinstvo posrednu vlast nad drugima. Verus imperator nad imperium Christi je papa; papa priznaje svjetovno carstvo da vlada nad drugima, ali samo ako i dok je potčinjeno papi. Carski imperium mundi ističe se i kod samog erikvenog posvećivanja i krunjenja careva.⁴⁴ Bonifacije VIII u svom sporu s francuskim kraljem Filipom Lijepim poručuje Filipu u govoru iz g. 1300. (u vrijeme kad je Carstvo već izgubilo svoju snagu): »Neka utihne galska oholost i prestane oglašavati da ne poznaje višega; to je laž; jer, pravno, Francuska jest i treba da bude pod dominacijom rimskog kralja i cara.«⁴⁵

I na prijed opisanom ograničenom području Rimsko Njemačko Carstvo zadržava svoju moć uglavnom 300 g. (g. 950–1250). Carstvo je dugo utjelovljeno samo u osobi vladara; nema glavnog grada, nema centralnog mjesta vladanja ni centralne birokracije. Ali ideja Carstva kao univerzalne monarhije tinja i dalje, pošto je već nestalo moći univer-

⁴⁰ Nav. djelo, vol. VI, g. 1936, str. 111.

⁴¹ Otto Gierke, nav. djelo, III Band, str. 198–199.

⁴² »Imperatorem qui diceret non esse dominum et monarchum totius orbis esset forte hereticus« (citirano po G. Jellineku, nav. djelo, str. 442).

⁴³ Otto Gierke, nav. djelo, str. 542–543.

⁴⁴ Tako je npr. kod krunjenja Otona III g. 996. učinjeno po aklamaciji ne samo rimskog naroda već naroda gotovo čitave Evrope; a kod Konrada II (g. 1024–1039) govori se o imperatoru pred kojim svi dijelovi svijeta sagibaju šiju (Carlyle, nav. djelo, vol. III, g. 1928, str. 171).

⁴⁵ Citirano prema P. Janet: *Histoire de la science politique*, 5. izd., t. I, str. 422.

zalnog Carstva. Njime se zanose i u njegovu sumraku⁴⁶ i njemački i talijanski (gibelini) pristaše (među posljednjima i pjesnik Dante). Priželjkivanje i teorija prešla je preko političke stvarnosti.

e) Bizant

Bizant je jedina sredovječna država koja se neposredno razvila od Rimskog carstva, a bizantska apsolutna monarhija od rimskog dominata. Njegova historija počinje g. 330, kad je car Konstantin osnovao Konstantinopol (Carigrad) i učinio ga prijestolnicom. Još za teoretskog jedinstva Rimskog carstva ono se dijeli na dvoje, i ti dijelovi imaju i druge careve. Teodozije Veliki (g. 379–395) posljednji put je ujedinio u svojim rukama čitavo Rimsko carstvo, a poslije njegove smrti ono se definitivno dijeli u Zapadno i Istočno. Dok je Zapadno Rimsko Carstvo uskoro propalo, Istočno nastavlja svoj život. Od rimske civilizacije prelazi se laganom evolucijom na novu, sredovječno-orijentalnu civilizaciju.⁴⁷ Od početka 7. st. do sredine 9. st. ubrzava se ovo preobražavanje. Od latinskog jezika prelazi se na grčki, pa se i visoki funkcioneri nazivlju grčki. Od civilnih provincija na koje je Rim dijelio državu prelazi se na teme. Pisci koji obrađuju Bizant smatraju da je rijetko koja administracija bila tako snažno centralizirana i dobro organizirana kao bizantska. – Agonija Bizanta počinje početkom 13. st., kad se svjetsko carstvo sužava na skromnu balkansku državu i u pitanju je samo tko će se koristiti njenim raspadom.⁴⁸ Osebnija bizantska civilizacija počiva na tri glavna temelja: helenizmu, kršćanstvu (ortodoksnom crkvi) i orijentu.⁴⁹ U razvijenoj civilizaciji leži naročita snaga Bizanta, koja privlači Bizantu i druge narode, odnosno društveno-političke zajednice. To je od konca 6. do sredine 15. stoljeća jedna od najsjajnijih civilizacija srednjeg vijeka, a od konca 5. stoljeća dalje dosta dugo i jedina evropska civilizacija; i baš superiornošću svoje civilizacije vrši Bizant snažan utjecaj na ostali svijet.⁵⁰

⁴⁶ »S veličanstvenim ignoriranjem stvarnog života zadržava se misao superiornosti carstva nad svim drugim svjetovnim vlastima i u vrijeme kad se ono pretvorilo u praznu sjenu« (G. Jellinek, nav. djelo, str. 442).

I ovom oslabljenom rimsko-njemačkom carstvu zadao je osobiti udarac Vestfalski mir od g. 1648. (kojim završava 30-godišnji rat), kojim je priznata nezavisnost Nizozemske i švicarskih kantona kao i mnogobrojnih pojedinih njemačkih država. Mnogi pisci međunarodnog prava smatraju da je Vestfalskim mirom i ugovorom utemeljeno moderno međunarodno pravo, jer je postavljen suverenitet i jednakost velikih i malih država kao temeljno načelo u međudržavnim odnosima.

I nakon Vestfalskog mira vegetira dalje tzv. rimsko-njemačko carstvo sve do g. 1806, kad car Franjo odbacuje i sam naslov rimskog-njemačkog cara i naziva se prosto austrijskim carem. Čini se da je onda Napoleon počeo maštati o rimskom nasljedstvu, pa je i svom sinu dao titulu rimskog kralja.

⁴⁷ O tome bliže Diehl: Byzance – Grandeur et décadence, g. 1919, str. 8. i d., str. 68. id.

⁴⁸ Calmette: L'élaboration du monde moderne, str. 111. i d.

⁴⁹ Diehl, nav. djelo, str. 270.

⁵⁰ Diehl, nav. djelo, str. 258. i d.

Bizant, dok je to god mogao, zadržavao je ideju imperium mundi. Bizant se stalno smatrao za nasljednika Rima i, kad bi imao potrebnu snagu, uspostavio bi čitavo Rimsko carstvo. On uzurpatorima smatra jednako razne »barbarske« kraljeve koji su zauzeli rimske krajeve kao i nasljednike Karla Velikog; nekim rimskonjemačkim carevima ne priznaje naslov cara da zadrži svojstvo cara samo za bizantskog vladara. I »barbarski« kraljevi smatraju, sa svoje strane, da teritorij koji su okupirali pripada Rimskom carstvu. I sam Teodorik Veliki (493–526) priznaje formalno istočnorimskog cara.

Najviše uspjeha u restauraciji Rimskog carstva je imao Justinijan, koji osvaja Italiju, pretvara opet Sredozemno more u mare nostrum (izuzimajući obale Galije, čitava morska obala i otoci pripadaju Carstvu), pa i sama monarhija Španija priznaje bizantski suverenitet. Još važnija je Justinijanova duhovna restauracija Rima, kodifikacija rimskog prava, putem koje će rimsko pravo izvršiti ogroman utjecaj na razvoj prava evropskih država. Kako se radi o kodifikaciji carskog rimskog prava, bit će ono od ogromna utjecaja osobito na razvoj monarhijskog suvereniteta.⁵¹

Nakon smrti Justinijanove sve se više smanjuje ekspanzija Bizanta. Bizant biva sve više guran da brani svoje istočne posjede. Već bi ga u 7. st. skrhalo Arapi da ga nije spasila grčka vatra. Nova velika opasnost dolazi od Slavena, a osobito Bugara. Duge borbe s Bugarima okončava Bazilij pobjedom na Strumici g. 1014.⁵² Opasnosti dolaze i od drugih susjeda. Ruski knez Igor npr. dopire g. 941/2. sve do zidina Carigrada. Ima tu i časova predaha i jačanja Bizanta. Bizant razvija naročitu snagu u periodu od g. 867. do 1025, Carstvo se širi, pa se uspostavlja i neka njegova vlast na Zapadu (tako npr. Nikefor II, umro g. 969, drži u šahu samog Otona Velikog u Italiji, stječe Siciliju i Cipar) – ali vlast i utjecaj Bizanta sve se više ograničava na Istok. Pod dinastijom Komnena (iza g. 1081) dolazi i do renesanse Carstva, a osobito pod moćnim Manuilom. Ali nakon smrti Manuila I (g. 1180) Bizant je u nezaustavnom propadanju. Zapad odgovara kontraudarcem: Fridrik Barbarosa tretira bizantskog cara kao svog vazala i podanika, što je značilo najveće poniženje za bizantski imperium mundi. Najveći revanš Zapada na bizantske imperijalističke tendencije bila je četvrta križarska vojna, koja zbacuje g. 1204. grčko carstvo i postavlja na prijesto flandrijskog grofa. To latinsko carstvo bilo je doduše efemerno, i pola stoljeća kasnije zauzimaju Grci ponovo svoju vlast, ali od toga udarca Bizant se nije nikad oporavio, on vegetira i čeka se samo čas da bude konačno likvidiran. To je palo u dio Turcima, koji provaljuju u Evropu, osvajaju Drinopolje (g.

⁵¹ Kako piše Calmette: »Kad Zapad govori o rimskom pravu, misli na Justinijanovo pravo. I tu je njegov imperijalizam potpuno uspio: carsko pravo postalo je pisanim pravom kršćanskoga univerzuma« (nav. djelo, str. 70).

⁵² Ona svršava pravim Džingiskanovim podvigom. Brazilij, koji dobiva ime Bulgaroeton (ubijalac Bugara), vraća u Bugarsku 14 tisuća oslijepljenih vojnika, koje je vodilo 150 privilegiranih, kojima je dao iskopati samo jedno oko.

1363) i čine ga prvom evropskom turskom prijestolnicom, te konačno g. 1453. osvajaju sam Carigrad i brišu Bizant kao državu. Utjecaj Bizanta, koji se sve više ograničavao na Istok, i ondje je u stalnom slabljenju. Diže se naročito i potpuno emancipira od Bizanta bugarsko carstvo, a najjači srpski vladar, Stjepan Dušan (1331–55), kruni se u Skoplju g. 1346. za cara Srba i Grka, što je već ranije učinio bugarski car Simeon Veliki (890–927), proglašujući se carem Bugara i Grka da bi se izjednačio s bizantskim carem.

Da bi Bizant utjecao na strane vladare odnosno političke zajednice, i došao do supremacije nad njima, on se služi i vojničkim i diplomatskim sredstvima (kao npr. novcem i darovima, osobito krunidbenim insignijama, podjeljivanjem titula, ženidbama sa stranim vladarima i nasljednicima prijestolja, odgajanjem stranih nasljednika prijestolja na bizantskom dvoru) i vjerom. Što se toga tiče, Bizant razvija neobično profinjenu diplomaciju. Političko je načelo Bizanta u pravilu da ne pritiškuje odviše pobijeđene; u 10. st. kaže jedan car da svaki narod, imajući različite zakone i običaje, mora ostati u posjedu onoga šta mu je svojstveno.⁵³ Naročita privlačna snaga Bizanta za strane vladare leži u njevoj civilizaciji i bogatstvu te istočnjačkom sjaju dvora.

Što se tiče specijalno Južnih Slavena, oni od prvog dana dolaska na Balkan stupaju u naročiti odnos spram Bizanta. Taj je odnos bio vrlo različan: jedni su postali pravi podanici, drugi su plaćali samo neki porez ili priznavali samo suverenitet, treći su bili samo saveznici Bizanta, koji vrši veću ili manju hegemoniju, a neki su bili i potpuno slobodni.⁵⁴ I taj se odnos slavenskih plemena s Bizantom stalno mijenjao, odgovarajući snazi obiju strana i političkoj situaciji. Najteže borbe vodile su se naročito između Bizanta i Bugarske države. I srpska država lavira u odnosu spram Bizanta. Nemanjići se npr. upiru na papinstvo da bi se emancipirali od Bizanta (god. 1217. primaju iz Rima i kraljevsku krunu). Ali već g. 1219. uspijeva Stjepan Nemanja da dobije nezavisnu crkvenu organizaciju i da se oslobodi i od Rima i od Bizanta.

Bizant vrši utjecaj i na hrvatska plemena. Hrvati nastavljaju područja zapadne strane demarkacione linije Istočnog i Zapadnog Rimskog Carstva, ali bizantski imperijalizam se načelno nije nikad ograničavao na samu istočnu stranu ove linije. Bizant je u svome imperijalizmu geografiju uzimao u obzir samo ukoliko mu faktičke snage i mogućnosti nisu dopuštale da zahvati i područja udaljenija od Carigrada. Tako je od prvog dana utjecaj, odnosno vrhovništvo Bizanta mnogo jače nad hrvatskim plemenima u Dalmaciji nego u Panoniji. S druge strane je geografski zapadnjački položaj Hrvatske pridonio da Hrvatska dođe pod dominaciju Franačke države, i to najprije panonska Hrvatska, a zatim i dalmatinska Hrvatska. Što se tiče posljednje, Franačka država čini kompromis s Bizantom (g. 803. i ponovnim ugovorom u Aachenu od g. 812),

⁵³ Diehl, *ibidem*, str. 76.

⁵⁴ K. Kadlec, *nav. djelo*, str. 82.

po kojem dalmatinska Hrvatska ostaje u franačkoj vlasti, i gradovi Zadar, Trogir, Split i Dubrovnik s otocima Krk, Cres, Lošinj i Rab u vlasti bizantskoj s nazivom Dalmacija. Kasnije je dalmatinska Hrvatska pod Zdeslavom (878–879) zamijenila franačko vrhovništvo s bizantinskim. Oko g. 880, uz pomoć pape, postaje kneževina Hrvatska nezavisnom državom bez vrhovništva druge države, samo dalmatinski gradovi ostaju i dalje pod bizantskim vrhovništvom. Za hrvatskog kralja Stjepana Držislava (969–995) ratuje Hrvatska zajedno s Bizantom protiv Bugara (Samuil). U vezi s tim savezničkim odnosima, Bizant ustupa Stjepanu Držislavu upravu dalmatinskih gradova i otoka (što je ranije učinio i kralju Tomislavu kao prokonzulu), šalje Stjepanu insignija kraljevske vlasti, kojima bude onda Stjepan Držislav krunjen kao kralj Hrvatske i Dalmacije. Bizant mu podjeljuje i naslov carskog »eparha i patricija«. Neki naši historičari vide u tome naročita odlikovanja, ja s državnopravnog gledišta, a u duhu onog vremena, u tome vidim prije isticanje izvjesnog vrhovničkog odnosa. Kad se nakon pobjede nad Bugarima osilio bizantski car Vasilije II, priznaje Hrvatsko (g. 1019) i izrijeком bizantsko vrhovništvo, a bizantski car šalje Krešimiru darove i podjeljuje mu naslov patricija. Što se tiče dalmatinskih gradova, koji su ranije bili neposredno pod bizantskim vrhovništvom, uspjelo je konačno Petru Krešimiru (1058–1074) da neposredno postane kraljem Dalmacije i Hrvatske. I kasnije, kad Dmitar Zvonimir (1076–1089) prima od pape Grgura VII kraljevske znakove uz obavezu vjernosti, on postaje papinskim vazalom. Bizantsko vrhovništvo zamijenjeno je papinskim,⁵⁵ koje je Dmitru Zvonimiru izgledalo korisnijim. Sa Dmitrom Zvonimirom nije likvidirano čitavo presizanje Bizanta na Hrvatsku, ono se nastavlja i kad su Arpadovići postali vladari hrvatsko-dalmatinskog kraljevstva. Zahvaljujući dobrim odnosima s Bizantom, kralj Koloman (g. 1102–1116) uspio je da zauzme dalmatinske gradove i otoke, koji su bili pod vrhovništvom Bizanta. Naročita agresija Bizanta počinje u času jačanja Bizanta za carevanja moćnog Manuila Komnena (1143–1180), koji teži za granicama rimskog carstva, pa aspirira između ostaloga i na Hrvatsku i Dalmaciju. Nakon izvjesnih peripetija uspije konačno Manuilu (g. 1167) da zavlada Srijemom, Hrvatskom južno od Krke i Dalmacijom (osim Zadra i otoka pod mletačkom vlašću). Smrću moćnog Manuila utrнула je i vlast Bizanta nad ovim krajevima.

f) Odumiranje koncepcije svjetske zajednice imperium mundi

Svjetska zajednica odnosno vlast postala je početkom 14. stoljeća neefektivnom. Ona odumire, kako u crkvenom, tako i svjetovnom obliku (za Zapad je u to doba kao svjetovna vlast dolazilo u obzir samo Rim-

⁵⁵ Samom Dimitriju Zvonimiru je vazalstvo papi, osobito Grguru VII, donijelo mnogo zla. Zbog njih se upleo u neke vojne, favorizirao je latine, konačno je bio sasjecen od razbješnjelih Hrvata (očigledno je tu došla do izražaja hrvatska stranka protiv latinske stranke) kad je kao papin vazal htio Hrvate angažirati za vojnu izvan zemlje.

ske Njemačko Carstvo), i na njen račun osamostaljuju se pojedine nacionalne države. Sa strane svjetske zajednice, odnosno vlasti nema više smetnje da pojedine državne zajednice postanu u odnosu prema vani nezavisne. Univerzalističko gledište svijeta, odnosno kršćanstva kao jedinstvenog političkog tijela zamjenjuje predodžba o većem broju međusobno samostalnih, najviših političkih zajednica – država. Sredovječni jedinstveni imperium mundi razbija se u pojedine, međusobno nezavisne i samostalne države. Prednjače Engleska i Francuska, koje nisu nikad ni bile ozbiljnije podvrgnute dominaciji pape ili rimskonjemačkog cara. Specijalno je Francuska vrlo rano ostvarila ideju samostalne nacionalne države, i bilo je posve razumljivo da je baš na francuskom tlu nikla koncepcija suvereniteta države. Specijalno se u 13. st. u Francuskoj odlučno odbacuje da bi rimskonjemački car imao tu bilo kakvu vlast; tvrdi se da je Francuska nakon podjele carstva Karla Velikog zadržala ista prava kao i onaj dio carstva koji je preuzeo to ime.

Tako se u velikom dijelu političke teorije onog doba, osobito u Francuskoj, pobija i poriče kako papinski tako i carski imperium mundi. Tvrdi se da iz jedinstva kršćanskog svijeta još nikako ne izlazi i jedinstvena politička univerzalna zajednica, već, naprotiv, da ljudskoj prirodi i svjetovnoj vlasti odgovara veći broj samostalnih državnih zajednica. Teoretski je čitavo ovo pitanje naročito razradio dominikanac Johannes Parisiensis (Jean de Paris)⁵⁶ u svom spisu »De potestate regia et papali« iz g. 1302. (tu se osobito podržava borba francuskog kralja Filipa Lijepog protiv pape Bonifacije VIII). Ivan Pariški oštro ustaje protiv svjetske političke zajednice, a za oslobođenje francuskog kralja i od papinskog i od carskog vrhovništva. Vjernici treba »ex naturali instinctu qui ex Deo est« da žive u raznim državama. Katolička crkva mora ostati univerzalna, ali baš zato ona se mora ograničiti na strogo duhovne stvari i ne može biti svjetovna politička organizacija. Crkva je bivstveno totus populus christianus, ali je nemoguće taj univerzitet učiniti političkom zajednicom; crkva je samo unitas fidei, posve duhovna zajednica vjernika, koja je izvan političkog terena. Ako papa prekorači granice svoje duhovne vlasti i pređe u građansko područje, može ga koncil svrgnuti. Posve obrnuto od klerocezarističke teze da crkva baš zato što jedina može osigurati univerzalnost mora da vrši i svjetovnu vlast. Cezaropapiste polaze s gledišta univerzalne političke zajednice, a Ivan Pariški s gledišta samostalnih nacionalnih država. Niz pisaca iznosi potkraj srednjeg vijeka ideje slične Ivanu Pariškom, naročito Marsilije Padovanski (četdesetak godina mlađi od Ivana P.). Utiru se putovi teoriji suvereniteta države.

⁵⁶ Blíže o Ivanu Pariškom: Otto Gierke, nav. djelo, Bd. III, str. 544; Prélôt: Histoire des idées politiques, g. 1959, str. 193–194; Wilks, nav. djelo, str. 91. i d., str. 554.

II

KATOLIČKA CRKVA I DRŽAVA¹

7. Izvorni strogi dualizam

Po ranokršćanskom shvaćanju crkva je isključivo duhovna institucija. Naglašavaju se Kristove riječi: »Moje carstvo nije od ovoga svijeta« ili: »Dajte caru što je carevo, a bogu što je božje«. U prvo doba kršćanstva između crkve i države i nema izravnog odnosa: one se kreću u dvije posve različite domene, naravnoj i nadnaravnoj. Crkva živi uglavnom u tajnosti, pred stalnom opasnošću od državne vlasti, od koje samo traži toleriranje njenih vjerskih obreda.

Kršćanska teologija shvaća crkvu kao živi organizam, kao samostalnu i jedinstvenu cjelinu, i to kao »Corpus mysticum Christi«. Crkva izvodi sva svoja ovlaštenja neposredno od boga, i ne treba joj za ovo državne vlasti. Iza Konstantina Velikog dolazi između dvije strogo razlučene domene, državne i crkvene, do mnogih izravnih odnosa; crkva prima od države vrlo rado i sve beneficije, ali budno pazi da država ne zahvati u njenu vjersku domenu. Vjerska i svjetovna domena se i dalje načelno strogo razlikuju. Sv. Ambrozije u 4. st. i Pelazije u 5. st. osobito ističu da ljudskim društvom vladaju dvije sile, svjetovna i crkvena, utjelovljene u dvije vlasti, svjetovnoj i crkvenoj, koje su obje božanskog porijekla i od kojih je svaka, u svojoj sferi, od druge nezavisna.² Popularna je postala teza sv. Augustina (g. 354–430) da država i crkva predstavljaju načelno dvije samostalne i uzajamno nezavisne institucije, koje se

¹ Glavna upotrijebljena literatura: Osim općih historijskih djela (osobito Weber-Langer: Weltgeschichte, 23. izd., g. 1922; Schiller: Weltgeschichte, II i III Bd.) i članaka iz Enciklopaedia Britannica (osobito Papacy): L. Pastor: Geschichte der Päpste seit dem Ausgang des Mittelalters, tri sveske, g. 1891–1895; Otto Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht, III Bd., g. 1881. i IV Bd., g. 1913; Carlyle: A History of Mediaeval Political Theory in the West u 6 vol. (osobito IV vol., The Theories of the Relation of the Empire and the Papacy from Tenth Century to the Twelfth, g. 1932); Wilks: The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages, g. 1963; P. Janet: Histoire de la science politique 5. izd., u dva toma; M. Prélot: Histoire des idées politiques, g. 1959; J. Calmette: Le monde féodale, g. 1937.

² Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 385.

kreću na sasvim različnom području. I ovo Augustinovo stajalište postaje ubrzo oficijelno stajalište rimskih biskupa i ostaje takvim dugo vremena.

S druge strane, priznatoj crkvi svjetovna vlast daje mnoge financijske privilegije (kao osobito u plaćanju dažbina) i oprostite od vojne službe i konačenja.

8. Miješanje i ispreplitanje crkvene i svjetovne sfere, njihovo uzajamno utjecanje

Čim je država legalizirala crkvu, postao je, s obzirom na sredovječne prilike, praktički neodrživ strogi dualizam između crkve i države, njihovo strogo ograničavanje na vlastitu sferu, a specijalno ograničavanje crkve na forum internum vjernika. Crkva sve više zasiže u bračna, porodična, nasljedstvena i socijalna pitanja, u njenu krugu se, u početku isključivo a kasnije pretežno, gaji nauka i umjetnost. Crkva razvija posebno crkveno (kanonsko) pravo, koje je daleko od toga da bi se ograničilo na forum internum ljudi, na pitanja ljudske savjesti, već naširoko obuhvaća i pravne odnose.

S druge strane, primitivna sredovječna država ne raspolaže s nekim iole razvijenim birokratskim aparatom, glavna joj je oružana armatura, a civilnu upravu velikim dijelom prepušta crkvenim organima, osobito biskupima. I sami vladari nemaju vlastite birokracije, već na čelu, modernije izraženo, dvorske kancelarije stoje visoki crkveni dostojanstvenici (obično biskupi), a u njoj rade i drugi klerici (u srednjem vijeku su to obično lica koja služe u vladarevoj kapeli), što će se još dugo zadržati (francuski Richelieu i Mazarin više su pravilo nego izuzetak).^{2a} Kad će se od konca 11. pa do početka 14. st. raspojasati klerokracija s cezaropapizmom svi će se ti i slični oblici uplitanja svećenstva u svjetovne poslove tumačiti kao supremacije crkve nad državom. Uistinu je pri tome svećenstvo u pravilu vršilo samo državne odnosno političke poslove, a ne neku crkvenu vlast nad državom. To pogotovu vrijedi za svećenike kao članove političkih predstavničkih (staleških) tijela – bilo da su oni tu bili zajedno s laicima ili formirali posebna tijela.

I obrnuto, država, njeni organi i laici učestvuju i u čisto crkvenim poslovima, kao npr. u sazivanju i učestvovanju na crkvenim koncilima i sinodima, pri izboru visokih crkvenih dostojanstvenika, osobito biskupa, pa i samih papa. Naročito su carevi smatrali svojom dužnošću da sazivaju crkvene koncile za rješavanje nerijetkih sporova između dva pa i tri pape, pa da onda potvrde pravoga. Sama crkva kralju daje čisto crkvene funkcije: da otklanja ostatke poganstva i hereziju i da drži disciplinu kod svećenstva. Kralj, odnosno državna zajednica imaju postati instrumentom crkve. Kao što su, s druge strane, visoki crkveni dostojanstvenici, a i sam papa, vršili izvjestan jači utjecaj u biranju careva

^{2a} O dvorskoj kancelariji hrvatskih vladara i svećenicima koji su u njoj radili: M. Kostrenčić, nav. djelo, str. 131. i d.

(tako je npr. između izbornih knezova koji su birali njemačkog cara bilo i nekoliko visokih crkvenih dostojanstvenika). Iz pomazivanja kralja kao obične crkvene ceremonije crkva je počela za vrijeme cezaropapizma izvoditi svoj supremat nad kraljem. A i iz zakletava koje kod krunjenja kralj daje zapravo narodu, odnosno zakletava vjernosti koje predstavnici naroda daju kralju, izvodi crkva u svojoj imperijalističkoj eri pravo da svrgava »nevjerne« kraljeve i razrješava podanike njihove dužnosti pokoravanja kralju.

Kad se papa Kaliksto III (španjolskog porijekla, Borgia) zavadio s napuljskim kraljem Alfonsom (pomoću kojega je ranije i izabran za papu), uputio mu je breve u kojemu kaže: »Neka znade Nj. Vel. da papa može svrgavati kraljeve«, na što mu Alfons odgovara: »Neka zna Nj. Svetost da će on (kralj), ako to hoće, naći sredstva i putove da svrgne papu.«³ Čini se da su, za ono doba, bili pomalo obojica u pravu.

9. Biranje pape

Izbor pape je prvenstveno izbor rimskog biskupa, zato se i ističe važnost krunjenja za stjecanje papinstva. Papu izvorno biraju, slično biskupima, kler i laici, među kojima zadobiva sve veće značenje rimska aristokracija. Propašću Zapadnog Rimskog Carstva papa odnosno rimski biskup oslobađa se carske vlasti, dok Teodorik Veliki kao arijanac nije imao za papu veći interes. Za bizantinske vladavine u Italiji papa se ne može posvetiti dok njegov izbor ne potvrdi car. To uspostavlja i sin Karla Velikog, Ljudevit Pobožni. Nakon sloma karolinškog carstva nad papom vrši jak utjecaj rimsko plemstvo, i Ivan X, razmjerno jaki papa, zahvaljuje svoje prijestolje jednoj jačoj aristokratkinji (Teodora).⁴ U 9. stoljeću papinstvo je uopće pod jakim utjecajem rimske aristokracije, s kojom iza Otona I (936–973) raspravljaju i njemački carevi; ta podređenost papinstva traje sve do Grgura VII (1073–1085). I njemački carevi od početka X st. do Grgura VII vrše jak utjecaj na izbor pape.⁵

Sredinom 11. st. provodi se načelno emancipacija od svjetovnog utjecaja kod izbora pape. Na crkvenom koncilu g. 1059. načelno se papini izbori oslobađaju od svjetovnog utjecaja a samo se lično zadržavaju izvjesna prava ondašnjem njemačkom vladaru Henriku IV. No najodlučnije je istupio protiv svjetovnog utjecaja na izbor pape Grgur VII. Ali i kasnije će se još dugo zadržati utjecaj svjetskih vladara, direktan ili indirektan, na izbor pape.⁶

³ Citirano prema Pastoru, nav. djelo, Bd. I, str. 615.

⁴ Schiller, nav. djelo, Bd. II, str. 141.

⁵ Poblje o tome Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 11. i d.

⁶ Kao jedno od posljednjih takvih prava bilo je pravo veta austrijskog cara protiv izbora pape, kojim se i efektivno, posljednji put, poslužio Franjo Josip I protiv izbora kardinala Rampolle (inače prijatelja našeg Strossmayera), koga je Austrija sumnjičila zbog frankofilne politike Leona XIII. Papom je onda postao patrijarha Venecije Sarto kao Pio X, koji je ukinuo ovo austrijsko pravo veta.

10. Biskupi i njihovo biranje

U opisanom miješanom sistemu crkvenih i svjetovnih (političkih) poslova osobito značenje imaju biskupi, kod kojih se i najviše koncentriralo vršenje tih posala. Slično vrijedi i za neke druge visoke crkvene dostojanstvenike.

Odatle, posve prirodno, želi svjetovna vlast, prvenstveno vlada, zadržati što jači utjecaj na postavljenje (a i smjenjivanje) tih crkvenih visokih dostojanstvenika. S druge strane, što je više jačala želja papinstva za supremacijom nad svjetskim vladarima, to je ono i više težilo da biskupe što više podredi sebi i da ih učini što zavisnijima da bi preko biskupa vladalo nad kraljem i čitavom državom. Prema koncepciji klerokratskih ideologa svaki kralj ima svog biskupa, koji stoji kao neki alter ego iza prijestolja. Istu opću vlast koju klerokrati prisvajaju za papu prisvajaju i za biskupe: kao što je papa univerzalni rex i sacerdos, trebalo bi da to bude i biskup u svojoj dijecezi, odnosno kraljevini.⁷ Ekstremni klerokrati idu još dalje, pa se biskup nema pokoravati kraljevim direktivama, već, naprotiv, svjetovni vladar ima slušati direktive biskupa.

Uistinu, daleko od ove klerokratske fantazije biskupi pretežno, a osobito u Njemačkoj i Francuskoj, zadržavaju samostalnost spram pape i politički stoje bliže svom vladaru negoli papi. To se najbolje vidi u doba najoštrijih sukoba između svjetovnih vladara i pape, kada u pravilu manji broj biskupa s odnosnog područja privoljuje papi, dok mnogo veći privoljuje vladaru (ili traži neki kompromis). Košulja je bliža od kaputa. I ti biskupi, pristaše vladara koji se bore s papom, daju tome vladaru protuotrov protiv papine ekskomunikacije: da budu protupape. I tako kad je u 14. st. prešao val cezaropapizma, pape su još uvijek imali mnogo posla s discipliniranjem i podvrgavanjem biskupa.

Utjecaj vladara i drugih laika na izbor i postavljanje biskupa bio je u srednjem vijeku, općenito gledano, dosta jak – ali je u pojedinostima varirao od zemlje do zemlje i od vremena do vremena. Tako npr. u karolinškoj državi biskupa bira kler i narod dijeceze, odobravaju biskupi provincije i metropolitani, a konačno daje vladar svoj pristanak.⁸ S druge strane, pape nisu dugo imali – izuzimajući vlastito područje – udjela u postavljanju biskupa. Ojačano papinstvo ne smatra simonijom samo kad se dobivaju visoke crkvene časti novcem već i kad se to ne dobiva zbog crkvenih zasluga, nego kao kompenzacija za svjetovne službe.

Grgur VII je odmah po dolasku na papinsko prijestolje oštro ustao protiv utjecaja svjetovne vlasti na postavljanje u crkvenim službama. On zbog toga najoštrije kori francuskog kralja Filipa, naziva ga tiraninom i prijeti mu ekskomunikacijom. Još veći spor nastaje u čitavom pitanju investiture između Grgura VII i njemačkog Henrika IV. Nasljednici pape Grgura VII, osobito Urban II, zadržavaju Grgurovu zabranu

⁷ Wilks, nav. djelo, str. 333. i d.

⁸ Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 25.

svake svjetovne investiture, dok je vladari (osobito njemački carevi i francuski kraljevi) brane i dalje zastupaju, pa se i slabo pridržavaju papinskih zabrana.⁹ Zahvaljujući većoj elastičnosti pape Kaliksta II (1119–1124) u odnosu prema njegovim prethodnicima, dolazi Vormskim konkordatom od g. 1122. do izvjesnog kompromisa u pitanju investiture. Po tome ugovoru imaju se biskupi i opati, u prisustvu kraljevskog opunomoćenika, slobodno birati i insignijama pape uvesti u njihovu duhovnu službu, a od cara – u Njemačkoj prije, a u Italiji i Burgundiji nakon crkvene posvete – snabdjeti sceptrom sa svjetovnim posjedom i regalijama (pravima). Kako se vidi, u prednjoj bilješci navedeni kompromisni prijedlozi su uglavnom trijumfurali. Ali u opisanom mješovitom sistemu vršenja crkvenih i svjetovnih posala, ostaje pitanje investiture visokih crkvenih dostojanstvenika stalno na dnevnom redu u katoličkim zemljama – čista situacija je nastala tek rastavom crkve od države, koja radikalno dokida čitav taj mješoviti sistem.¹⁰ Ugarski kraljevi vršili su u početku veliki utjecaj na postavljanje visokih crkvenih dostojanstvenika, no i tu dolazi do spora o investituri, koji se okončava g. 1106. kompromisom da se kralj odriče slobodnog postavljanja biskupa i ostavlja slobodni kanonski izbor uz kraljevu potvrdu.¹¹

11. Supremacije crkve nad državom, odnosno pape nad svjetovnim vladarima

S gledišta državne samostalnosti (suvereniteta) posmatrano, opisani sistem miješanja vjerskih i političkih poslova, odnosno crkve i države može postojati samo dok tim crkvenim osobama ne dirigira izvana politička crkvena centrala, koja se ne ograničava na stroga vjerska pitanja. I u takvom sistemu javlja se delikatan problem klerokracije, koji ima dosta sličnosti s problemom birokracije, ali taj problem ostaje interno državni.

⁹ I sami biskupi nisu se slijepo pokorili papinskim odredbama, a neki od njih su i javno isticali svoja posebna mišljenja. Tako npr. piše g. 1086. Wido, biskup Ferrare, da kod položaja biskupa treba razlikovati s jedne strane duhovnu službu koju mu podjeljuje duhovna vlast, a s druge strane svjetovnu vlast i posjed što mu podjeljuje vladar; a Ivo, biskup od Šartreza, piše g. 1096. da su pape priznavale pravo kraljevima da podjeljuju biskupije (concessio episcopatus) onima koji su kanonski izabrani i da kralj »kao glava naroda« mora imati izvjestan udio u postavljanju biskupa (bliže Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 82. i 98).

¹⁰ Tako je npr. Bolonjskim konkordatom iz g. 1516, sklopljenim između francuskog kralja Franje I (1515–1547) i pape Leona X dobio kralj pravo imenovanja određenih najviših crkvenih dostojanstvenika. A Konkordatom iz g. 1801. priznato je francuskoj vladi postavljanje biskupa i nadbiskupa, koje posvećuje papa. Ali dodatni član tome Konkordatu iz naredne godine stvarno centralizira administraciju crkve u rukama Napoleona (onda prvog konzula) – i to se reguliranje uglavnom zadržalo sve do g. 1905.

¹¹ H. Mitteis: *Der Staat des hohen Mittelalters*, g. 1940, str. 455.

Posebna su privilegija imali dalmatinski gradovi, gdje je tradicionalno birao biskupe kler i narod (populus). U privilegiju kralja Kolomana od g. 1107. gradu Trogiru zadržava se ovo trogirsko pravo stim da izabranog biskupa potvrđuje kralj.

Stvar se iz temelja mijenja kad je papinstvo pregnulo da vrši politički utjecaj na državnu vlast i da je podvrgne svojoj vlasti. Sistem načelne ravnopravnosti, odnosno dualizma, pretvara se u supremaciju crkve nad državom, odnosno supremaciju pape nad svjetovnim vladarima. I odatle pojava da se u ranije vrijeme ubacivanje jedne vlasti (svjetovne ili crkvene) u sferu druge vršilo srazmjerno manjim trvenjima. No u 11. st., s uzdizanjem papinskog primata i supremacije, sve se to iz temelja mijenja i svaka od ove dvije vlasti načelno odbija takvo ubacivanje, dok sama sa svoje strane nastoji proširiti sferu svoga utjecaja.¹²

Koncepcija superiornosti crkvene vlasti, odnosno pape, protivna je uopće načelnom razlikovanju između svjetovne i duhovne vlasti. Kad papokrati govore o duhovnoj i svjetovnoj vlasti, ne misle na dvije razne vlasti već na jedinstvenu vlast sa dva aspekta.¹³ Po shvaćanju papinovaca najviša duhovna vlast uključuje u sebi i najvišu svjetovnu vlast. Iz duhovne vlasti proizlazi i svjetovna.¹⁴ Kršćanstvo, kao jedinstveno društvo, mora imati u papi i jedinstvenog vladara. Od pape proizlaze sve druge vlasti i samo papa drži svoju vlast originalno.¹⁵ Prema papinovima, preko pape govori sam bog.¹⁶ Osobito veliki papa imperijalista Inocent III rado ističe da preko njega djeluje sam bog.¹⁷ Papa vrši, prema papistima, neograničenu vlast.¹⁸ Priroda papinske vlasti, po shvaćanju papinovaca je dvostruka: kao što je crkva *Ecclesia* – *Imperium*, tako je i papa istovremeno *sacerdos* et *rex*.¹⁹ I papina svjetovna vlast je, prema ovoj koncepciji papinovaca, neograničena. Totalitarni cezaropapizam! Samo crkva i papa ne žele od dobre volje da vrše čitavu svjetovnu vlast, i ostavljaju, moderno izraženo, izvršnu vlast svjetovnim

¹² Carlyle, nav. djelo, vol. II, str. 199.

¹³ Wilks, nav. djelo, str. 65 i d.

¹⁴ Tako piše Augustinus T.: »Papa ergo, qui vicem Dei gerit in Terris, ex quo habet potestatem spiritualium, habebit similiter potestatem temporalium et corporalium« (po Wilksu, nav. djelo, str. 265).

¹⁵ Tako npr. jedan od najizrazitijih ideologa cezaropapizma Augustinus Triumphus (po Wilksu 1270/3–1322, a po Gierkeu 1234–1328) piše: »Potestas papae est maior omnia alia maioriore causalitatis, quia eius potestas causat omnem aliam potestatem examinando, confirmando et iudicando --- quia cuiuslibet ordinis dignitatem et potestatem Romanus pontifex habet instituere et confirmare; eius vero potestatem solus Christus fundavit et confirmavit« (po Wilksu, nav. djelo, str. 69).

¹⁶ Tako isto Triumphus: »Sententia igitur papae et sententia Dei una sententia est --- unum consistorium est ipsius papae et Dei --- una sententia et una curia Dei et papae« (po Wilksu, nav. djelo, str. 165).

¹⁷ Inače papinstvo u početku razvoja ističe samo vikarijat sv. Petra, ali od 12. st. dalje direktni Kristov vikarijat (Wilks, nav. djelo, str. 397).

¹⁸ Augustus Triumphus ističe da je ta vlast neograničena i neosporna, faktički tako velika da možda ni sam papa ne zna što sve može uraditi (Wilks, nav. djelo, str. 170).

¹⁹ Tako piše Augustinus T.: »Unde ista de causa summus pontifex meretur dici rex et sacerdos. Nam dicitur rex propter potestatem regalem et temporalem, et dicitur sacerdos propter potestatem spiritualem«. A Inocent III kaže: In signum spiritualium contulit mihi mitram, in signum temporalium dedit mihi coronam: mitram pro sacerdotio, coronam pro regno...« (citirano po Wilksu, nav. djelo, str. 258).

licima (teološki pisci tu razlikuju između auctoritas pape i potestas kralja, papa vrši na svjetovnom području auctoritas, a na crkvenom auctoritas i potestas); ali papa može, kad god to zaželi, vršiti svaku svjetovnu vlast. Čitava ta papska vlast pojačava se teološkim sredovječnim shvaćanjem da je osnovno u državi da služi crkvi, da je najvažnija državna zadaća da zaštiti vjeru i crkvu: a to treba država da čini po naređenju i uputi crkve.^{19a} S time u vezi stoji i dizanje crkvenog (kanonskog) prava, koje klerokrati, u vrijeme cezaropapizma, smatraju u cijelosti božanskim ili prirodnim pravom, koje stoji nad pozitivnim svjetovnim pravom: država mora, po tom shvaćanju, prvenstveno da živi po normama ovog crkvenog prava i može razvijati vlastita pravila samo gdje joj za to crkveno pravo ostavlja slobodno područje.²⁰ Država se, po tom klerokratskom shvaćanju, bitno razlikuje od crkve time što nije božanskog, nego zemaljskog porijekla, upravo produkt pokvarene ljudske prirode – a da bi država postala dionicom božje milosti, mora se izliječiti crkvenim autoritetom: u tom smislu dobiva svjetovna vlast ovlaštenja, dobivaju vladari svoja prava od crkve.^{20a}

Osobiti argument za svevlast pape daje ideja univerzalnosti.²¹ Svjetovna i duhovna organizacija, po tome shvaćanju, moraju se negdje ujediniti; »tota machina mundalis« neophodno traži jedinstveni principat, a kako je papin principat kvalitativno najviši, treba da to bude baš papa.

Kanonisti razvijaju i formalno pravnu teoriju kojom žele osigurati supremaciju crkve nad državom. Pri tome oni osobito ističu četiri argumenta: 1) tradiciju slučajeva kad je papa vršio takvu supremaciju (osobito postavljao i svrgavao vladare); 2) teoriju o posljedicama prava ekskomuniciranja (što uključuje osobito i pravno svrgavanje vladara); 3) teoriju da je sv. Petar, a prema tome i njegovi nasljednici, primio od Krista i duhovnu i svjetovnu vlast; i 4) interpretaciju isfabricirane Konstantinove donacije.²²

U cilju uzdizanja crkvene vlasti nad svjetovnom vlasti mnogo se upotrebljavaju alegorije. Sv. Bernard (1090–1153) razvija alegoriju o dva mača, koju oduševljeno prihvaćaju klerokrati. To su dva mača apostola Petra s Gecemanskog brda, koja predstavljaju duhovnu i svjetovnu vlast i oba su božanskog porijekla. Nasljednik sv. Petra daje svjetovni mač vladaru, koji se ima njime služiti po rasporedu svećenika. Sličnu alegoriju upotrebljava i veliki crkveni imperijalista papa Grgur VII u pismu Vilimu Osvajaču radi uzdizanja nadmoći pape nad svjetovnim vlada-

^{19a} O tome bliže Gierke, nav. djelo, Bd. III, str. 125, i d.

²⁰ Gierke, nav. djelo, str. 127–128.

^{20a} Gierke, ibidem, str. 524.

²¹ Gierke, ibidem, str. 518. i d.

²² Bliže o tome Carlyle, nav. djelo, vol. II, str. 200. i d.

rom, upoređujući sunce s papinskom vlašću, a mjesec s kraljevskom vlašću.²³

Papiste poriču samostalnost države i njena vladara. Po njihovu shvaćanju ni jedan vladar nema drugog osnova odnosno prava na vladanje osim papina ovlaštenja, bez toga je u posjedu ukradene stvari. Papa stavlja careve i kraljeve nad narode. Papa je, počinjući s carem, nadređen svim svjetovnim vladarima; svi oni dobivaju svoju službu samo posredno od boga, ali neposredno od božjeg namjesnika, pape.²⁴ Specijalno se car, u duhu važećeg lenskog prava, oglašava najvišim papskim vazalom. Papa može, iz opravdanih razloga, povjeriti i oduzeti imperium vladarima, kao što ga je prenio od Grka na Nijemce. Ali papina vlast nad vladarima ne ograničava se samo na njihovo postavljanje i smjenjivanje: papa je njihov vrhovni sudac; on prima protiv njih žalbe; štiti narode od tiranije i može podanike razriješiti njihove dužnosti poslušnosti.^{24a}

12. Borba papinstva za političku prevlast

Naprijed opisana cezaropapinska doktrina ostala je kao takva samo u carstvu ideja i nije nikad, u svojoj totalnosti, postala realnom političkom kategorijom. Može se samo, posve općenito, kazati da su pojedine teze ove doktrine u određeno vrijeme primjenjivali neki vladari odnosno države (osobito kad su bili u stisci). Relativno najveće praktično značenje dobila je čitava papokratska doktrina u vrijeme kad je papinstvo na vrhuncu vlasti, od Inocenta III do Aleksandra IV (1198-1261), i kad su opće političke prilike omogućavale ostvarivanje većih postulata papokracije.

Papinstvu kao političkoj sili slabo ima koji trag još početkom 9. st. A u doba Karla Velikog – za koga su kasnije papokrati tvrdili da je papa bio onaj koji je na njega, odnosno na franačko carstvo prenio rimski imperij – bio je papa Leon III vrlo skroman u svojim političkim pretenzijama. On otvoreno priznaje vrhovnu vlast cara i obećaje mu poslušnost.²⁵ Borba papinstva za političku vlast počinje sredinom 9. st.

²³ U konfliktu s francuskim kraljem Filipom Lijepim papa Bonifacije VIII se u jednoj buli ponovo služi alegorijom o dva mača, koji oba pripadaju crkvi, a kralj se jednim od njih može služiti samo u korist crkve.

²⁴ Gierke, *ibidem*, str. 527, i d.

^{24a} Gierke, *ibidem*, str. 531-532. Osobito je najveći papa imperijalista Inocent III težio za proširivanjem političke vlasti pape; kao vikar samog Krista papa postavlja i smjenjuje kraljeve, zaštićuje ih i sklapa mir među protivnim strankama, zaštićuje osobito siročad i udovice kraljeva, potvrđuje mirovne ugovore, sporazume, davanja i statute – a sve je to i u praksi primjenjivao (Carlyle, *nav.* djelo, vol. V, str. 159. i d.).

²⁵ Nakon svog izbora za rimskog cara (g. 800-814) piše Karlo Veliki papi Leonu III: »Vrlo smo obradovani i jednostudnošću izbora i skromnošću vaše poslušnosti, kao i obećane vjernosti koju ste nam dali.« A isti papa piše caru: »Ako u poslovima koji su nam podvrgnuti nismo slijedili put pravog zakona, spremni smo da ga reformiramo prema vašem rasuđivanju i onome vaših predstavnika« (citirano prema *nav.* djelu Janet, t. I, str. 324-325).

Značajna je u tome pogledu iz sredine 9. st. zbirka dokumenata, tzv. Pseudoizidorski dekretali, koja pored ispravnih dokumenata, objavljuje i proste falsifikate radi jačanja papine crkvene²⁶ i svjetovne vlasti i uspostavljanja njegove supremacije nad crkvenim i svjetovnim vlastima. Među tim falsifikatima ističe se osobito tzv. Konstantinova darovnica, po kojoj bi pape imali političku vlast nad velikim dijelom zapadne Evrope.^{26a} U dekretalima se, između ostaloga, stavljaju u usta prvom pretpostavljenom nasljedniku sv. Petra u rimskoj biskupiji načela stroge supremacije crkve nad svjetovnom vlasti. Ti će falsificirani dokumenti dobiti onda u borbi za supremaciju crkve nad svjetovnom vlašću, odnosno za supremaciju pape nad svjetovnim vladarima, gotovo vrijednost Biblije. Svjetovne vlasti ratuju u to doba »svijetlim oružjem«, crkvene vlasti biblijom i drugim pismenim dokumentima, pa kad ih nema dovoljno, oni ih fabriciraju kao što svjetovne vlasti fabriciraju oružje.

Ako se od sredine 9. st. počela već razvijati težnja papinstva za političkim svjetovnim utjecajem, puni zamah dobiva to tek u 11. st. Dramatski konflikt crkvene i svjetovne vlasti, odnosno pape i svjetovnih vladara, vlada puna dva i po stoljeća: od dolaska na papinsko prijestolje Grgura VII (g. 1073) do smrti Bonifacija VIII (g. 1303). Ta borba između papa i vladara vodi se pretežno s obzirom na pojedina pitanja, kao npr. oko investiture biskupa i drugih visokih crkvenih dostojanstvenika, o konkurentnim crkvenim i svjetovnim pravnim sistemima, o pravu oporezivanja svećenika itd. Ali u pozadini svih tih sporova stoji, sa crkvene strane, teza o supremaciji papinstva. No ima i slučajeva kad je glavni spor baš u tome da li je vrhovni vladar papa ili svjetovni monarh (kasnijim jezikom izraženo da li je suveren papa ili svjetovni vladar), kao npr. za borbe njemačkih Štaufovaca ili kontroverze između Bonifacija VIII i francuskog kralja Filipa Lijepog.

S pontifikatom Grgura VII (g. 1073) počinje sistematski papinski imperijalizam.²⁷ Grgur razvija čitav klerokratski credo, proširujući

²⁶ Papinstvo se vrlo lagano razvilo i kao strogo vjerski centar. Jaka decentralizacija crkve i u samim vjerskim poslovima bila je značajna kad je g. 590. Grgur Veliki izabran za papu. On je specijalno uzeo za svoju zadaću da slomi ove samostalne crkve, koje su ograničavale papu u vjerskim stvarima. To mu nije svagdje uspjelo, a osobito su franačkom crkvom faktički vladali franački vladari (pogotovu su istočnom crkvom dominirali bizantski carevi). Isfabricirani dekretali u Pseudo-izidorijani, stavljaju često u usta ranijih papa ideje Grgura Velikog i teže potčinjavanju franačke (kasnije galikanske) crkve papi.

^{26a} Donatio constantini krivotvorena je polovinom VIII stoljeća i po tome je car Konstantin kad se povukao u Carigrad tadanjem papi poklonio Rim i talijanske provincije. Papisti se počinju obilato služiti tim falsifikatom, pošto je uvršten, zajedno s drugim falsifikatskim drugaricama, u Pseudoizidorske dekretale.

²⁷ Pojedinačnih papinih većih političkih zahvata bilo je i prije toga. Tako su npr. normanski vladari južne Italije već g. 1059. morali obećati vjernost papi Nikoli II. Papa Aleksandar II piše Vilimu Osvajaču da je Engleska Kraljevina od vremena prelaza na kršćanstvo »sub apostolorum Principe manu et tutela« i da ima plaćati godišnji danak apostolskoj stolici; na to Vilim odbija vazalsko potčinjavanje, ali obećaje pape (pobliže Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 299-300).

crkvenu vlast na svjetovne magnate daleko preko monarha.²⁸ Grgur svojata konkretno supremaciju nad čitavim nizom zemalja, odnosno vladara, naročito nad Španijom, Ugarskom, Danskom, Korzikom, Hrvatskom, a osobito nad čitavom Njemačkom.²⁹ S druge strane, Grgur se protivi lenima njemačkog cara i želi sva lena rezervirati za papinstvo.³⁰ Grgur vrši i puni protektorat nad vladarima svoga lena.³¹ Po ondašnjem shvaćanju, radi se o pravom vazalskom odnosu.

Relativno najveće političku vlast i ugled steklo je papinstvo za Inocenta III (1198-1216), što se uglavnom zadržava do smrti Aleksandra IV (g. 1261).³²

²⁸ G. 1080. Grgur VII, povodom ponovnog ekskomuniciranja Henrika IV, u dugoj deklaraciji o tome Rimskom koncilu, naročito ističe da crkveni dostojanstvenici moraju tako djelovati »ut omnis mundus intelligat et cognoscat quia, si potestis in coelo ligare et solvere, potestis in terra imperia regna principatus ducatus marchias comitatus et omnium hominum possessiones pro meritis tollere unicuique et concedere. --- Si enim spiritualia iudicatis, quid de saecularibus vos posse credendum est! --- Addiscant nunc reges et omnes saeculi principes, quanti vos estis, quid potestis; et timeant parvi pendere iussionem ecclesiae, vestrae« (citirano po Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 202-203).

²⁹ Carlyle, nav. djelo, vol IV., str. 301. i d.

³⁰ Tako u jednom pismu oštro kori ugarskog kralja Salamona što je od njemačkog cara primio leno kraljevinu koja može biti samo leno apostolske stolice; a u druga dva pisma Grgur podržava Gezu u njegovim zahtjevima za ugarskim prijestoljem, s razloga što je Salamon izgubio to pravo, jer ga je kao leno primio od njemačkog cara (Carlyle, ibidem, str. 302-303).

³¹ Tako upozoruje u jednom pismu od g. 1079. Vezelina da ne smije dizati oružje na »quem in Dalmatia regem auctoritas apostolica constituit«, i štogod Vezelin učini protiv toga kralja, učinio je protiv apostolske stolice. (Carlyle, ibidem, str. 304-305).

U zavjernici Dmitra Zvonimira papi Grguru VII se kaže: »Ja Dmitar, koji se zovem i Zvonimir, milošću božjom vojvoda Hrvatske i Dalmacije, primajući vlast od tebe, gospodine Gebizone, kao legata apostolske stolice i gospodina našega pape Grgura, pošto sam nakon saborskog i sporazumnog izbora provedenog u solinskoj bazilici sv. Petra od strane cijelog klera i naroda uveden i postavljen za kralja zastavom, mačem, žezlom i krunom, tebi se zavjetujem, obećajem i obričem, da ću ja neizmjenjeno izvršiti sve što mi nalaže časna svetost, tj. da ću u svemu i u svakoj prilici ostati vjeran apostolskoj stolici i da ću neoporecivo obdržavati sve ono što su u ovom kraljevstvu odredili ili što će odrediti bilo apostolska stolica, bilo njezini legati. Vršit ću pravdu, branit ću crkve; bit ću skrbnik privjencata, desetine i svega što pripada crkvi; brinut ću se za život biskupa, presbitera, dakona i poddakona da žive čisto i po propisima; zaštićivat ću siromašne udovice i malodobne; razvrgavajući nedopuštene brakove među rodbinom, uvest ću zakonito vjenčanje prstenom i blagoslovom svećenika, a već provedeno zakonito vjenčanje neću dopustiti da se poništi; zabranjivat ću prodavanje ljudi i pokazat ću se, uz pomoć božju, pravednim u svemu što je u skladu s pravednošću«. Slijede podavanja i darovanja crkvi. Zavjernica nastavlja: »Osim toga, jer vladati znači služiti bogu, ja se umjesto sv. Petru i gospodinu našem papi Grguru i njegovim nasljednicima predajem u ruke tebi i predajući se potvrđujem svoju vjernost ovom zakletvom: ja, kažem Dmitar, koji se zovem i Zvonimir, po milosti božjoj i po daru apostolske stolice kralj, bit ću od ovog časa unaprijed vjeran sv. Petru i mome gospodaru papi Grguru i njegovim nasljednicima po kanonskim propisima ...« (citirano po nav. djelu M. Kostrenčića, str. 126-127).

³² Tako je Inocent III (prema navodima u članku Papacy u Britanskoj enciklopediji) prigrabio izvjesnu svjetovnu supremaciju nad kraljevinama Sicilije i Napulja, Sardinije, državama Iberijskog poluostrva, Aragonom, skandinavskim državama, Ugar-

Galerija velikih cezara papa zaključuje se s Bonifacijem VIII. Ne što ne bi bilo raspoloženja i sposobnosti Bonifacijevih nasljednika za takve pothvate (po imperijalističkom shvaćanju i ličnoj energiji bio je Grguru VII i Inocentiu III vrlo blizak Julije II), već što im je ovo onemogućavala opća politička situacija. Bonifacije VIII želi pravim pljuskom bula ojačati papinsku vlast nad monarhom, odnosno državom.³³ No agresiju Bonifacija VIII slomio je francuski kralj Filip Lijepi. Za pismeni odgovor Filipa na Bonifacijevu agresiju tvrdi Janet (ibidem str. 425) da je to možda najsnažnija reakcija u 14. st. protiv pontifikalne tiranije.³⁴ K uspjelom otporu Filipa Lijepog pridolazi otpor Henrika VII Klementu V i Ljudevita Bavarskog Ivanu XXII.³⁵

Papinstvo uskoro silno gubi na političkom ugledu; osobito tzv. babilonskim sužanjstvom u Avinjonu,³⁶ a zatim dvopapstvom, tako da je tek na koncilu u Konstanci uspostavljeno jedinstvo crkve izborom pape Martina V (1417-1431).

13. Spor njemačkog carstva i papinstva

Političke sporove papinstva s pojedinim vladarima daleko nadvisuje spor, upravo rat papa s njemačkim carevima. U pozadini tog rata je naročito borba o imperium mundi, a osobito o gospodstvo nad pojedinim talijanskim područjima. Po posljednjem razvile su se u Italiji i dvije posebne stranke: gelfi ili velfi, pristaše pape, i gibellini, pristaše cara. Boj između te dvije stranke, koji je bio osobito jak u sjevernoj Italiji, nije trajao samo za vrijeme Hohenštaufovaca, već se zadržao i nakon njihove propasti.

U doba borbe cara i pape o supremaciji vlasti podijelili su se i učitelji prava u dvije grupe. Na jednoj strani su stajali kanonisti ili dekretalisti, branioći apsolutne papine vlasti, a na protivnoj legisti, odani carskoj vlasti.³⁷ U jeziku srednjeg vijeka znače legisti učitelje rimskog

skom, Češkom, Poljskom, Srbijom, Bosnom i Bugarskom, kao i kršćanskim državama u Siriji, koje su osnovali u 12. st. križari. Specijalno je uspio da potčini u Engleskoj kralja Ivana (John). Slabije sreće je bio u samoj Italiji i dobrano spram Njemačke. Francuska Filipa Augusta (1180-1223) ostaje strogo van papina vazalstva.

³³ O tome bliže Janet, nav. djelo, t. I, str. 419. i d.

³⁴ Inače je borba Filipa protiv Bonifacija bila vrlo dramatična; nije vođena samo literarno već i brahijalno. Kad je Bonifacije anatemizirao Filipa, taj ga naprosto zatvara, a papa, iako kasnije oslobođen, umire od jara (g. 1303). Njegov nasljednik Benedikt XI opoziva sve odredbe protiv Filipa, a uskoro dolazi do tzv. babilonskog sužanjstva papa u Avinjonu (1305-1377), gdje se crkva morala potpuno podrediti francuskom kralju. U Francuskoj je potpuno slomljena papinska supremacija.

³⁵ Bliže o tome Janet, ibidem, str. 426. i d.

³⁶ Ali iz Avinjona papinstvo ne napušta čitavu agresiju protiv pojedinih nefrancuskih država. Papa Ivan XXII vodi npr. upravo iz Avinjona veliki politički spor s Ljudevitom bavarskim.

³⁷ O tome Janet, nav. djelo, t. I, str. 356.

Po shvaćanju glosatora imperium romanum nije propao i on živi dalje u kršćanskom imperiumu Zapada. Glosatori su pristaše carstva, jer je rimsko pravo, po njima, pravo carstva. Kasnije će legisti drugih zemalja (osobito Francuske i Španije) zastupati gledište nezavisnosti od rimsko-njemačkog carstva. Ti legisti postavljaju i

prava. Za njih je značajno da ne smatraju rimsko pravo historijskom kategorijom, već ga žele svim žarom u život provesti. Kanonistima je glavno pravno vrelo Gracijanov dekret, a legistima carsko rimsko pravo (osobito Justinijanova kodifikacija sa svestlašću monarha, koja se proteže i na samu crkvu). Jedni i drugi služe se kao glavnim argumentom historijskim izmišljotinama odnosno fikcijama: kanonisti izmišljenom (falsificiranom) darovnicom Konstantina Velikog i tobožnjim papinim prenosom grčkog carstva na Germane, a legisti (carevci) fikcijom neprekidnosti rimskog carstva i univerzalne monarhije.

Pape su i u ličnom odnosu spram cara, osobito što se tiče njegova izbora, prisvajali veća prava negoli spram drugih vladara. Tako je osobito Inocent III tražio da u izboru cara ima papa prvu i posljednju riječ, jer je Carstvo kreacija papinstva, koje je prenijelo Carstvo iz Carigrada, i po tom prenosu se i biraju njemački carevi.³⁸ Većina njegovih izbornika poricala je papi ovo izborno pravo. Nasljednici Inocenta III pošli su još dalje. Tako je Grgur IX smatrao da bi se po Konstantinovoj donaciji čitavo Carstvo imalo prenijeti na papinstvo, a ako ga je ono dalo Nijemcima, još je uvijek zadržalo vrhovnu vlast; a Inocent IV je smatrao da Konstantinova donacija znači da Carstvo uopće pripada crkvi. Papokrati daju carskom krunjenju od pape veliko značenje, ne samo da bi se dokazala inferiornost cara kao papina stvora već i da bi se pokazalo da je pravi vladar imperium Christi baš papa.³⁹

Uska veza rimskonjemačkog carstva s papinstvom uspostavljena je osobito g. 962. kad Otona I (Veliki) papa u Rimu kruni za rimskog cara. Iza toga često njemačke vladare za rimske careve krune pape. Kad se papa Ivan XII usprotivio carskoj vlasti, Oton ga (g. 963), pošto je zauzeo Rim, svrgava s papske stolice i postavlja na njegovo mjesto Leona VIII; duhovno carstvo klanja se svjetovnom, Oton potpuno dominira nad crkvom.⁴⁰ Počinju veliki carsko-papski sporovi. Za malodobnog Otona III (koji postaje kraljem g. 983) opet je porasla vlast crkve. Ali njemački kralj Konrad II (g. 1024-1039, krunjen za cara u Rimu) pot-

pravilo »rex Franciae est imperator in regno suo«, te prenose sva pravila justinijanovog Corpusa iurisa koja naglašuju apsolutnu vlast rimskog carstva na francuskog kralja. Značajno je kako pravnici čine francuskog kralja na taj način nezavisnim što ga oglašuju partikularnim carem (bliže o tome P. Koschaker »Europa und das römische Recht«, 2. izd.; g. 1953, str. 70 i dalje).

³⁸ O tome Carlyle, nav. djelo, vol. V, str. 314. i d.

³⁹ Wilks, nav. djelo, str. 254. Između papinskog i carističkog shvaćanja dolazi djedak i do kompromisa. Tako je npr. g. 1157. došlo do svađe između Fridrika (koji je 1155. okrunjen za cara u Rimu) i pape Hadrijana IV, i to oko papine pretenzije da Fridrik drži carstvo kao papino leno. Fridrik odgovara da je kraljevstvo i carstvo primio izborom kneževa od samog boga i da je tvrđenje da je carsku krunu primio »pro beneficio« od pape protivno doktrini sv. Petra »deum timete, regem honorificate«. Iza toga se Hadrijan IV pomalo ispričava Fridriku za svoje ranije fraze: pod »beneficium« nije mislio »feudum« već samo »honum factum« – što Fridrik prima k znanju (o tome Carlyle, nav. djelo, vol. IV, str. 313. i d.).

⁴⁰ J. Calmette, nav. djelo, str. 126.

puno je zavladao crkvom. Njemački kralj Henrik III (1039-1056), koji je smijenio tri pape, uzdiže za papu Nijemca Klementa II i daje se od njega kruniti za cara. Svjetovni monarh sve više korumpira crkvu i čini je instrumentom svoje vladavine.⁴¹

Nova papokratska politika počinje s Grgurom VII i između njega i Henrika IV dolazi do velikog historijskog spora.⁴² I kasnije se množe sporovi između cara i pape. Između najjačeg njemačkog cara Fridrika I (1152-1190) – kome su Talijani zbog njegove crvene brade dali pridjevaka Barbarossa – i pape Aleksandra III dolazi g. 1177. u Veneciji do velikog pomirenja. Nakon nagle smrti Henrika VI (1190-1197), sina Fridrikova, oslabljena je vlast Hohenštaufovaca u Italiji, a slomljena je poslije smrti Fridrika II (g. 1250). Iza toga ima više pokušaja Hohenštaufovaca za uspostavljanjem posjeda u Italiji, razvija se najoštrija borba između njemačkog monarha i pape, koja traje još u 14. st., ali sve je to bez trajnijeg značenja za cara.

Svakako sredinom 13. st. Rimsko Njemačko Carstvo stoji u beznadnom položaju.⁴³ Konačno je borba cara i pape, koja je počela u 11. st. i bila na vrhuncu u 13. st., propašću hohenštaufovske kuće odlučena vanjski u korist pape. No slomom carstva potresen je i svjetski položaj papinstva,

⁴¹ Calmette, *ibidem*, str. 131.

⁴² Konflikt Grgur VII – Henrik IV počeo je na pitanju investiture visokih crkvenih dostojanstvenika. Grgur VII ishodi na sinodu u Rimu zaključak po kojem se uz najstrože crkvene kazne zabranjuje investitura crkvenih dostojanstvenika od svjetovnih vladara. Iza toga saziva Henrik u Vormsu g. 1076. posebni crkveni sabor, koji svrgava Hildebranda (Grgur VII) s papinske stolice. Grgur VII uzvraća ekskomuniciranjem Henrika IV, svrgava ga od kraljevske časti u Njemačkoj i Italiji i razrješava sve njegove podanike prisege vjernosti. Ta ekskomunikacija je prvi puta izrečena protiv jednog njemačkog vladara, pa je izvršila i jači utjecaj na mnoge njemačke knezove i biskupe, koji su otpali od Henrika, a bojovni Sasi digli su ponovo ustanak. Zbog tih teških unutrašnjih prilika prisiljen je Henrik da se pokori Grguru: nakon trodnevne (po nekima dvodnevne) pokore pred tvrđavom Kanosa, u koju se sklonio Grgur, Henrik se otvaraju vrata i on je oslobođen od ekskomunikacije. No borba Grgur – Henrik se nastavlja. G. 1080. Grgur ponovo ekskomunicira Henrika a priznaje Rudolfa za pravoga vladara. Henrik ne ponavlja Kanosu, već vrši protunapad: na sinodu u Brixenu, u prisustvu mnogih njemačkih biskupa, svrgava Grgura s papinstva i postavlja za papu nadbiskupa Guiberta od Ravene, kao papu Klementa III. Nakon toga g. 1081. Grgur ponovno ekskomunicira Henrika. Na to se Henrik pogotovo nije obazirao, g. 1084. ulazi u Rim i dok je opsjedao Grgura, koji se sklonio u Anđeosku tvrđavu, dobiva od Klementa III carsku krunu. Konačno Grgur VII umire kao prognanik u Salernu, a Henrik ostaje pobjednikom iz ovog dvoboja.

Sin Henrika IV, koji se digao protiv oca i oduzeo mu vladavinu, Henrik V nije htio prihvatiti zabranu laičke investiture i, došavši g. 1111. u Rim, prisili papu Pašalisa II (prije toga zatvorio je papu zajedno s kardinalima) ne samo da ga kruni za cara već da mu ostavi investituru i da mu obeća da neće nikad protiv njega izreći crkvenu kaznu. Rim se svega toga ne drži, ponovno se izriči kazne protiv Henrika V, a borba o investituri se zaoštava sve do sporazuma iz g. 1122, po tzv. Vormskom konkordatu (o čitavoj toj historiji bliže Weber-Langer, *nav. djelo*, str. 174. i d.).

Naprijed opisana borba samo je jedna epizoda trajnog carsko-papinskog rata i ovdje primjenjivane metode ponavljaju se i u drugim slučajevima.

⁴³ Weber-Langer, *nav. djelo*, str. 209.

koje je sve više prinuđeno da se oslanja na Francusku.⁴⁴ Carstvo i papinstvo međusobno su se, kao političke snage, oslabili, i nakon propasti Hohenštaufovaca (g. 1259) uzdiže se, na evropskom kontinentu, Francuska⁴⁵ – ali bez carskih i papinskih pretenzija na imperium mundi. Stvarno je raniji dilemu: papa ili car zamijenila koncepcija o više ravnopravnih država odnosno naroda; otvaraju se vrata koncepciji državnog suvereniteta, čemu se ranije protivilo vrhovništvo cara i pape.

14. Papinska država

Pored svog općeg svjetskog imperija odnosno opće političke supremacije nad svjetovnom vlašću, papinstvo formira i svoju vlastitu državu, na čijem području neposredno drži vlast.⁴⁶ Te dvije stvari ne idu uvijek uporedo, već se i ukrštavaju. Papa, da bi osigurao svoju državu, prinuđen je često na razne kompromise na štetu svoje opće političke supremacije; vladalac imperiuma mundi srozava se na sitnog, prilično bespomoćnog monarha, upućenog na pomoć i zaštitu svjetovnih vlasti, ne samo prema vani, već i prema unutra protiv domaćih aristokratskih ili demokratskih, snaga. Da bojovni i vlašću opojeni Julije II nije bio toliko okupiran neposrednim potrebama svoje papinske države, postao bi, vjerojatno, drugi Inocent III s obzirom na opću političku supremaciju papinstva. S druge strane opet npr. francuski vladari, koji su u stalnoj borbi protiv opće političke papinske supremacije, vode u samoj Italiji politiku jačanja papinske države.⁴⁷

Vrlo oštro su istupali protiv papinske države borioci i zastupnici ujedinjenja Italije. To je ujedinjenje sprečavala papinska država, koja je – kako je to kazao Machiavelli – bila preslaba da to sama provede, a prejaka da to prepusti drugome. Vrlo je oštro, s talijanskog gledišta, istupio početkom 16. st. protiv papinske države i svjetovne vlasti pape – Valla.⁴⁸ Tako je bilo u logici stvari da je Ujedinjena Italija likvidirala papinske posjede na tlu Italije: najprije g. 1861. izvan Rima, a g. 1870.

⁴⁴ Pastor, nav. djelo. Bd. I, str. 55. – Inače je posljednje krunjenje za cara u Rimu izvršio papa Nikola V. g. 1452. nad Fridrikom III (prvi car habsburške kuće). Protivno sredovječnim običajima, uzima g. 1508. Maksimilijan I titulu rimskog cara a da ga papa nije okrunio.

⁴⁵ Weber-Langer, nav. djelo, str. 228.

⁴⁶ Posebna papinska država osnovana je u 8. st. benevolentnošću karolinškog vladara Pipina Malog. O tome u našoj domaćoj literaturi rasprava Natka Nodila: *Postanje svjetovne papinske vlasti ili pedeset godina talijanske historije (724-774)*, Zagreb, 1878.

⁴⁷ Što se toga tiče, ima jedno dražesno mjestance u Machiavellijevu *Vladaru* (pogl. III). Kad mu je ruenski kardinal kazao da se Talijani ne razumiju u rat, Machiavelli mu odgovara da se Francuzi ne razumiju u državne poslove, jer da se razumiju ne bi crkvi dopustili da se dočepa tolike moći. Francuska je uzrok moći crkve i Španije u Italiji, a propada onaj koji je uzrokom nečije moći, – »on je tu moć izgradio, ili trudom ili snagom; i na jedno i na drugo prijekim okom gleda onaj koji je postao moćan« (citirano prema prevodu I. Frangeša, Zgb. 1952).

⁴⁸ Naročito u *De falso credita et ementita Constantini donatione declamatio*, objavljenom tek iza njegove smrti g. 1517, Valla, dokazujući lažnost ove isprave, pokoj je tobože Konstantin Veliki nadijelio papu svjetovnom vlašću, smatra da se:

ulaze trupe mlade Italije (osobito garibaldinci) trijumfalno u sam Rim. Izdahnula je jedanaest stoljeća stara papinska država kao historijski relikvij.

15. *Ideološki protivnici supremacije papinstva nad državom, odnosno pape nad svjetovnim vladarima*

a) *Svjetovna doktrina*

O toj supremaciji crkve razvila se u srednjem vijeku vrlo opsežna literatura, podijeljena u dva tabora: crkveni, koji brani tu supremaciju, i svjetovni, koji joj se opire i zastupa samostalnost države, odnosno svjetovnih vladara od crkve u svjetovnim (političkim) stvarima. Osnovna je teza posljednjih odvojiti svjetovnu od crkvene (duhovne) sfere i zabraniti supremaciju crkve, odnosno pape nad svjetovnom sferom, odnosno svjetovnim vladarima, zagarantirati posljednjima, kako bi se kasnije razvijenom terminologijom kazalo, suverenitet.

U pitanju utjecaja svjetovne vlasti na crkvu diferiraju pojedini pisci. i među njima je najradikalniji u korist svjetovne vlasti Marsilius Patavinus (Marsilije Padovanski), koji je već razvio puni suverenitet državne vlasti nad crkvom.

Iz ove vrlo opsežne doktrine uzimam kao najinteresantnije Ivana Pariškog i Marsilija Padovanskog. Oba su i praktički učestvovali u borbi protiv papinske supremacije: prvi kao savjetnik francuskog kralja Filipa Lijepog protiv Bonifacija VIII, a drugi kao savjetnik bavarskog kralja Ljudevita protiv Ivana XXII. I Marsilije, iako porijeklom iz Italije, djelovao je na Pariškoj univerzi, odakle je otišao kralju Ljudevitu. Ivan Pariški⁴⁹ smatra crkvu posve duhovnim bićem. Papa i njegovi biskupi vrše načelno samo duhovnu vlast, a samo određenu svjetovnu vlast dobivaju od svjetovnih vladara. Ako je Krist vladao samo putem vjere, zašto da se dade veća vlast njegovu vikaru. Ivan P. priznaje univerzalnu crkvu samo kao isključivo vjersko jedinstvo. Naprotiv, s obzirom na svjetovne stvari bolje su posebne (nacionalne) države s posebnim jezikom, običajem i ustavnim uređenjem. Ideja suvereniteta došla je time već do punog izražaja: pojedine nacionalne države slobodne od papine, odnosno crkvene političke supremacije.

Drugi veliki protivnik papine političke supremacije, Occam (glavno djelo iz g. 1330), već je mnogo blaži s obzirom na svjetovnu univerzalnu državu. Kod njega se još zadržava sredovječna koncepcija imperium mundi. Occam ističe da, ako je uopće potrebna jedinstvena i univerzalna ljudska zajednica s jednim vladarom, može to biti samo car, a crkva samo dio toga carstva.

time ruši temelj svjetovnoj papinskoj vlasti i da je papa dužan što prije odbaciti tu svjetovnu vlast. Valla ujedno oštro napada »nasilnu, barbarsku i tiransku«
svećeničku vladavinu. Ta je vladavina u prvom redu kriva nesreći Italije, pa Valla otkvoreno poziva Rimljane da revolucijom slome svjetovnu vlast pape.

⁴⁹ Vidi naprijed tač. I, bilj. br. 56.

Marsilije Padovanski (Marsilius Patavinus, umro iza g. 1342⁵⁰) smatra crkvu čisto duhovnom, sakramentalnom zajednicom (communitas); »čisto duhovnom kongregacijom vjernika, vezanih samo zajedničkom vjerom i učestvovanjem u sakramentima.« To crkveno jedinstvo je mišićko, nematerijalno jedinstvo; i zato crkva ne može uopće biti monarhijska institucija s prinudnom vlašću. Marsilije izgleda kao pokriveni ateista, samo koji to u ono vrijeme ne može otvoreno kazati; zato je Marsilije i mnogo radikalniji od Ivana Pariškog u pitanju utjecaja svjetovne vlasti na crkvu. Marsilije izrijeком kaže da postojanje boga nije uopće predmetom racionalnog dokazivanja i da bog nema uopće nikakve racionalne veze s ljudskim životom (sasvim revolucionarna teza u doba kad se općenito i crkvena i svjetovna vlast izvodi od boga); prirodno i natprirodno su dva sasvim različna područja. Papa i svjetovni vladar ne mogu uopće zajedno istupati jer su ciljevi za kojima idu nespojivi. Ako je svjetovni život bez veze s duhovnim, onda zemaljski poredak mora biti svenadležan i dostatan sam sebi, specijalno se božansko pravo može odnositi samo na nadzemaljski život. Marsilije tu precizno izražava suverenitet svjetovnog državnog prava. Naprotiv, Marsilije⁵¹ brani nadzor cara, odnosno političke zajednice nad crkvom.⁵² U »Defensor pacis« crkva se izrijeком oglašuje državnom institucijom, sacerdotum kao pars et officium civitatis, i daje se svjetovnoj vlasti veliki utjecaj na crkvu. Tu se daleko prelazi linija strogog dualizma crkvene i svjetovne vlasti i crkva se stvarno potčinjava državi.⁵³

⁵⁰ Glavno je djelo Defensor pacis, napisano uz suradnju Ivana Jandunskog između g. 1324-1326, i to u Nürnbergu na poziv bavarskog kralja Ljudevita (1314-1348), a u povodu njegove borbe s avinjonskim papom Ivanom XXII (1316-1334). O Marsiliju Wilks, nav. djelo, str. 92. i d., Pastor, nav. djelo, Bd. I, str. 68. i d.; O Gierke, nav. djelo, Bd. III, str. 635 i d.

⁵¹ Osobito u djelu Defensor pacis, gdje se izrijeком ističe da je pisano u korist imperatora Romanorum Ljudevita Bavarskog.

⁵² Tako osobito car saziva crkveni koncil i rukovodi njime, a on bira, nadzire i svrgava papu. Inače Marsilije, kao najjači demokratski publicista srednjeg vijeka, zavodi i u crkvu izvjesni demokratski režim. On poriče primat pape i u samim crkvenim poslovima i na čelu crkve ne stoji papa, već koncil, u čijem radu ne učestvuju samo svećenici, već i laici, koje biraju općine.

⁵³ Svjetovna vlast pripušta u sacerdotum, uređuje njegove funkcije i utvrđuje broj pojedinih crkava i duhovnih službi; autorizira crkvene zavode i korporacije; namješta pojedine svećenike, plaća ih, nadzire ih (osobito u pravcu ograničavanja na strogo duhovne funkcije) i može ih smijeniti, a uvijek su dopuštene žalbe crkvenih organa na državnu vlast. Za izdavanje interdikta, ekskomunikacija, proglašavanje svetaca, za odredbe o blagdanima i postu potrebna je najmanje državna autorizacija; samo na temelju izričnog državnog odobrenja može crkva vršiti svjetovna ovlaštenja. Školstvo je isključiva stvar države; sve opće i partikularne crkvene koncile saziva država, a svjetovna vlast rukovodi njima. Svjetovna vlast vrši čitav juridičnu i potestas coactiva, bilo da se radi o svećenicima, ili o bračnim stvarima, dispensima, legitimaciji ili krivovjernicima. Crkvenim dobrom raspolaže država, slobodno ga oporezuje i može ga sekularizirati, odnosno prodati. Ova lista državnih ovlaštenja je vrlo interesantna jer pokazuje najvažnija aktualna pitanja razgraničenja svjetovne i crkvene nadležnosti. U tome je i Marsilije, za ono doba a i dugo iza toga, najradikalniji pristaša svjetovne vlasti.

S obzirom na načela državnog odnosno monarhijskog suvereniteta vrlo je interesantno djelce otisnuto g. 1500. pod naslovom »Dvadeset prava i privilegija odličja vrlo kršćanskog Royaume des Francs«. ⁵⁴ Spis je interesantan što navodi pozitivno suverena kraljeva prava, pri čemu upada u oči velika važnost koja se daje emancipaciji kralja od pape. U spisu se rezimirá: »Kralj Francuske ne poznaje nikog višeg u svjetovnim stvarima. On može, iz vlastite pobude, tražiti poreze od svojih podanika, pa i od crkvenih, bez ovlaštenja pape. On vrši regalna prava kad su beneficija ispražnjena. On se ne može izopćiti iz crkve. On podjeljuje s punim pravom crkvene beneficije i časti. Biskupi kraljevine moraju mu priseći vjernost. On priznaje crkvene posjede. Samo on vrši u kraljevini zakonodavnu vlast. On može biti izabran carem. Papa ne može legitimirati vanbračnu djecu, niti restituirati dobra u kraljevini, takvo pravo pripada samo kralju. Samo on ima pravo čuvara i zaštitnika. Samo on može uvoditi nove poreze. Nijedna zajednica, grad ili druga asocijacija ne može se nametnuti bez dozvole kralja.«

b) Teološki protivnici svjetovne papinske vlasti

Svjetovna papinska vlast nalazi mnogo protivnika i u redovima samih svećenika. Često se pri tome spaja otpor protiv svjetovne papinske vlasti s otporom i protiv papinske vrhovne, apsolutne crkvene vlasti. Bilo je već naprijed naglašeno kako vladari u borbi protiv papinske političke supremacije nalaze jaku potporu u dijelu svećenstva svoga područja i kako svećenstvo nije nikako a priori u papinu taboru. Svećenici, odnosno redovnici, bila su i sva tri naprijed navedena pisca svjetovne doktrine (Ivan, Occam i Marsilije).

Tako iz početka 12. st., u punom zamahu papokracije, piše kaluder Hugo Floriacensis⁵⁵ da svaka vlast dolazi od boga i da su kraljevska i crkvena vlast ujedinjene u osobi Krista, koji je podjedno kralj i svećenik. Biskup je podređen kralju, kao što je sin podređen ocu. Samo bog skida ohole i uzdiže ponizne. Kraljevima se ima odupirati molitvama, a ne oružjem prodikaonice. Isus je kazao: stavi mač u korice, tko se mača laća, od njega će i poginuti.

Prosjački redovi počeli su se osobito u 14. st. boriti protiv svestlasti pape (tako dolazi i Occam iz franjevačkog reda, a Ivan Pariški iz dominikanskoga). Ako se Isus odrekao svih svjetovnih dobara, onda ih ne može gomilati ni njegov svjetovni vikar, papa. A takvo svjetovno dobro predstavlja i dominiranje nad svjetovnim političkim zajednicama i njihovim vladarima – čime se poriče politička vlast pape.

U čuvenim francuskim maksimama od g. 1682, za koje se smatra da su definitivno zaključile stari spor između crkve i države⁵⁶ i da ih je

⁵⁴ Bliže Prélot u nav. djelu, str. 198.

⁵⁵ Glavno djelo *Tractatus de regia et sacerdotali dignitate*, napisano između g. 1100. i 1106. Bliže o Hugi Fl. u nav. djelu Janeta, t. I, str. 358. i d.

⁵⁶ Bliže o njima: Janet, nav. djelo, t. II, str. 290. i d.

sastavio biskup Bossuet, odlučni zastupnik monarhijskog suvereniteta, između ostaloga se kaže: »Izjavljujemo da su sv. Petar i njegovi nasljednici namjesnici Isusa, pa je i čitava crkva primila vlast od boga samo s obzirom na duhovne stvari i koje se tiču spasa, a nikako s obzirom na svjetovne i građanske stvari: sam Isus Krist nas je učio da njegovo kraljevstvo nije od ovoga svijeta i, na drugome mjestu, da treba dati cezaru što je cezarovo, a bogu što je božje, i tako pouka apostola sv. Pavla ne može se izmijeniti ili pokolebati: da je svaka osoba podvrgnuta višoj vlasti; jer nema vlasti koja ne bi došla od boga, i on je taj koji određuje one koji su na zemlji: tko se, dakle, suprotstavlja vlasti suprotstavlja se božjem poretku. Dosljedno izjavljujemo da kraljevi i suvereni nisu podvrgnuti crkvenoj vlasti po božjem poretku u svjetovnim stvarima, da ne mogu biti smijenjeni ni izravno ni neizravno vlašću crkvenog glavarā; da se njihovi podanici ne mogu razriješiti pokornosti i poslušnosti što im duguju, niti osloboditi zakletve vjernosti, i da ta doktrina, nužna za javni mir, nije manje korisna crkvi nego državi, treba da se nepovredivo slijedi kao suglasna riječi božjoj, tradiciji svetih otaca i primjeru svetaca.« Evo čisto teološkog – i po autoru i po sadržaju – opravdavanja samosvojnosti (suvereniteta) monarha i države protiv supremacije crkve, odnosno pape.

Slično i niz drugih pisaca koji sa svjetovnog gledišta pobijaju supremaciju papinstva nad državom odnosno monarhom, potječe iz redova visokog svećenstva: radikalni demokrat i antipapista Marsilije od Padove bio je neko vrijeme nadbiskup Milana, a Nikola Cusanus čak i kardinal.

Svi crkveni raskoli u katoličkoj crkvi upereni su u prvom redu protiv papinstva, njegove crkvene i svjetovne vlasti, a osobito protiv njegove težnje za supremacijom nad državama. Tako je npr. do konačnog raskida g. 1054. s istočnom crkvom došlo u prvom redu što carigradski patrijarh Focije nije htio priznati papu Nikolu I; a čitava papinska vlast nije tu nikad imala veći utjecaj, već je pored od pape osamostaljenog carigradskog patrijarha bila odlučna vlast bizantskog cara. U Bizantu se protiv papinu primatu zajednički i klerikalci i državna vlast (car), koja je podredila crkvu svojoj vlasti. I spor engleskog kralja Henrika VIII (1509-1547) s Rimom prvenstveno je spor sa svezlašću pape, da bi se onda g. 1531. papi porekla sva prava s obzirom na svjetovnu vlast, a kralj oglosio vrhovnim glavarom engleske crkve.

I kod svih reformatora katoličke crkve najosnovnija je borba protiv papine svemoći, kako u crkvenim, tako i u svjetovnim stvarima. Tako Wiclif (oksfordski profesor, umro g. 1384) oglašuje čitavo papinstvo protukršćanskom ustanovom, a samog papu antikristom. U blažem obliku se ovo naučanje širi u Češkoj preko Jana Husa. Ispravno se ističe^{56a} da se čitava reformacija može ispravno samo politički razumjeti i da je ona samo zbog ove političke strane, a ne vjerske, jedna od naj-

^{56a} S. M. Mélaled: Der Staat im Wandel, g. 1910, str. 182. i d.

većih historijskih događaja; državna ideja reformacije je posve nacionalna, ona znači nacionalno-političku emancipaciju od Rima. Za Luthera npr. nema Stari zavjet uopće značenja u vjerskim stvarima, ali to veće je ono u politici i zakonodavstvu. Značajno je za crkvene reformatore uzdizanje svjetovne odnosno državne vlasti. Tako je npr. Luther (1483-1534) otvoreni pristaša jake svjetovne vlasti. Po njemu može crkva biti samo duhovna organizacija, što god treba svjetovno raditi u ime boga, treba da čini država, a ne crkva. Luther, štaviše, daje svjetovnoj vlasti i dio duhovne vlasti. I Zwingli priznaje vrhovništvo države nad crkvom i u samim crkvenim stvarima. I za Calvina (Calvin 1509.-1564) značajno je uzdizanje državne vlasti i davanje državi pored svjetovnih i duhovna ovlaštenja, ali on u državnu organizaciju uvlači teokraciju i razlikuje se po tome od drugih reformatora; on zavodi u Ženevi teokratsku strahovladu i njegovi su pravi učitelji sv. Augustin i sv. inkvizicija.⁵⁷ U velikom sporu između katolicizma i protestantizma pobijedilo je konačno Vestfalskim mirom (g. 1648) teritorijalno načelo religija: cuius regio, eius religio, što stvarno znači pobjedu državnog suvereniteta.

16. Položaj crkve unutar države

I još u 16. i 17. st. učitelji državnog prava pretežnim dijelom ne smatraju crkvu korporacijom koja je uključena u državu, već posebnom duhovnom organizacijom koja je paralelna sa svjetovnom organizacijom.

Crkva je državi koordinirana organizacija – u protestantskim zemljama svjetovna vlast nad crkvom ne izvodi se iz novog državnog prava, već iz novog crkvenog prava.⁵⁸ Tu se stvarno zadržava sredovječna koncepcija crkve kao od države potpuno samostalne i nezavisne organizacije, kao duhovne organizacije koja postoji paralelno sa svjetovnom, državnom organizacijom. Koncepcija državnog suvereniteta nužno teži da crkvu kao organizaciju, kao pravno lice, uključi u državu: crkva može biti potpuno odijeljena od države samo u strogo vjerskim (duhovnim) stvarima, ali u svom pravnom životu ona je podređena pravu države.⁵⁹ To načelo – koje je vrlo odlučno zastupao već Marsilije Pado-vanski – provest će se u katoličkim zemljama tek postepeno, a načelno i konačno rastavom crkve od države. I tu je bilo suđeno Francuskoj da provede načelo državnog suvereniteta. Po zakonu od g. 1907. priznaju se prava katolika kao običnih pojedinaca, koji se međusobno udružuju. Ta se prava zasnivaju isključivo na državnom zakonu, a ne kao prije toga na konkordatu sklopljenom između Francuske i pape.

⁵⁷ Mélaumed, nav. djelo, str. 195. i d.

⁵⁸ Otto Gierke, nav. djelo, IV Band, str. 261.

⁵⁹ Otto Gierke, ibidem, str. 366-367.

III

OPĆI IZVODI O SUVERENITETU

17. Geneza pojma suvereniteta

Suverenitet je francuska riječ.¹ Ona potječe od starofrancuskog *souvrain*, što izvorno ne znači imaoca najviše vlasti, već nekoga s višim položajem. Svaki je viši u odnosu prema potčinjenom suveren. Po sredovječnom shvaćanju svaki čovjek ima nad sobom višega, a taj viši je u ondašnjoj francuskoj terminologiji njegov *seigneur*, *souverain* ili *souverain*. U francuskom lenskom sistemu razvio se čitav lanac ili ljestvica takvih senjera ili suverena.² No u toku jezičnog razvoja, termin suveren se u vezi s dizanjem i jačanjem kraljevske vlasti sve više ograničuje na samog kralja i dobiva u 16. st. apsolutni značaj.³ Dok je ranije taj izraz značio samo komparativ, neki viši stepen vlasti, u 16. st. se taj komparativ definitivno pretvara u superlativ, i suverenitet je značajka vlasti koja nad sobom nema više vlasti, a niti zavisi od neke druge vlasti.⁴

U pojmu države je najznačajnije vršenje političke vlasti. Najosnovnije je u teoriji suvereniteta, kako se ona razvija drugom polovinom 16. st., da je to nezavisna i najviša vlast, koja nije podređena nijednoj drugoj vlasti. Svojstvo nezavisne i najviše vlasti je pojmovno najuže povezano, samo što prvo dolazi više do izražaja u odnosu prema vani, a drugo u odnosu prema unutra. Kako je već naprijed pod tač. I-2 rečeno, već je legista Bartolus de Sassoferrato (1314-1357) po značajci najviše vlasti izvio državu od ostalih zajednica. Ali u 16. st. potpuno

¹ Bodin, koji je prvi najdosljednije počeo primjenjivati taj termin u svom sistematikom i velikom djelu o državi, izraz suverena vlast iz francuskog teksta prenosi u svom latinskom prevodu na *summa potestas*.

² De Jouvenel: *De la souveraineté*, g. 1955, str. 217-218.

³ Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, g. 1920, str. 74.

⁴ Tako Loyseau u djelu *De seigneuries*, g. 1608, u pogl. II kaže: »Suverenitet se sastoji od apsolutne vlasti, tj. savršene i potpune (*parfaite et entière*) u svakom pogledu; i dosljedno, ona je bez stepena nadmoćnosti, jer tko ima višega, ne može biti najviši i suveren«.

se i politički iskristalizirala nužnost nezavisne i samostalne države u odnosu prema vani: u ideji nacionalne države u opreci prema univerzalnoj državi (na Zapadu naročito, u borbi protiv papinske političke supremacije i otporu protiv imperijalizma Njemačkog carstva) kao i u koncentraciji državne vlasti prema unutra, osobito s obzirom na feudalne i staleške tvorevine, koje se emancipiraju od centralne državne vlasti (a ti feudalc, kao i razne druge zajednice, osobito one koje potječu iz preddržavnog društvenog razvoja, vrše stvarno svu političku vlast u vlastito ime, a ne u ime države). Ti su politički razlozi doveli do pojma suvereniteta.⁵

Na evropskom kontinentu čitavo ovo jačanje države ide u pravilu uporedo s jačanjem monarhove vlasti. Čitavo jačanje odnosno koncentracija državne vlasti provodila se baš jačanjem monarhove vlasti. Vladar je nosilac borbe za nezavisnost i samostalnost države: on se lično bori protiv pape i cara te steže i ograničava vlast feudalaca i staleža. Koncentraciju državne vlasti provodi jaka monarhija u Francuskoj, Španiji, provodi je habsburška monarhija, a u razbijenoj Njemačkoj provode je vladari pojedinih zemalja (osobito Brandenburg-Pruska). (Ne i u samoj Njemačkoj, koja se pretvorila u konglomerat teritorijalnih jedinica, za to Njemačko carstvo Pufendorf piše g. 1667. da je nalik na monstrum. Koncem srednjeg vijeka prelazi težište državno-političkog života na pojedine njemačke zemlje. Ne car, već ti zemaljski vladari postaju nosioci vladarskog suvereniteta.) I sama Rusija zahvaljuje svoju integraciju svojim jakim vladarima, koji su se borili protiv feudalnog cijepanja državnog jedinstva. Gdje u kontinentalnoj Evropi nije bilo takve jak monarhove vlasti, država se drobila i slabila, kao npr. sama Njemačka ili Poljska, ili je utjecajem osobitih prilika došlo samo do određenog saveza državnica kao u Švicarskoj i Nizozemskoj.

U opisanom prednjači Francuska, koja sredinom 13. st., pošto je carstvo i papinstvo u međusobnoj borbi oslabilo, postaje prva evropska kontinentalna sila. Bilo je zato i historijski zakonomjerno da se u 16. st. baš u Francuskoj najprije razvije teorija suvereniteta, koja je tu već i prije, iako ne pod ovim terminom, stvarno fundirana (usporedi naprijed pod tač. 6-f).

Koncepcija suvereniteta uzdiže značenje i vrijednost države u opreci prema sredovječnom shvaćanju. Prema tome sredovječnom shvaćanju o manjoj vrijednosti države koncepcija suvereniteta znači uistinu novu pojamovnu kategoriju. Ne bi se isto moglo kazati i za grčku i rimsku državnu teoriju,⁶ koja veoma uzdiže značenje države. Tako npr. Aristotel opisuje državu kao najvišu od svih zajednica, koja obuhvaća sve ostale. Ako je najbitnije u pojmu suvereniteta kako se razvio u 16. st. da je državna

⁵ »Suverenitet je po svome povijesnom izvoru politička predodžba koja se kasnije kondenzirala u pravnu. Nju nisu otkrili svijetu strani učenjaci u svojoj sobi za studiranje, već su je ostvarile moćne snage, čija se borba vodila stoljećima« (Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, str. 435).

⁶ Kako to npr. tvrdi Georg Jellinek, nav. djelo, str. 439. i d.

vlast nezavisna i najviša, onda je ta ideja svakako uključena u grčkoj i rimskoj koncepciji države, kojoj je samo nominalno nepoznat suverenitet. Ali razlika je između grčke i rimske teorije iz vremena imperiuma romanuma, što je prvog potrebno, kraj postojanja mnogih grčkih gradova država, kako isticanje da je država nezavisna prema vani, tako i isticanje da ona posjeduje najvišu vlast prema unutra, dok rimska teorija za vrijeme carstva priznaje samo imperium romanum, i ne treba razvijati nezavisnosti države prema vani, ali ona i te kako ističe državnu vlast kao najvišu prema unutra.

Isto tako ni Bizantu nije trebala nikakva posebna teorija suvereniteta, ni s obzirom na državu, ni s obzirom na vladara. U Bizantu, koji se neposredno razvio iz Istočnog Rimskog Carstva, od prvog dana je izvan sumnje da je država, odnosno monarh nezavisan prema vani, a najviša vlast prema unutra. Sve ostale evropske države, koje su se za razliku od Bizanta iznova kreirale, morale su se boriti, odnosno razvijati u pravcu da postanu nezavisne prema vani i da raspolazu najvišom vlasti prema unutra. U tom cilju je razvijena i teorija suvereniteta, na kojoj stvarno počiva i vladavina Bizanta – samo što u Bizantu državopravna teorija nije imala nikakve potrebe da razradi posebnu teoriju suvereniteta.

U raspravi Zueva »Prioritet ruske pravne misli u stvaranju i razvoju teorije suvereniteta« (Sovjetska država i pravo br. 3/1951) tvrdi se da je u Rusiji stvorena teorija suvereniteta ranije nego drugdje i da je bila utjelovljena u samodržavnosti moskovske države. Autor tvrdi da je tu teoriju samodržavnosti, koja se temelji na vrhovništvu vladara, razvio iguman Josip Sanjin (1439–1515) daleko prije Bodina. Zatim smjelo postavlja tezu da u teoriji suvereniteta nema prioritet Bodin (što ne bi bilo netačno), već da ju je najprije stvorio u moskovskoj državi Josip Sanjin. Posljednje tvrđenje je fantastično, jer čestiti iguman Sanjin očigledno samo prepojava bizantsku tezu o bizantskoj državi i njenu vladaru.

18. Jezično obilježavanje države

Dižući vrijednost i značenje države, 16. stoljeće razvija i za državu adekvatno ime, koje se širi u romanskim jezicima, kao i u engleskom i njemačkom: lo stato (talijanski), l'état (u ranijem francuskom estat), state (engleski), španjolski estado, der Staat (njemački). Primjena tog izraza počela je u Machiavellievu Vladaru (Il principe), i to odmah na početku tač. I, gdje se kaže da su sve države (gli stati) republike ili monarhije.

Čini se da se taj izraz prije udomaćio u Engleskoj nego u Francuskoj.⁷

⁷ Tako se u čuvenom mjestu iz Hamleta (koji je objavljen g. 1600-1601) da je nešto trulo u državi Danskoj izrijeком kaže »state«.

Isto tako Shakespeare kaže i u »Otelu« (1603-1604), gdje se Mletačka republika zove Venetian State. I u ranijim Shakespearovim djelima dolazi »State« u tom značenju. Tako u prvom dijelu »Henrika VI« (1590) zatim u poemi »Otmica Lukrecije« (g. 1594) i drugdje. U Oxfordskom rječniku u tom značenju dolazi riječ »State« prvi put spomenuta g. 1538. Podatke zahvaljujem akad. prof. J. Torbarini.

Klasik teorije suvereniteta Bodin označuje državu kao republiku, povodeći se za rimskim primjerom, a njegov najznačajniji sljedbenik Loyseau govori najčešće o

U njemačkim zemljama se izraz »Staat« konsolidira tek koncem 18. st., ali se još dugo upotrebljava i za razvijeniju provinciju, a ne samo za državu u pravom smislu.⁸

19. Suverena država i lični suveren

Prema naprijed opisanom pojmu suvereniteta suverena je država koja nije potčinjena jednoj drugoj vlasti: koja je prema vani nezavisna, a prema unutra najviša. Po klasičnoj teoriji, suverenitet je bitno svojstvo države. Kako piše najznačajniji sljednik Bodina, Loyseau: »Suverenitet je oblik koji daje bivstvo državi.« Suverenitet isključuje mogućnost vlasti nadređene državi. Taj suverenitet manifestira se prvenstveno u vršenju vlasti i u tom je smislu »suverena vlast« postavljena kao bitna karakteristika države u klasičnoj Bodinovoj definiciji države.

Budući da država kao pravno lice ne može poput fizičkog lica neposredno istupati i djelovati, već to može činiti samo preko određenih fizičkih lica, ostaje osnovno pitanje u problemu suvereniteta tko vrši tu najvišu vlast. Kako kaže Carré de Malberg:⁹ »Državu treba manje smatrati sistemom normi, već sistemom organa.« U pitanju je koje lice odnosno kolektiv vrši u određenoj državi najvišu državnu vlast, odnosno formira najviši organ državne vlasti. U pitanju je ličnost koja vrši suverenitet: suveren.

Dosljedno tome, dva su potpuno različna problema suverena država i njen lični suveren, pa dolazi do teških konfuzija kad se pravila jednog suvereniteta prosto prenose na drugi.¹⁰

20. Nosioци државног суверенитета – суверени. Народни и монархијски суверенитет

S gledišta državnog suvereniteta moguće su obje alternative: da se najviša (suverena) državna vlast koncentrira u rukama jednog istog fizičkog ili kolektivnog lica ili da se podijeli na više takvih lica. Naprotiv, s gledišta ličnog suverena suverenitet je nedjeljiv. I samo što su se načela

seigneurerie, ali na nekim mjestima govori već o estat u smislu Machiavellijeva lo stato; mnogo upotrebljava riječ état Ljudevit XIV, ali potpuno se ta riječ u Francuskoj udomila tek u 18. st. (Prélot: Institutions politiques et droit constitutionnel, 1957. g, str. 1-2).

Pisci koji pišu latinski u 17. st. primjenjuju za državu običnije izraz civitas negoli respublica, dok Pufendorf u jednom djelu iz g. 1687. postojano mjesto civitas govori status.

⁸ Georg Jellinek, nav. djelo, str. 133.

⁹ Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés, g. 1933. – protivno Kelsenovoj čistoj teoriji prava.

¹⁰ To se u teoriji suvereniteta u velikoj mjeri i dogodilo, budući da je najprije razvijena teorija monarhijskog suvereniteta, pa su se tu razvijena pravila prenosila na narodni suverenitet (što je bilo od razmjerno manje štete) i na državni suverenitet, gdje je to dovelo do većih konfuzija. Osobito je Bodinova teorija monarhijskog suvereniteta, kao prvog sistematskog obrađivača suvereniteta, nekritički prenesena na državni suverenitet.

ličnog suverena prosto prenosila i na sam državni suverenitet, došlo se do zaključka da se i samo vršenje najviše državne vlasti ne može podijeliti između dva ili više najviših državnih organa, da ne može postojati mješoviti državni oblik vladavine. Tako je osobito prvi sistematski obrađivač teorije suvereniteta, Bodin, polazeći sa klasičnog aristotelovskog triasa, zaključivao da su moguće samo tri čiste vrste država: monarhija, narodna (pučka) i aristokratska država.

Aristotel razlikuje da li vrhovnu vladu države vrši samo pojedinac (jedno lice), mali broj njih ili mnoštvo. Ta tri oblika mogu biti čisti ili iskrivljeni. Čisti su: 1) kraljevstvo ili monarhija, kad je vladavina pojedinca na korist sviju; 2) aristokracija, vlada malog broja, počinjući više od dva pa do polovice više jedan; i 3) republika ili politija, vlada velikog broja u općem interesu. A iskrivljeni: 1) tiranija, kad pojedinac vlada na svoju korist; 2) oligarhija, kad mali broj vlada u svom interesu; i 3) demokracija, vlada velikog broja protiv bogatih.

Aristotel razvija i ciklus vladavine, koji mu počinje s monarhijom, prelazi na aristokraciju ili republiku, pada u tiraniju, zatim u oligarhiju i demagogiju, i konačno se podiže u republiku. Protivno Sokratu, koj nije bio pristaša demokracije, a pogotovu Platonu, koji je neprijateljski raspoložen prema demokraciji i čija vlada razuma dovodi ili do aristokracije ili do monarhije – Aristotel ne zauzima odlučan stav u prilog samo jednog od tih oblika vladavine (pristaše monarhijskog suvereniteta, na čelu s Bodinom, čine to u prilog monarhije, a pristaše narodnog suvereniteta, na čelu s Rousseauom, u prilog demokracije), već smatra da pojedinim narodima, u određeno vrijeme, odgovaraju i određeni oblici vladavine. U srednjem vijeku i dalje je dosta općenito prihvaćeno Aristotelovo trojno razlikovanje kao monarhija, aristokracija i demokracija.

Ovim izobličavanjem ili korumpiranjem vladavine što ga je obradio Aristotel mnogo se bavila politička teorija od srednjeg vijeka na ovamo. To je na svoj način obradio i Montesquieu u svom klasičnom djelu *l'Esprit des lois* (Duh zakona), objavljenom 1784. g. Tu se razlikuju tri vrste zakonodavstva: gdje zakoni počivaju na vrlini i propadaju s njome, gdje počivaju na časti i, konačno, gdje počivaju samo na sili i prinudi. Ovim trima sistemima zakonodavstva (vrlina, čast i prinuda) odgovaraju tri razna oblika vladavine: gdje narod snabdjeven vrlinom može sam sobom vladati – republika; gdje se narod povodi za čašću i treba zakone – monarhija; i gdje se narod pokorava samo prinudi, pa treba silu – a najjača je sila despotizam. Priroda je republike da čitav narod, odnosno samo njegov dio, ima suverenu vlast – prema tome demokracija ili aristokracija. Osnovno načelo republike je vrlina, i to politička vrlina i ljubav za domovinu i jednakost. Republika se korumpira kad izgubi vrlinu, demokracija kad izgubi duh jednakosti, aristokracija kad prestaje biti ujedinjena s narodom. Kod monarhijske vladavine je bitna vladavina jednoga nad svima, prema stabilnim i fiksnim zakonima. Zato moraju u monarhiji postojati posredne vlasti između vladara i naroda: te vlasti nisu doduše nezavisne od vladara, ali one ipak stavljaju i samog vladara u izvjesnu zavisnost od zakona i tradicionalnih uređaja. Monarhija se korumpira kad prestaje čast, kad se poslušnost pretvara u ropstvo, kad monarh zamjenjuje zakone svojom ličnom voljom, kad želi ukloniti sve posredne organe i sve lično poduzimati, pa čitavu državu svesti na sebe samoga (*Esprit* tač. VIII – 6 i 7).

U novije doba su naročito sociolozi kritizirali Aristotelovo trojno razlikovanje kao suviše formalističko, i predlažu se drukčija razlikovanja.¹¹ Bilo je razumljivo da je kritika došla baš od sociologa, koji se načelno protive pravnom formalizmu. Tako npr. Bentley tvrdi da po tom trojnom razlikovanju ne može nitko sigurno kazati nije li USA monarhija, a Engleska demokracija, pa se zbog tih formalnih vanjskih strana gubi uvid u sadržinu vladavina. Sam Bentley razlikuje despotiju i demokraciju. U prvom slučaju rješava grupne opreke pojedinac, a u drugom slučaju može doći do

¹¹ O tome bliže Harry Barnes: *Soziologie und Staatstheorie*, g. 1927, str. 73. i d.

izražaja svaki interes i svaka grupa, i ona je pravično i primjerno zastupana. Giddings tvrdi da uvijek vlada manjina, a i najradikalnija demokracija je samo takvo stanje politički organiziranog društva u kojem je vlast te manjine u najmanjoj mjeri samovoljna i u najvećoj odgovorna, u najmanjoj nasilna a u najvećoj obzirna. Po Hobhouseu demokracija traži razvijenu opću volju i snažno organizirano i razumno javno mišljenje – a oboje se teško postizava. Po Lippmannu zavisi ostvarenje demokracije o tome da li je javno mišljenje sposobno da odredi političke mjere i smjernice. Po Comteu postoje dva glavna tipa političkog gospodstva: teokracija, gdje je državna vlast podređena crkvenoj, i sociokracija, gdje su svjetovna i crkvena vlast ravnopravne. Spenser dijeli države u vojničke i gospodarske; Bagehot u one koje se zasnivaju na vrhovničkom gospodstvu i vojsci ili na parlamentarnoj vladi; Ratzenhofer i Smoll u osvajačke i kulturne; Tarde pravi psihološku razliku između teokracije i ideokracije: prva se zasniva na strasti i provodi diktaturu, a druga na idejama i vjeri i ostvaruje se ustavnim vladama (sva ta razlikovanja izražavaju stvarno opreku između autokracije i demokracije). Ross razlikuje klerikalizam, ako je gospodstvo u rukama svećenstva, militarizam, ako je ono u rukama ratničke klase; birokratizam, ako je u rukama državnih egzekutivnih organa; kapitalizam, ako je vlast u rukama imućnih ljudi; liberalizam, ako je ona u rukama inteligencije. Kad se pode takvom linijom razlikovanja, onda je najrealnije marksističko razlikovanje između besklasnog socijalističkog društva i klasnog društva, a u klasnom između feudalne i buržoaske države.

Drugi pristaše monarhijskog suvereniteta bili su manje doktrinarni od Bodina, pa da bi omogućili ovaj i u mješovitom sistemu vladavine, nadomještaju predodžbu podijeljenog suvereniteta s predodžbom nepodijeljene zajednice između više subjekata. Tako se npr. govorilo za Njemačko carstvo da su car i staleži »coniunctim« subjekti jedinstvenog i nepodijeljivog suvereniteta.¹² Tako se osobito Ulrich Huber (1636–1694) protivi načelno mješovitom obliku vladavine, ali dopušta da više subjekata, osobito monarh i narod, odnosno senat, vrše suverenitet »communicative« ili »simul«.

Iza koncepcije vladalačkog (monarhijskog) i narodnog suvereniteta stoje politički pojmovi autokracije i demokracije, i kao što je tačno rečeno da nema potpune autokracije i demokracije, već da se najčešće radi o miješanju tih dvaju elemenata, pri čemu ima prevagu sad više jedan, a sad opet drugi element,¹³ ne da se sasvim apsolutno provesti ni vladalački ni narodni suverenitet.

Kao što su od Machiavellija dalje tri oblika države (monarhija, aristokracija i demokracija) zamijenjena s dva: monarhija i republika, tako su se razvila i samo dva isključiva nosioca najviše državne vlasti: monarhijski i narodni suverenitet. I kao što je Machiavelliju republika negativan pojam spram monarhije (sve države, imale one aristokratsko ili demokratsko uređenje, koje nisu monarhija znače republiku), tako i narodni suverenitet, u opreci spram monarhijskog, obuhvaća i demokraciju i aristokraciju. Aristokracija se rasplinula u narodnom suverenitetu na taj način što se pod narodom (populus) nisu razumijevali svi stanovnici (građani) države već samo, moderno izraženo, imaoći političkih prava (osobito prava izbora), te se ovi kao *populus* suprotstavljaju *plebsu*

¹² Gierke, nav. djelo, Bd. IV, str. 477. i d.

¹³ Kelsen: *Staatsform und Weltanschauung*, g. 1933, str. 10.

(misera plebs contribuens). Tako se u eri gdje politička prava ima samo uži, privilegirani krug (aristokracija) narodom smatraju samo ovi, pa onda kasnije, kad tome pristupaju građani bez »plave krvi«, u manjem ili većem opsegu, samo takvi imaoći političkih prava. U teoriji narodnog suvereniteta prvi je Rousseau odlučno prekinuo s takvim shvaćanjem naroda: narod se ne ograničuje na neki privilegirani sloj, već je zbir svih građana, aristotelovska politija (demokracija). Inače od 16. stoljeća dalje pa sve do uvođenja općeg prava glasa, zastupnici teorije narodnog suvereniteta idu pretežnim dijelom stvarno za slabljenjem monarhove vlasti, a jačanjem političkog utjecaja izvjesnog privilegiranog društvenog sloja (aristokracija).

I u historijskom političkom razvoju često aristokracija evoluirala u demokraciju. Tako je u Rimu – prema tradiciji – dugo, sve do 6. st. prije naše ere vladala aristokracija, koju je zamijenila, do carskog perioda, demokracija. Sličan razvoj su prošle i grčke države.¹⁴ U evropskim državama (ne gledajući na male države, osobito gradove) počinje proces evoluiranja aristokracije u demokraciju koncem 18. st., s velikim vremenskim razlikama po pojedinim državama. Konačno, ako uzmemo prvi moderni evropski ustav koji ističe načelo narodnog suvereniteta, tj. francuski od 1791, onda vidimo da se taj suverenitet svodi samo na biranje narodnih zastupnika, a sami ti birači su vrlo ograničeni cenzusom. Pod imenom narod obuhvaćen je samo jedan sloj naroda – prema Aristotelovoj ili Bodinovoj podjeli posrijedi je aristokracija, a ne demokracija. Slično je i kod belgijskog ustava od g. 1831.

Ukratko, time što je istisnuto trojno razlikovanje na monarhiju, aristokraciju i demokraciju dvojnim razlikovanjem na monarhiju i republiku, odnosno na monarhijski i narodni suverenitet, aristokracija i demokracija ujedinile su se u istom pojmu spram monarhije, a narod znači sad zbir svih građana, a sad samo neki njegov privilegirani sloj.^{14a} U političkom razvoju se kod nosioca suvereniteta samo u jednom posebnom slučaju probio aristokratski oblik: u engleskom suverenitetu parlamenta, koji je postavljen nezavisno i odvojeno od monarhijskog i narodnog suvereniteta (o tome niže pod tač. 26). Time se, donekle, i tumači pojava što se u Engleskoj u pravilu i ne postavlja principijelna i oštra opreka

¹⁴ Po modernom shvaćanju bilo bi, kraj mnoštva robova (tako se smatra npr. da je Atena za svog cvata imala 20.000 građana i deset puta toliko robova), teško govoriti o demokraciji, i bila bi i to, spram ranijeg stanja, samo uvećana aristokracija.

^{14a} I budući da se »narod« tako podijelio u određene slojeve odnosno klase, susrećemo pojavu da se ti slojevi u borbi protiv jakog vladalačkog vlasti jednom međusobno povezuju i istupaju zajedno, a drugi put se, međusobno zavađeni, jedan od njih stavlja pod monarhovo okrilje. Tako je npr. što se tiče odnosa plemstva i srednjeg staleža situacija bila posve drukčija u Engleskoj nego li u Francuskoj. »U Engleskoj, feudalno plemstvo i srednja klasa, povezani zajedničkim interesom protiv ugnjetavanja od kraljevske vlasti, udružuju se protiv ovoj i uspijevaju, svojim savezom, ograničiti progresivno prerogative kraljevske vlasti. U Francuskoj srednja klasa, predstavljena stanovništvom gradova, sjedinjuje se naprotiv s kraljevskom vlašću protiv moćnim i nasilnim feudalcima: odatle slabljenje feudalnih vlasti, ali istodobno pretjerani razvoj kraljevske vlasti ---« (Esmein, nav. djelo, t. I, str. 86).

između monarhijskog i narodnog suvereniteta kao što se to čini na evropskom kontinentu, a osobito u Francuskoj. Engleska formula da suverena vlast počiva u parlamentu – pod kojim se po klasičnom engleskom ustavnopravnom shvaćanju razumijeva zajednica kralja, donjeg i gornjeg doma – na neki način miri i ujedinjuje ideju narodnog suvereniteta s monarhijskim suverenitetom.

Općenito gledano, razlika između monarhije i republike skroz je formalna, i ona se načelno ne pokriva s monarhijskim odnosno narodnim suverenitetom. Hitlerova Njemačka, USA i Francuska bile su republike, a fašistička Italija i demokratska Engleska monarhije. Stvarnu, političku razliku znače autokracija i demokracija: a u prvu je spadala nacistička Njemačka i fašistička Italija, a u drugu Engleska monarhija kao i republike Francuske i USA.

21. Teorija suvereniteta počinje s monarhijskim suverenitetom

Logički i pojmovno promatrano, državni suverenitet prethodi i pretpostavka je monarhijskom suverenitetu: tek pošto je sama država postala suverenom, može i monarh vršiti ovu suverenu vlast. Ali politički i s njima povezani pravni instituti ne formiraju se, bar ne prvenstveno, po pravilima logike, već prema potrebama života.¹⁵

Državni suverenitet nije se mogao odmah razviti, jer još nije bilo predodžbe o državnoj osobnosti, a kao nosioci najviše državne vlasti dolazili su u obzir vladar i narod, pa je bilo i posve prirodno da se razvije najprije teorija suvereniteta tih nosilaca: monarhijski i narodni suverenitet. A ta državna osobnost ne fali samo sredovječnoj već i antičkoj državi. Razvoj te osobnosti možemo slijediti po velikom Gierkeovu životnom djelu.

Kod Grka nema uopće predodžbe o osobnosti države.¹⁶ I kod samog Platona, koji prikazuje državu kao čovjeka u velikom, nema ni traga o pojmu državne osobnosti. Ni stoici, ma koliko naglašavali državu kao organsku zajednicu, daleko su od toga da tome tijelu dadu pravnu osobnost.¹⁷

Ni rimski pravnici ne zamišljaju niti označuju državu kao osobu.¹⁸ Po izvornoj rimskoj predodžbi država kao subjekt poklapa se sa *populus romanus*. I kad se upotrebljava za državu kao subjekt riječ *civitas*, znači to građanstvo. A slično i termin *res publica* označuje nešto što je stvar čitavog naroda. Osobito najjači rimski državnopravni pisac, Ciceron, postojano naglašava da *res publica* znači *res populi*¹⁹ i često označuje dr-

¹⁵ I tu se živo sjećam Laskijeve kritike Kelsenove čiste teorije prava da je ona više nepobitna s gledišta logike negoli života.

¹⁶ Gierke, nav. djelo, Bd III, str. 12. i d.

¹⁷ Gierke, *ibidem*, str. 22.

¹⁸ Gierke, *ibidem*, str. 43. i d.

¹⁹ Odatle, onda, dalje zaključuje da svaka država kojom se pravilno vlada znači *respublica*, a nepravednom vladavinom država je »*nulla respublica*«. I kad najviša vlast pripada aristokraciji ili kralju, to je spojivo s bićem *respublice* kao *res populi*, ukoliko takva vladavina ostvaruje pravdu. Ali i *populus* se mora voditi idejom

žavu kao »societas«, »coetus hominum congregatus«, udruženi »multitudo« i slično. Ali Ciceronov *populus* nije kakav god skup ljudi, već skup ljudi povezan vezama prava i za zajedničku korist.²⁰

U kasnijem razvoju rimska država se kao pravni subjekt pokriva s *populus romanus*, čija prava izvršava princeps u konkurenciji sa senatom, a konačno utjelovljuje imperator čitavu zajednicu. I tako nisu rimski pravници ni došli do pojma državne osobnosti, već su se zadržali izvorno kod subjektiviteta *populusa*, a kasnije cara.

Tek u kasnijem razvoju javlja se u rimskom pravu, na području imovinskog prava, *fiskus* kao pravno lice.²¹ To je strogo privatnopravni subjektivitet, i rimska pravna misao ne primjenjuje uopće ideju osobnosti na područje javnog prava. Po rimskom pravnom shvaćanju prava osoba je samo čovjek, a osobnost svakog *universitas* samo je fikcija. Kako je imovinsko pravo zahtijevalo osobu, a prave osobe po rimskom shvaćanju nije bilo, stvoren je fikcijom umjetni subjekt.

U sredovječnom razvoju pravne teorije prvi su bili kanonisti primijenili termin *persona* na *universitas* kao pravni subjekt; ali ta se osobnost samo predočava, i kanonisti stalno govore o »*persona representata*« ili »*ficta*«. ²² Svjetovni pravници, osobito postglosatori, smatraju državu (*respublica*) vrstom *universitatis*, ali osobnost znači i ovdje najviše samo fikciju. Općenito se može kazati ²³ da sredovječni pravници operiraju sa subjektivitetom države samo s obzirom na privatnopravno područje, pa i tu s fingiranom osobnošću. Publicisti srednjeg vijeka ne primjenjuju uopće pojam osobnosti za državu kao takvu. Priznaje se vladalačka osobnost, dok se u republikanskom ustrojstvu utjelovljuje vladalačka osobnost u skupštini. »Tako je sredovječnoj teoriji ostao zatvoren put ideji državnog suvereniteta. Naprotiv su zasijane klice kasnijim prirodno-pravnim sistemima vladalačkog suvereniteta, narodnog suvereniteta i podijeljenog suvereniteta« ²⁴ Tek je državna nauka 19. st. našla istinski pravni pojam državne osobnosti, pa se mogao strogo razlikovati državni suverenitet od monarhijskog i narodnog suvereniteta.²⁵

Iza ideje suvereniteta 16. st. stoji politički jačanje državne vlasti i njeno koncentriranje u jednim rukama. A to treba da bude, i po ondašnjem evropskom kontinentalnom shvaćanju može da bude samo vladar. Da bi se održalo državno jedinstvo i država postala snažnom, potrebno je prije svega koncentrirati i centralizirati državnu vlast – koja se, oso-

pravde, pa kad to nije slučaj, onda nije ni vladavina naroda *respublica*. Stvarno Ciceron na taj način narod kao subjekt države pretvara u svrhu države.

²⁰ Tako Ciceron kaže na jednom mjestu svoga djela *De respublica*: »*Respublica res populi, populus autem non omnis hominum coetus, quoque modo congregatus, sed coetus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus.*«

²¹ Gierke, *ibidem*, str. 59. i d.

²² Gierke, *ibidem*, str. 353. i d.

²³ Gierke, *ibidem*, str. 605. i d.

²⁴ Gierke, *ibidem*, str. 609.

²⁵ Gierke: *Johannes Althusius*, 3 izd., g. 1913, str. 359.

bilo utjecajem feudalizma, jako rastočila – a to se najbolje provodi putem jačanja monarhove vlasti koja se vrši jedinstveno nad čitavim državnim područjem. Dok je u Engleskoj bio parlament nosilac državnog političkog jedinstva,²⁶ na evropskom kontinentu bio je to monarh. Zbog toga je posve razumljivo da je teorija suvereniteta, kakva se rodila u Francuskoj, počela baš s monarhijskim suverenitetom. Suverenitet znači u ono vrijeme najvišu, apsolutnu vlast u državi. A upravo tu vlast vrši monarh, a po shvaćanju Bodina, kao glavnog kreatora klasične teorije suvereniteta, to jedino i odgovara prirodi i potrebama najviše apsolutne vlasti u državi. Suverenitet je po ovom shvaćanju samo atribut suverenog monarha.^{26a} Taj suverenitet ne dolazi monarhu od države (to se moglo razviti tek kad je došlo do koncepcije državnog suvereniteta, pa se monarh mogao predstaviti kao organ države), već mu pripada kao neko njegovo samosvojno ovlaštenje. Suvereni vladar postavlja se nad državu i njen pravni poredak.

Vrlo snažno se razvila apsolutna monarhija u Bizantu, i to ne samoniklo, već iz rimskog dominata.²⁷ U kontaktu s Istokom bizantski monarh postaje orijentalni despot, čemu dodaje kršćansku ideju da je božji namjesnik na zemlji.²⁸ Njegova vlast je i despotska i sveta. Ta vlast nema ni granica, ni kontrole (specijalno senat, u cijelosti gledano, ima samo savjetodavnu funkciju); tu vlast ograničavaju samo nasilje i buna.²⁹

Historijski se pojam državnog suvereniteta razvio daleko iza monarhijskog suvereniteta i dobrim dijelom je baš imao za političku svrhu da ukloni autokratski monarhijski suverenitet, odnosno režim apsolutne monarhije.³⁰ Od fizičke osobe vladara suverenitet je prenesen na pravnu (apstraktnu) osobu države.

Narodni suverenitet, historijski promatrano, razvio se kao bojovno oružje protiv monarhijskog suvereniteta.^{30a} Da bi se mogao srušiti mo-

²⁶ Kako piše A. F. Pollard (*The Evolution of Parliament*, 2. izd, g. 1934, str. 230). prije parlamenta nema suvereniteta. »Suverenitet je polučen samo energijom krunice u parlamentu.«

^{26a} »Riječ suverenitet je onda imala samo podređeno značenje. Poznavala se činjenica suveren, činjenica sve više uzvišena. Suverenitet je shvaćen kao osobina koja tome pripada. Esencijalan je bio suveren, suverenitet je sjena koju on baca, ili preciznije rečeno, atribut suverena« (de Jouvenel, nav. djelo, str. 242).

²⁷ Kako kaže Diehl (*Byzance*, str. 25), malo je bilo suverena na svijetu tako jakih kao bizantski car i malo je država imalo koncepciju tako apsolutne monarhije.

²⁸ Diehl, *ibidem*, str. 26.

²⁹ Diehl, *ibidem*, str. 32, i d.; »le pouvoir imperial est une autocratie tempérée par la révolution et par l'assassinat« (*ibidem* str. 34). U vezi s time navodi Diehl (*ibidem*, str. 139) da je od g. 395. do g. 1453. od 107 monarha Bizanta samo 34 umrlo u postelji, 8 njih umrlo je u ratu ili nesretnim slučajevima, dok su ostali ili abdicirali ili umrli nasilnom smrću.

³⁰ »Pravi smisao nauke o državnom suverenitetu je historijski i sistematski samo antiteza protiv autokratskog vladarskog suvereniteta. Kad se država uzima kao suveren, time se kaže da baš ta »država«, »korporacija«, a ne pojedinac, ima biti subjektom najviše odluke« (H. Heller: *Die Souveränität*, g. 1927, str. 73).

^{30a} »... suverenitet bio je historijski ratni stroj uperen proti držaocima vlasti, mnogo više nego teorija određena da dodijeli narodu vršenje vlasti« (Burdeau: *Traité de science politique*, t. V, g. 1953, 492).

narhijski suverenitet, potrebno je naći drugog njegova nosioca, drugog suverena – a takvim se onda oglašuje sam narod.³¹ I kako je teorija narodnog suvereniteta samo produženje monarhijskog suvereniteta, s time da suverenitet prelazi od monarha na narod, to zastupnici narodnog suvereniteta stvarno preuzimaju osnovne teze monarhijskog suvereniteta, samo što onda u pojedinim tačkama apsolutnu vlast suverena ograničuju.³²

Ali pošto se jednom utvrdilo i populariziralo načelo narodnog suvereniteta, ono lako kao prosta fraza postaje smokvinim listom za režime koji su im posve suprotni. To je bilo npr. za bonapartizma, a iza njega za niz drugih autokratskih režima. Brbljava Hitlerova papiga, »ministar propagande« Goebbels, drznuo se čak svoj nacistički režim satrapa i satrapčića označiti »oplemenjenom demokracijom«. Načelu narodnog suvereniteta, pošto je trijumfiralo nad monarhijskim suverenitetom, prijeti degeneracija i zloupotreba. Kako se načelo narodnog suvereniteta razvilo u opreci prema monarhijskom suverenitetu, tako njegovo značenje slabi čim je monarhijski suverenitet svladan i uklonjen. Demokracija nema više potrebe da se opire apsolutnom vladaru, ali vrlo mnogo potrebe da čisti vlastiti dom. Namjesto opreke kralj i narod postaju aktuelne i važne opreke unutar samog naroda, a u prvom redu opreke društvenih klasa.

22. Shvaćanje države po monarhijskom i narodnom suverenitetu

Monarhijski i narodni suverenitet, kao oštre pojmovne suprotnosti, shvaćaju i sasvim različito i oprečno bivstvo države. Monarhijskom suverenitetu je najbitnija u državi politička vlast, odnosno nosilac najviše vlasti, narodnom suverenitetu sam narod kao zbir svih građana. U francuskoj državnoj teoriji dominirajuće definiranje države kao organiziranog (personificiranog i sl.) naroda upravo je posljedica teze narodnog suvereniteta.³³ Izreka »država to sam ja« (*l'état c'est moi*), koja se

³¹ Tako se npr. u jednom prijedlogu za vrijeme francuske Konstituante od g. 1789. otvoreno kaže: »Samo narod (peuple) je suveren, samo njemu pripada naslov veličanstvo.«

³² Tako npr. Althusius ne ograničuje samo suverenu vlast božanskim i prirodnim pravom već i zakonima, a osobito ustavnim zakonima (Otto Gierke: Althusius, str. 157–158); Rousseau, što mu suverenitet obuhvaća samo zakonodavstvo, kaže da se suverena vlast izjednačuje sa zakonodavnom vlašću, a posebno izvršna vlast strogo je podređena suverenoj zakonodavnoj vlasti. (Bliže u mojoj raspravi »O dvjestagodišnjici Društvenog ugovora J. J. Rousseaua, g. 1962, str. 25. i d).

³³ »Organizirani narod... nije drugo nego država: država nije drugo nego personifikacija naroda, tj. narod kao nosilac prava. Narod (la nation) je država i država je narod« (Hauriou: La souveraineté nationale, str. 149). »Država je pravna personifikacija naroda (nation)...« (Esmein: *Éléments de droit constitutionnel*, 8. izd., g. 1927, str. 1); »L'Etat personne publique, c'est la traduction juridique de la Nation« (ibidem, str. 50).

»Država je narod (nation) pravno organiziran.« (Le Fur u jednoj raspravi) »...narod (nation) postaje osobom samo svojom državnom organizacijom... Kao što država ne može formirati osobnost van naroda, ima i narod osobnost samo u državi i preko

stavlja u usta Ljudevitu XIV.³⁴ nesumnjivo je u skladu s teorijom monarhijskog suvereniteta; na što može teorija narodnog suvereniteta odgovoriti samo s »država to smo mi«.

Monarhijski suverenitet, prema prednjemu, poistovećuje državu s monarhom (kako kaže Spinoza: *rex est ipsa civitas*), dok je narodni suverenitet poistovećuje s narodom – namjesto da bude inkarnacija monarha, država, saobrazno načelu narodnog suvereniteta, postaje inkarnacijom naroda. Kad se s gledišta monarhijskog suvereniteta gleda na državu kao posebno biće, ona je ili prosti objekt vladareve vlasti ili neka više ili manje mistična kreacija, koja se strogo razlikuje od pojedinih građana, a kojom onda u ime neke više ideje neograničeno upravlja sam vladar. U svakom slučaju monarhijski suverenitet tendira apsolutiziranju vlasti, narodni suverenitet njenu relativiziranju, a to već iz razloga što prvi polazi s gledišta jakog nosioca vlasti, a drugi s gledišta probitaka pojedinih građana. Monarhijski suverenitet nužno uzvisuje ličnost vladara: tako su se apsolutni vladari antike, suglasno religiji politeizma, oglašavali božanskim bićima i dali si graditi hramove, dok su se kršćanski apsolutni vladari, suglasno monoteizmu kršćanstva, morali zadovoljiti s božjim namjesništvom. Saobrazno načelu narodnog suvereniteta, izraz narod apsorpira dva starija izraza: kraljevstvo (*regnum*) i podanici.

nje. Znači konačno, riječi narod i država označuju samo dvije strane jedne i iste osobe. Ili tačnije, pojam državne osobnosti pravni je izraz ideje da se narod koji se organizira u državu time uzdiže na pravni subjekt, koji je baš država: to što personificira državu je sam narod, državno organiziran«. (Carré de Malberg: *Contrabution à la Théorie générale de l'Etat*, t. I, g. 1920, str. 15). »Proglašujući da suverenitet... počiva u bitnosti u narodu (naciji), revolucija (misli se na god. 1789) uistinu je postavila prečutno u temelje francuskog prava kapitalnu ideju da su ovlaštenja i prava čiji je nosilac država samo u suštini prava i ovlaštenja samog naroda (nacije). Dosljedno, država nije pravni subjekt prema naciji i protiv nje već postoji identičnost između naroda i države, tako da je on samo njena personifikacija... načelo narodnog suvereniteta isključuje mogućnost da bi država, kao osoba, mogla postojati izvan naroda« (ibidem, str. 13). Najistaknutiji predstavnik teorije države kao pravnog lica u francuskoj doktrini L. Michoud piše da se narodni suverenitet ne može objašnjavati idejom naroda kao ličnosti odvojene od ličnosti države, narod nema nikakve posebne pravne egzistencije; »država je samo narod kao takav pravno organiziran« (La *théorie de la personnalité morale*, 3 izd., g. 1932, t. I, str. 322–323).

Proti ovom tradicionalnom francuskom državopravnom shvaćanju, čija je politička podloga koncepcija narodnog suvereniteta, najoštrije je ustao Duguit, saobrazno njegovom shvaćanju države, tj. da je u pojmu države najbitnije razlikovanje između vladajućih i vladanih. U novijoj francuskoj doktrini odlučno se protivi poistovjećivanju države sa narodom Burdeau. Narod je samo preduvjet za formiranje i postojanje države, ali ovo dvoje se ne može izjednačiti (*Traité de science politique*, t. II, str. 69). Država kao pravno biće odvojena je jednako od teritorija kao i od naroda; država kao institucija ima služiti narodu, ali ona se s njime ne sjedinjuje, – državni režim je namijenjen nacionalnom kolektivu, ali taj kolektivitet nije suština države (ibidem str. 106). Burdeauova država – institucija baš tako apsorpira narod kao što ovo čini država – pravna osoba klasične njemačke državopravne teorije.

³⁴ Ideja koju je u ono doba izrazio Bossuet (g. 1627–1704) riječima: »Tout l'Etat est en personne du prince.« Naravno, sve se to ne smije uzeti posve bukvalno u smislu punog apsorpiranja države od vladara. I za samog Ljudevita XIV se tvrdi da je na smrti kazao: »Ja odlazim, ali država će uvijek ostati.«

U kasnije razvojno doba, kad se država obuhvaća pravnom formulacijom kao pravna osoba, koncepcija narodnog suvereniteta smatra tu pravnu osobu korporacijom u kojoj su osnovni građani kao njeni članovi, a koncepcija monarhijskog suvereniteta zavodom kojim rukovodi monarh.³⁵ One, naprotiv, političke koncepcije koje se ne protive samo idejama apsolutne monarhije već zabacuju i ideje narodnog suvereniteta i idu samo za izvjesnom ograničenom (ustavnom) monarhijom opisuju tako elemente države da jednako monarh kao i narod mogu biti samo organi države, a nikako njihov esencijalni supstrat. U klasičnoj njemačkoj državopravnoj teoriji opisivao je npr., na taj način, Georg Jellinek državu da je ona kao pravni pojam »s izvornom vlašću gospodovanja (Herrschermacht) snabdjevena korporacija stalno nastanjenog (sesshaft) naroda.«³⁶ Država se tu tumači s tri elementa: vlast, narod i teritorij. Narod se ne poistovećuje s državom, već naprotiv, on je samo organ države, jednako kao i monarh, i to jednako u oba oblika demokracije: neposrednoj i posrednoj (reprezentativnoj). »U oba oblika demokracije, neposrednoj i reprezentativnoj, narod je državni organ; u onoj se formira organska volja putem jedinstvenog naroda u njegovoj cjelini, a ovdje putem posebnog narodnog organa.«³⁷ Politički promatrano, Georg Jellinek je i ovdje tipičan predstavnik konstitucione monarhije, koja ne usvaja odlučno ni ideje monarhijskog ni narodnog suvereniteta, već ih na neki način miješa i kombinira (i to Georg Jellinek i teoretičari njegova doba više u korist monarhove vlasti).

23. Pitanje osobnosti

Monarhijskom suverenitetu odgovara da bude monarh nosilac najviše državne vlasti, a narodnom suverenitetu da to bude narod. Te su formulacije u prvo doba, kad se još nije razvio pojam pravne osobnosti same države, dovele do toga da su se vladar i narod predočavali kao posebna pravna lica.³⁸ Osobnost naroda označavala se kao »universitas«, »communitas«, »corpus«, a nasuprot narodu priznaje se posebna vladalačka osobnost kao subjekta najviše državne vlasti. Nastavlja se i s dualizmom osobnosti monarha i naroda sredovječne države (osobito staleške

³⁵ Tako npr. konzervativni pruski državopravni pisac piše početkom 20. st. »Mi shvaćamo državu kao zavod sa svojim svrhama, koje čine viši, opći zajednički interes – i dosljedno tome monarh nije organ države, već stoji nad državom kao šef zavoda (citirano prema E. W. Böckenferde: Die deutsche verfassungsgeschichtliche Forschung im 19. Jahrhundert, g. 1961, str. 204).

³⁶ Nav. djelo, str. 183.

³⁷ Ibidem, str. 583.

³⁸ Bliže o tome Gierke, nav. djelo, Bd IV, str. 291. i d.

I praktične potrebe su tražile da se izvjesni državni akti ne vežu s ličnošću pojedinog monarha već sa samom institucijom monarhije. Tako se osobito za državne ugovore brzo počelo i u doba monarhijskog apsolutizma isticati, da oni nisu lično vezani uz vladara koji ih je sklopio, već da se sklapaju »nomine principatus vel dignitatis«, pa da su dosljedno nezavisni od života vladara koji ih je sklopio.

države), što nije više u suglasnosti s političkim koncepcijama snažne i jedinstvene države. Ali ova dvostruka osobnost bila je potrebna i teoriji narodnog suvereniteta prije Rousseaua, koja je u pravilu uzimala da narod prenosi na vladara velika ovlaštenja u vršenju državne vlasti.³⁹ Ograničenje monarhijske suverenosti svodi se na učešće narodne osobnosti u državi. Tek kad se narodni suverenitet radikalno razvije, kako je to naročito učinio Rousseau, može se vladalačka osobnost potpuno isključiti, a narodna osobnost podudara se s državnom osobnošću: država je prosto ukupnost građana. Po Rousseauovoj koncepciji državna ličnost samo je zbir pojedinaca. S druge strane, što se strože provodi monarhijski suverenitet, to se lakše može eliminirati narodna osobnost i zadržati samo vladalačka osobnost, koja se prosto poistovećuje s državom – *l'état c'est moi*. Hobbes izrijeком govori o persona civitatis, ali po čitavoj njegovoj doktrini to je samo mehanizirana ličnost monarha.

Zato je najlogičnije za sistem koji kombinira, odnosno želi kombinirati ideje monarhijskog suvereniteta s narodnim suverenitetom, odnosno vlast monarha s demokracijom ili aristokracijom, a koji se protiv radikalnim načelima narodnog suvereniteta, da daje samoj državi pravnu osobnost, a vladara da shvati kao organ države kao pravnog lica i na taj način prenese suverenitet od vladara na samu državu, od monarhijskog suvereniteta prede na državni suverenitet. To se upravo dogodilo u njemačkoj političkoj i pravnoj teoriji.⁴⁰

Pravu teoriju države kao pravnog lica počela je prva izgrađivati, od 19. stoljeća dalje, njemačka državopravna teorija, i to očigledno iz naprijed navedenih političkih razloga. Po mom mišljenju, nije ispravno tvrđenje da je već teorija prirodnog prava 16-18. st., promatrajući državu kao organizam, razvila teoriju državne pravne osobnosti.⁴¹ Najviše

³⁹ I Grotius je razlikovao dva subjekta: *subjectum commune*, što je zapravo narod, i *subjectum proprium*, što je vladar, ali kako po Grotiusu vladar u cijelosti predstavlja narod, to čitav *subjectum commune* ostaje bez stvarnog značenja. (Gierke: J. Althusius, str. 172 i d.)

⁴⁰ To je ono što je npr. jasno izrazio Albrecht u jednoj raspravi iz god. 1837, u kojoj ističe samu državu kao pravno lice i nosioca prava, a dosljedno tome položaj monarha ne više kao suverena već kao državnog organa koji vrši svoja ovlaštenja suglasno ustavu. (Bliže Böckenferde, nav. djelo, str. 95 i d.). Za njim se doskora povode Waitz, koji se oštro protivio načelima narodnog suvereniteta i pristaša je tzv. ustavne države, u kojoj se monarhija uskladuje s narodnim slobodinama. Tako i mnogi drugi u njemačkoj državopravnoj teoriji, kojima očigledno konstrukcija države kao pravnog lica ima za glavni politički cilj kompromis načela i ideja monarhijskog suvereniteta s narodnim suverenitetom. Vrijedi to osobito za Gierkea, po čijoj teoriji nisu ni monarh ni narod osobnosti van države, već samo organi te osobnosti. Protiv ove njemačke dominantne, vladalačko-narodne kompromisne teorije bio je u njemačkoj državopravnoj teoriji prvi Hugo Preuss (1860-1925), koji je povukao demokratske konsekvencije iz pravne osobnosti države, naglašujući kao realni supstrat državne osobnosti sam narod.

⁴¹ Poblize o pravnom shvaćanju države u teoriji prirodnog prava kod švicarskog pravnika M. Häfelina, *Die Rechtspersönlichkeit des Staates*, I *Dogmengeschichtliche Darstellung*, g. 1959, str. 25. i d. To djelo prikazuje, i inače, opsežno teoriju državne pravne ličnosti.

bi se, po mom mišljenju, moglo kazati da kod nekih predstavnika teorije prirodnog prava ima već klica kasnijoj pravnoj teoriji pravne osobnosti države. U samoj njemačkoj državopravnoj teoriji postepeno se sve više množilo, od Albrechta dalje, broj pristaša teorije državne pravne osobnosti, a koncem 19. stoljeća ta teorija postaje dominantnom. Kao glavni stupovi klasične njemačke teorije o državnoj osobnosti mogu se smatrati Gerber (1823-1891), inače učenik Albrechta, Laband (1838-1918), a osobito Georg Jellinek (1851-1911)⁴² – i ta je teorija i danas dominantna u njemačkoj državopravnoj teoriji.

Iako mnogo kasnije nego u Njemačkoj, i u francuskoj državopravnoj teoriji postala je dominantnom doktrina o pravnoj osobnosti države.⁴³ Ali prihvaćajući i primjenjujući pojam pravne osobe na državu, francuska teorija nikad ne zaboravlja na glavni supstrat države – narod (uspor. bilj. br. 33). Što se toga tiče, postoji bitna razlika između francuske i ranije njemačke teorije države kao pravne osobe; razlika ima svoj korijen u tome što francusko državno pravo počiva na načelu narodnog suvereniteta, dok je klasična njemačka državopravna teorija (do god. 1918) izgrađivala pravo ograničene (konstitucione) monarhije, u kojoj nije moglo biti mjesta načelu narodnog suvereniteta.⁴⁴

I u Njemačkoj i u Francuskoj očigledan je politički put kojim se formirala teorija o pravnoj osobnosti države. Ali za sebe promatrano, teorija državne pravne osobnosti je politički neutralna i može pokriti svaki oblik vladavine: čiste oblike narodnog i monarhijskog suvereniteta, kao i mješovite oblike vladavine.⁴⁵ Naročita je prednost konstrukcije države kao pravnog lica što država postaje na taj način pravnom kategorijom. Kako piše Michoud (nav. djelo, t. II, str. 79): »... ona omogućuje da se država uvrsti u okvir pravne misli i da joj se time nametne disciplina. Ona postavlja državu spram pojedinaca (i isto tako spram drugih kolektiviteta) kao jedan pravni subjekt spram drugog pravnog subjekta, tako da se prava ta dva subjekta suprotstavljaju i jedno ograničuje drugo.« Što se specijalno tiče teorije suvereniteta, to je konstrukcija države kao pravnog lica ukrotila dvije političke goropadi: predodžbu monarha kao autohtonog i samosvojnog nosioca vlasti i državnu vlast kao suverenu, apsolutnu i neograničenu silu. Po konstrukciji države kao pravnog lica javna vlast je funkcija koja je istovremeno i pravo i dužnost (u pojmu pravnog lica je bitno da je odnosni kolektiv nosilac prava i dužnosti). Vlast se ne može vršiti arbitrarno, već

⁴² Za tu teoriju tvrdi Häfelin (nav. djelo, str. 142) da predstavlja vrhunac u razvoju nauke o državnoj osobnosti.

⁴³ O ovoj francuskoj teoriji pobliže u nav. djelu Häfelina, str. 215. i d., a o njim protivnicima str. 376. i d.

⁴⁴ Likvidiranjem njemačke monarhije g. 1918. situacija se u njemačkoj državopravnoj teoriji, naravno, mijenja i sve više naglašava narod. Tako npr. piše Carl Schmitt: »Subjekt svakog pojmovnog određivanja države je narod. Država je stanje, i to stanje naroda« (Verfassungslehre, g. 1928).

⁴⁵ O tome Michoud, nav. djelo, t. II, str. 57.

kao funkcija prema pravnim propisima. Vršeci tu funkciju, pojedini državni organ stupa u pravne odnose spram pojedinih građana i njihovih asocijacija. Što dalje znači da lice potčinjeno državnoj vlasti nije samo dužno trpiti tu vlast, već da ima i pravo zahtijevati da se vlast vrši prema važećim pravnim propisima. Drugo je pitanje da li lice spram koga se vrši vlast ima i efikasna pravna sredstva za zaštitu svojih prava i pravnih interesa; država u kojoj se provodi načelo vladavine prava nužno teži postojanom jačanju rečenih pravnih sredstava. Ukratko, konstrukcijom države kao pravnog lica država se, načelno, pravno izjednačuje s drugim pravnim licima. Znači baš obrnuto nego što to čini pojam suvereniteta, koji uzvisuje državu iznad drugih pravnih lica.^{45a}

24. Mješoviti oblici vladavine

Po monarhijskom suverenitetu (apsolutna monarhija) i punom suverenitetu naroda vrhovna i najviša (tzv. suverena) državna vlast treba da se koncentrira u istim rukama, dok se u mješovitom obliku vladavine ona dijeli na dva, pa i više nosilaca, koji onda skupno predstavljaju tu najvišu vlast.⁴⁶ Mješoviti oblik vladavine je očigledno nespojiv s dogmom nedjeljivosti suvereniteta, koja može uopće vrijediti samo za jednostavni oblik vladavine. Potpuno je besmisleno načelo nedjeljivosti suvereniteta primjenjivati i na mješovite oblike vladavine, i iz dogme o nedjeljivosti suvereniteta moglo bi se samo izvoditi nedopustivost mješovitih oblika vladavine (što su i zastupali branioči monarhijskog suvereniteta, od Machiavellija i Bodina dalje).⁴⁷

Za teoriju suvereniteta – kako se tretira na evropskom kontinentu, a osobito u klasičnoj zemlji suvereniteta, Francuskoj – teoretski je polo-

^{45a} U tom smislu kaže Vedel: »Država se karakterizira s dva pravna svojstva, jedno koje teži da joj dade zasebno mjesto van općeg pravnog saobraćaja, suverenitet, drugo koje naprotiv teži da ona uđe u taj saobraćaj, osobnost.« (Manuel élémentaire de droit constitutionnel, g. 1949, str. 103).

Glavni protivnik protiv konstrukcije države kao pravnog lica, i u vezi s time protiv predodžbe da je država nosilac određenih prava i dužnosti, bio je na prelazu 19. u 20. stoljeće L. Duguit. Po njegovoj tzv. realističkoj teoriji odlučno je samo diferenciranje grupe koja vlada i grupe nad kojom se vlada (usporedi niže tač. 30a). Prema ovom »realizmu« ostaje neobjašnjiv kontinuitet države, s obzirom na njena prava i dužnosti, prema njenim građanima i trećim licima (osobito stranim državama). Nosilac tih raznih prava i dužnosti bila bi grupa koja vlada, neki monarh ili oligarhija. Dosljedno Duguitovoj tezi državni ugovori (pa i međunarodni) ne bi se sklapali u ime države, već u ime vladajuće grupe. Čitava ta »realistička« teorija odgovara najviše despotiji ili patrimonijalnoj monarhiji. To sigurno nije bila Duguitova namjera, ali za neku teoriju i jeste najfatalnije da tumači protivno od onoga što je željela.

⁴⁶ Termin mješovita vladavina (*gouvernement mixte*) u opreci prema jednostavnoj vladavini (g. *simple*) primjenjuju dosta francuski pisci od 16. st. dalje. I sam Rousseau daje jednom svom poglavlju (knj. III, glava 7) »Društvenog ugovora« naslov: *De gouvernements mixtes*.

⁴⁷ Jednako može dogma o nedjeljivosti suvereniteta vrijediti samo za unitarističku a nikako i za federativnu državnu zajednicu, pa je došlo u državnoj teoriji do velikih teškoća i konfuzija kao se htjela ta dogma i ovdje primijeniti.

vinom 18. st. bilo od najvećeg značenja istupanje Montesquieua. Protiv čistog državnog oblika, kako su ga osobito ispovijedali ideolozi apsolutne monarhije, odnosno monarhijskog suvereniteta (Machiavelli, Bodin i njegovi mnogobrojni sljedbenici, osobito Hobbes), Montesquieu iznosi principijelno mješoviti sistem vladavine (u svom djelu »Duh zakona«, objavljenom g. 1748). Što se tiče pitanja čistog i mješovitog oblika državne vladavine, u francuskoj doktrini su Bodin i Montesquieu pravi antipodi. Taj mješoviti sistem branio se i već provodio u Engleskoj. Tako da se sam Montesquieu nije mogao pozivati samo na engleske pisce (on se pozivao osobito na Lockeja, a mogao se još i bolje pozivati na druge engleske pisce), već i na pozitivno englesko ustavno pravo.

Sam Montesquieu opisuje Englesku kao »narod gdje se republika skriva pod oblikom monarhije«; dok suvremeni engleski pisci ističu englesku vladavinu kao idealni oblik mješovitog sistema, gdje kralj zastupa monarhijski, gornji dom aristokratski, a donji dom demokratski element. Po Montesquieuu je najopasnije da sva najviša vlast bude koncentrirana kod istog lica, odnosno tijela: »Sve bi bilo izgubljeno kad bi isti čovjek ili isto tijelo najodličnijih, plemića ili naroda, vršilo ove tri vlasti: stvaranje zakona, izvršavanje javnih zaključaka, suđenje zločina ili sporova pojedinaца.« Za Montesquieua je najbitnije da jedna vlast zaustavlja drugu (le pouvoir arrête le pouvoir): »Da se ne bi mogla zloupotrebjavati vlast, potrebno je da po rasporedu poslova vlast zaustavlja vlast.«

Ideja o ravnoteži vlasti i potrebi da se one imaju međusobno kočiti mnogo je branjena prije Montesquieua u Engleskoj, a u Montesquieuovo vrijeme zastupao je to osobito Bolingbroke (većinom u člancima u tjedniku »The Graftsman, g. 1726-1736), koji je očigledno utjecao na Montesquieua. Bolingbroke potertava »equilibrium of powers« i govori postojano o tome kako jedna vlast treba drugu »to check, to control, to arrest, to restrain«. Bolingbroke brani mješoviti oblik vladavine (mixed government u opreci prema simple government) i smatra da je već ostvaren u engleskom ustavnom uređenju, po kojem kralj predstavlja monarhijski, gornja kuća aristokratski, a donja kuća demokratski element. Po njemu bi monarhija sama za sebe značila despotizam, a demokracija sama za sebe anarhiju.

U francuskim jezikom pisanoj teoriji, neposredno prije Montesquieua, branili su mješoviti oblik vladavine naročito pristaše škole prirodnog prava: Barbeyrac i Burlamaqui. Obojica nalaze da je dioba suvereniteta najbolje sredstvo da osigura građane protiv zloupotrebe vlasti. Barbeyrac ističe da suverenitet obuhvaća razna ovlaštenja, kojima ništa ne smeta da se međusobno odijele i podijele raznim licima. Dovoljno je da se nalaze u samom državnom tijelu i da nisu podvržena volji strane vlasti. Barbeyrac je pristaša mješovitog režima, u kome narod prenosi na monarha samo određeni dio suvereniteta, dok ostalo zadržava za sebe ili svoje predstavnike. Burlamaqui ide još dalje i razvija čitavu teoriju ravnoteže vlasti. Ako se želi osigurati građanima sloboda a izbjeći vlada naroda, mora se vršenje raznih dijelova suverene vlasti povjeriti raznim osobama ili raznim tijelima, koji mogu djelovati nezavisno jedni od drugih. Tako podijeljene vlasti se međusobno uravnotežuju. U takvoj mješovitoj vladavini suverenitet je uvijek ograničen. Sam Burlamaqui smatra najboljim oblikom vladavine ograničenu monarhiju i aristokraciju ublaženu demokracijom.^{47a}

Politički je Montesquieuova teorija uperena protiv apsolutne monarhije (monarhijskog suvereniteta), a u prilog ograničene (ustavne) monarhije. Po Montesquieuu imaju zakonodavnu vlast vršiti zastupnici naroda, a izvršnu vlast monarh putem ministara. Isto, po Montesquieuu

^{47a} Bliže o ovim teorijama R. Derathé: J. J. Rousseau et la science politique, g. 1950, str. 286 i d.

vrši zakonodavnu vlast isključivo narodno predstavništvo, a monarh ima samo pravo veta u slučaju prekoračenja zakonodavne vlasti, protivno ondašnjoj engleskoj teoriji i državnoj praksi, gdje zakonodavnu vlast vrše zajedno kralj i narodno predstavništvo. Inače je kod Montesquieua teško naći tragove pravom narodnom suverenitetu, i on je mnogo bliži aristokraciji nego demokraciji.⁴⁸

Već se u grčkoj i rimskoj antici brani mješoviti sistem vladavine. Za takve teze Grka Hipodoma čak se tvrdi da ima izvjesnih sličnosti s onima Montesquieua.⁴⁹ I Aristotelu se pripisuje razvijanje mješovitih oblika vladavine, koje već naviješta modernu teoriju podjele vlasti.⁵⁰ Mješoviti sistem vladavine branio je osobito u rimskoj literaturi Grk Polibije (g. 201–120. prije naše ere). Po njemu je najsavršeniji oblik vladavine kad se sastavlja iz trojega: monarhije, aristokracije i demokracije.⁵¹ Takvu vladavinu Polibije vidi u Rimu svoga vremena, a od grčkih polisa osobito u Sparti. Po njemu bi Rim bio s obzirom na konzule monarhija, s obzirom na senat aristokracija, a s obzirom na skupštine i tribune demokracija; vlast je između njih tako podijeljena da svaki treba drugoga i nije potpuno samovlastan.⁵² Iza Polibija branio je mješoviti sistem vladavine za rimsku državu osobito Ciceron.

Teološki filozof Toma Akvinski (umro g. 1274) bio je tipičan predstavnik mješovite vladavine: za dobru vladavinu je potrebno da svi u njoj učestvuju.⁵³ Povodeći se za Polibijem i Ciceronom, smatra najboljom mješovitu vladu, u kojoj se kombinira monarhija, aristokracija i narodna vlada.⁵⁴ Toma A. smatra da je takav mješoviti režim Mojsije dao Židovima i da je postojao u Francuskoj za vrijeme sv. Ljudevita.

Mješoviti vladavinski sistemi vrlo odgovaraju sredovječnoj osnovnoj koncepciji ograničene monarhije kao i postojanom sredovječnom dualizmu kralja i naroda (naročito ojačan feudalizmom). Pri tome je glavno

⁴⁸ Prélôt: *Histoire des idées politiques*, g. 1959. str. 385. i d. Tu se ističe da je Montesquieu bliži onim predstavnicima francuske političke doktrine koji su željeli (kao npr. Fénelon) ublažiti apsolutnu monarhiju aristokratskim elementima.

Nije nelogično da pristaše mješovitog oblika vladavine privoljuju aristokraciji, koja je, stojeći između dva ekstrema, monarhije i demokracije, već sama po sebi neka mješavina. Montesquieu nalazi da je princip aristokracije umjerenost (*modération*).

⁴⁹ M. Prélôt, nav. djelo, str. 24–28.

⁵⁰ Tako Friedmann: *Legal theory*, 2. izd., g. 1949, str. 11.

⁵¹ Bliže o Polibiju u nav. djelu Prélota, str. 110. i d.

⁵² Polibije razvija i malo drukčiji ciklus vladavine od Aristotela (naprijed pod tač. 20). Prvi oblik vladavine je kraljevstvo, koje se preobražava u tiraniju, zatim dolazi aristokracija, koju zamjenjuje oligarhija, pa demokracija, koja opet prelazi u demagogiju. Tako prema Polibiju svaki oblik vladavine degenerira, pa je prednost mješovitog sistema baš u tome što sprečava takvu degeneraciju.

⁵³ *Ut omnes aliquam partem habeant in principatu*. Pobljiže o političkoj doktrini Tome Akvinskog u nav. djelu Janeta, t. I, str. 367. i d.

⁵⁴ *Talis enim est optima politia bene commixta ex regno, in quantum unus praeest; ex aristocratia, in quantum multi principantur secundum virtutem; et ex democratia, id est, potestate populi, in quantum ex popularibus possunt eligi principes, et ad populum pertinet electio principum* (citirano prema Wilksu nav. djelo, str. 203).

odnos monarha i naroda,⁵⁵ što je u sredovječnoj političkoj doktrini vrlo različito razrađeno. Po ekstremnom gledištu u prilog monarha, narod se, pošto je prenio vlast na monarha, odrekao zauvijek svake vlasti, odnosno utjecaja na monarha. No većina priznaje narodu neko pravo utjecaja na monarha, pa i aktivno pravo na učestvovanje u državnom životu – no u pojedinostima postoji mnogo nijansiranja i razlika među pojedinih autorima. Naročito se ističe da monarh i narod (odnosno njegovi predstavnici) vrše zajedno najvišu vlast. Baš zato da bi vladar i narod mogli zajedno vršiti najvišu vlast, zabacuje se uopće čista monarhija i predlaže miješanje monarhije s demokracijom, odnosno aristokracijom.⁵⁶ Najjače i najdosljednije je takav dualizam bio proveden u staleškoj državi, gdje se država gotovo rastače u dvoje, odnosno duplicira.

Na suprotnom stožeru stoje demokratske ideje, po kojima je narod predao monarhu samo vršenje najviše vlasti, pa je »populus maior principii.« Oдавle se onda zaključuje da baš narod vrši zakonodavnu vlast i stalnu kontrolu nad vladom, da može suditi vladaru koji je povrijedio svoje dužnosti, pa ga i svrgnuti. Što se to jače provodi, prelazi i monarhija više u demokratski režim i probijaju se načela narodnog suvereniteta.

Jedan od najodlučnijih pristaša demokratskog sistema (kasnijim jezikom izraženo načelo narodnog suvereniteta) bio je Marsilije od Padove iz početka 14. st., s osnovnom koncepcijom da je najviša (kasnije bi se kazalo suverena) vlast zakonodavna, a nju može vršiti samo narod: bilo neposredno u skupštini, ili putem izabranih predstavnika. Sam vladar stoji pod zakonodavnom vlašću, u svemu je vezan zakonom, i njegova je vladavina to bolja što se više pridržava zakona. U toj teoriji sadržane su već sve glavne Rousseauove ideje o zakonodavnoj kao suverenoj vlasti, koju vrši sam narod.

Broj pristaša demokratske vladavine, ili kako bi se kasnije kazalo narodnog suvereniteta, sve više raste. Tako npr. Škot John Major, koji je više godina naučavao na Pariškoj univerzi (glavno djelo objavljeno g. 1518), piše da je u Francuskoj narod »virtualiter« nad kraljem i da u težim stvarima imaju dirigitirati »tres status regni«; vrhovna vlast počiva u narodu, a kralj je vrši samo ministerijalno (bliže nav. djelo Carlyle, vol. VI, 247 i d.).

Ukratko, sredovječna ograničena monarhija pružala je plodno tlo za teoriju mješovitih oblika vladavine. To je onda slomila ideologija apsolutne monarhije, a njezini branioci (od Machiavellija i Bodina dalje, a osobito Hobbes i Pufendorf), zastupajući monarhijski suverenitet, ne dopuštaju uopće mješovite oblike vladavine, već samo jednostavne oblike (tako Machiavelli po dvojnomo razlikovanju monarhiju ili republiku, a Bodin po trojnomo razlikovanju monarhiju, aristokraciju ili na-

⁵⁵ Sistematski o tome Gierke, nav. djelo, Bd III, str. 575. i d.

⁵⁶ Tako osobito već spomenuti Toma Akvinski. Ivan Pariški pretpostavlja čistoj monarhiji monarhiju miješanu aristokracijom i demokracijom. A slično i niz drugih pisaca. – U 15. st. daje niz pisaca (kao Gerson, d'Ailly Turrecremata) prednost mješovitoj vladavini, u kojoj se miješaju monarhijski, aristokratski i demokratski elementi (bliže Carlyle, nav. djelo, vol. VI str. 161 i d.). U 16. st. se nastavlja miješanje elemenata monarhije, aristokracije i demokracije – tako osobito u Engleskoj biskup Ponet (Carlyle nav. djelo, vol. VI, str. 329. i d.).

rodnu vladavinu).⁵⁷ Montesquieuovo je istupanje upereno prvenstveno protiv ovih jednostavnih oblika vladavine, a u prilog mješovitih oblika; za izvjesnu uspostavu sredovječne ograničene monarhije, a protiv apsolutne monarhije. Branioci ograničene monarhije, koji se suprotstavljaju apsolutnoj monarhiji, već daleko prije Montesquieua brane postojano mješoviti oblik vladavine, tako osobito tzv. monarhomasi.

Teorija mješovitog oblika vladavine postaje vrlo aktuelnom iza velike francuske revolucije, kad su se u kontinentalnoj Evropi sve više počele razvijati ograničene ili ustavne monarhije, a pri čemu je najbitnije da se monarh u svojim ovlaštenjima ograničava narodnim predstavništvom. Njemačka klasična državopravna nauka razlikuje načelno dva tipa ustavne monarhije: konstitucionu i parlamentarnu, kako su se one u čistom ili mješovitom obliku razvile na evropskom kontinentu u 19. stoljeću pa sve do konca I svjetskog rata. Razlika je između ta dva tipa monarhije u načinu njihova formiranja (što biva ustavnim aktom) i u opsegu ovlaštenja koje ima s jedne strane monarh, a s druge strane narodno predstavništvo.

Klasične primjere formiranja parlamentarne monarhije daje Ustav francuske revolucije od g. 1791. i belgijski Ustav od g. 1831. (a baš načela belgijske parlamentarne monarhije dosta su recipirana u 19. stoljeću u evropskim kontinentalnim monarhijama). Po francuskom Ustavu od g. 1791. sva vlast proizlazi od naroda, ali on je može vršiti samo putem delegacije, odnosno reprezentacije: reprezentanti naroda su legislativno tijelo i kralj. Kralj je »prvi javni funkcioner«, kome se povjerava vršenje izvršne vlasti i suspenzivno pravo veta na zakone. Po Ustavu je kralj nasljedan i ne može se opozvati, samo se predviđaju slučajevi u kojima se kralj koji povrijedi svoje dužnosti proglašava svrgnutim, jer »se smatra da je abdicirao.« Ustav se slobodno revidira bez učešća kralja, pri čemu se mogu izmijeniti i sve odredbe o monarhiji.

Po belgijskom Ustavu od g. 1831. izvire sva vlast od naroda, a taj narod prenosi parcijalno najvišu vlast na nasljednog monarha. Ustav propisuje: »Kralj ima samo ovlaštenja koja mu formalno daje Ustav i posebni zakoni, doneseni na temelju samog Ustava«, pa podjeljuje izričekom kralju izvršnu vlast. Dok po francuskom Ustavu od g. 1791. zakonodavnu vlast vrši isključivo narodno predstavništvo, a kralj ima samo određeno pravo veta (Montesquieuova koncepcija) – po belgijskom Ustavu vrše zakonodavnu vlast zajedno kralj i narodno predstavništvo (engleska koncepcija). Tako belgijski kralj sankcionira i promulgira

⁵⁷ Tako Bodin gdje susreće mješovite oblike vladavine, prosto ih uvrštava u određeni jednostavni oblik, kao npr. Poljsku kraljevinu i Njemačko carstvo oglašava aristokracijom; a Machiavelli u jednom spisu i izrijekom kaže: »Trajno državno biće mora biti ili čista monarhija ili čista republika; neodrživi su državni oblici koji kolebaju između toga.« Bodin smatra da se dioba suvereniteta nemože ni praktički provesti, jer onaj koji donosi zakone može uvijek drugome zabraniti vršenje određenih suverenih prava.

zakone, saziva parlament u izvanredni saziv, pa ga može i raspustiti. Protivno francuskom Ustavu od g. 1791, belgijski Ustav ne predviđa nijedan slučaj gubitka kraljevske funkcije, a revizija ustava može se vršiti samo u suglasnosti s kraljem.

Oba ustava pozivaju se na narodni suverenitet, i kad bi to uistinu vrijedio narodni suverenitet, onda ne bismo za slučaj parlamentarne monarhije imali uopće posla s mješovitim oblikom vladavine jer je sva vlast koncentrirana kod naroda. Uistinu je pravo načelo narodnog suvereniteta nespojivo s neodgovornim i doživotnim monarhom, bilo da je nasljedan, ili da se doživotno bira.⁵⁸ Narodni suverenitet ne znači samo da sva vlast proizlazi od naroda i da narod podjeljuje samo vršenje vlasti već i da su svi oni koji su primili to vršenje narodu za to i odgovorni. A ta odgovornost se kod visokih funkcionera ostvaruje najviše vremenskim ograničavanjem vršenja funkcije i ponovnim biranjem. I Rousseau dopušta u svojoj koncepciji narodnog suvereniteta kralja kao šefa egzekutive, koja je strogo podređena legislativi u kojoj je koncentriran suverenitet, ali ta legislativa može u svako doba opozvati, odnosno svrgnuti kralja.

Protivno parlamentarnoj monarhiji, konstitucionalna monarhija se formira tako da suvereni vladar, svojom moći i autoritetom, »milostivo« prenositi određena ovlaštenja na narodno predstavništvo, odnosno svoje podanike. Klasičan i u 19. st. mnogo imitirani primjer zasnivanja konstitucionalne monarhije daje Ustavna karta francuskog kralja Ljudevita XVIII od god. 1814. (pri čemu je svjesno izraz *constitution* zamijenjen starim izrazom *charte*). Političko-praktična razlika između zasnivanja parlamentarne i konstitucionalne monarhije je načelna i velika.^{58a} U prvom slučaju ima monarh samo ovlaštenja koja mu daje ustav, a u drugome slučaju zadržava sva svoja ranija ovlaštenja kojih se nije odrekao, odnosno koja nije prenio na narodno predstavništvo. U konstitucionalnoj monarhiji dominira monarhijski princip (ideolog i teoretik njemačke konstitucionalne monarhije Fr. J. Stahl je odlučno tvrdio da je taj princip posve napušten u parlamentarnoj monarhiji): primarna je monarhova vlast, dok se ovlaštenja narodnog predstavništva tumače ograničeno – ona sežu samo tako daleko kako to izriekom određuje ustav ili zakon. Pogotovu u slučaju konflikta između vladara i narodnog predstavništva uskrava apsolutna vladareva vlast. Monarh u konstitucionalnoj monarhiji zadržava svoju izvornu punu vlast za nepredviđene slučajeve kao i za nerješive konflikte s narodnim predstavništvom (kamo su u Njemačkoj

⁵⁸ O tome dobra argumentacija kod Esmeina, nav. djelo, knj. I, str. 326–327.

^{58a} Režim parlamentarne monarhije provodio se u Francuskoj najviše za Ljudevita Filipa, tzv. kralja gradanina (1830–1848), i to poglavito samom praksom. Sam Ustav od g. 1830. se tekstualno osim nekih izuzetaka (kao npr. da nije jednostrano oktroiran od kralja, već ga donosi skupština i prihvaća kralj, i da se sam kralj naziva kao Ljudevit XVI g. 1791. kraljem Francuza) bitno ne razlikuje od oktroiranog ustava od g. 1814.

Do konca I svjetskog rata bile su klasične zemlje konstitucionalne monarhije: Njemačko Carstvo i njemačke zemlje, kao i Austrija. Specijalno nije revolucionarni pokret g. 1848. u Njemačkoj uspio da zavede parlamentarnu monarhiju, već se zadržava konstitucionalna monarhija (s izvjesnim proširivanjem prava parlamenta) kako se već prije toga počela razvijati. Vrlo je ilustrativno za ondašnje njemačko shvaćanje da je i u samoj državopravnoj teoriji jedino Robert Mohl branio parlamentarni režim.

neki čak pribrajali slučaj kad je parlament uskratio votiranje budžeta). Raspuštanje parlamenta ima u konstitucionoj monarhiji posve drugačije značenje nego u parlamentarnoj monarhiji. Ono ne znači u konstitucionoj monarhiji apel na birače (javno mišljenje), kao vrhovnu političku arbitražu u smislu načela narodnog suvereniteta, već jačanje monarhove vlade u odnosu spram narodnog predstavništva (što se povećava jakim utjecajem koji takvi režimi mogu obično vršiti nad biračima). Po tome shvaćanju mogao bi monarh kolikogod puta hoće raspustiti narodno predstavništvo i nije vezan odlukom birača.⁵⁹ Isticanje opreke između zakonodavne i izvršne vlasti ima u konstitucionoj monarhiji prvenstveno to značenje da se u toj izvršnoj vlasti monarhu zadrže i očuvaju sva njegova ranija ovlaštenja apsolutističkog režima. Dok je tako monarh u konstitucionoj monarhiji isključivi nosilac izvršne, odnosno upravne vlasti, on dijeli zakonodavnu vlast s narodnim predstavništvom, ali nipošto na ravnoj nozi, već grabi važniji dio.⁶⁰

Dok je parlamentarna monarhija radikalno odstranila koncepciju apsolutne monarhije, odnosno monarhijskog suvereniteta, konstitucionalna monarhija je to samo zasjenila i ublažila u kompromisu s narodnim predstavništvom, uvijek gotova da se za slučaj osobite potrebe vrati starome. I konstitucionalna monarhija i parlamentarna monarhija predstavljaju mješoviti oblik vladavine i ne mogu se prosto pokriti s monarhijskim, odnosno narodnim suverenitetom; moglo bi se najviše kazati da u konstitucionoj monarhiji dolaze više do izražaja određeni elementi monarhijskog suvereniteta, a u parlamentarnoj monarhiji oni narodnog suvereniteta. U parlamentarnoj monarhiji, kako to zorno dokazuje klasični primjer Engleske a i današnje evropske kontinentalne monarhije (zemlje Beneluksa, nordijske zemlje, Grčka), monarhova lična ovlaštenja sve više prelaze na narodno predstavništvo, odnosno na vladu odgovornu tom predstavništvu; monarh prestaje sve više biti odlučnim političkim faktorom i pretvara se, kako engleski pisci kažu, u državni simbol (izvan Engleske se kaže i u državnu dekoraciju). To nesumjivo znači slabljenje monarhijskog načela, a jačanje elemenata narodnog suvereniteta.

⁵⁹ To je naročito shvaćanje francuskog kralja Karla X u po njega tako kobnoj god. 1830; za vrijeme teškog konflikta pruske vlade (Bismarck) i parlamenta g. 1862-1866. bio je parlament nekoliko puta raspušten.

⁶⁰ Tako npr. po Francuskoj karti od g. 1814. ima samo kralj prava zakonske inicijative, a parlament može samo podnijeti peticiju za donošenje nekog zakona. Značajni su primjeri takvog shvaćanja posebna koncepcija sankcije zakona od monarha i prošireni opseg uredbe od nužde. Po prvoj, naročito od Labanda konstruiranoj koncepciji, razlikuju se u zakonu dva dijela: prvi obuhvaća samo pravno pravilo, a drugi zakonsku zapovijest. Stvar je parlamenta samo u tome da formulira zakonski sadržaj (što je prije radila monarhova birokracija), dok pravu obaveznú snagu daje zakonu monarh svojom sankcijom. Uredbom od nužde može monarh u širokom opsegu regulirati i materiju rezerviranu za zakonodavstvo, pa pri tome i mijenjati zakonske odredbe. Klasičan primjer toga bila je staroaustrijaska (prije g. 1918) naredba po § 14. Temelnog zakona od g. 1867. Takvom naredbom od nužde austrijski car provodio je jednostavno ono što nije mogao progurati u parlamentu.

IV

PREDSTAVNICI TEORIJE SUVERENITETA I NJENE OPOZICIJE

25. *Monarhijski suverenitet*

a) *Niccolo Machiavelli*

Iako Firentinac Machiavelli (g. 1469-1527) izrijeком ne govori o suverenitetu (taj je termin kasnije iskovan u Francuskoj), on u cijelosti zastupa ideologiju suverene državne vlasti, a u svome najvažnijem i najpoznatijem djelu »Vladar« (Il Principe) baš monarhijski suverenitet. Machiavelli otvara seriju pisaca 16. stoljeća o samostalnoj državi, te uz jaki utjecaj antičkog shvaćanja države,¹ kao pravi predstavnik renesanse, oštro lomi sa sredovječnim shvaćanjem države i njenim slabostima i zamišlja snažnu državu. On nalazi za tu državu novog vijeka i adekvatan izraz »lo stato«, a taj će se termin pobjedonosno probiti daleko izvan Italije.²

U centru Machiavellijeva istraživanja je sama država i s Machiavellijem počinje nauka o državi novog doba, i to kao politička a nipošto pravna disciplina. Vrlo razvijena sredovječna politička teorija raspravlja više o društvu negoli od državi – dok se još nije jasno iskristalizirao i izdiferencirao pojam države, ne može se o tome ni sistematski pisati. Samo kod najprogresivnijih političkih pisaca srednjeg vijeka, kao što su naročito Ivan Pariški i Marsilije Padovanski, ima već očitih tragova i zametaka nauke o državi. Tu političko-državnu nauku oslobađa Machiavelli svih vjerskih, moralnih itd. dogmi i predrasuda i unosi u nju punu slobodu istraživanja, realnu opservaciju činjenica kao i historijski i kritički duh.

Pored naprijed spomenutog novog termina za označavanje države, Machiavelli je široko prodro sa svojim dvojnim razlikovanjem država na monarhije i republike, koje je istislo ranije aristotelovsko trojno razlikovanje.³ Inače Machiavelli stalno teži jakoj državi, a glavni su mu

¹ Usporedi tač. 5.

² Usporedi tač. 18.

³ Usporedi tač. 20.

temelj svih država, i novih i starih, dobri zakoni i dobra vojska (pri čemu kritizira plaćeničku i pomoćnu vojsku, te smatra da država mora imati vlastitu vojsku).

Najznačajnija Machiavellijeva djela jesu »Razmatranja o prvih deset knjiga Tita Livija« (Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio) i »Vladar« (Il Principe). I baš posljednje, napisano vjerojatno g. 1513.-1514, postalo je – i po zlu i po dobru – najčeuvenije i najpopularnije.⁴ Ta dva djela izražavaju potpuno suprotne teze. U djelu o Liviju polazi Machiavelli sa stajališta trojnog razlikovanja države na monarhiju, aristokraciju i demokraciju, iznosi i dobre strane kombiniranja ovog trojega (kao primjere navodi Spartu i Rim), ali ipak više ističe prednosti strogo demokratske vladavine (naročito zaštitu slobode i stalnost režima). U »Vladaru«, naprotiv, zastupa najodlučnije jakog vladara odnosno apsolutnu monarhiju. Tome vladaru dopušta sva sredstva koja vode cilju, dok u Discorsima teži čudorednim sredstvima. U »Vladaru« je osnovno prikazati načela monarhije: kako se može vladati nad narodom i zadržati ga u vlasti; tu se raspravlja o različitim svojstvima vladavina i vladara, te razvija recept umijeća vladanja, i to, odgovarajući suvremenim prilikama, potpuno neskrupulozno i isključivo s gledišta državnog rezona.

U ogromnoj literaturi koja se bavi Machiavellijem mnogo se objasnjava opisana ideološka opreka između njegova dva rečena djela. Tako neki to tumače ličnim momentima, željom Machiavellija da se dočvori monarhu i specijalno stekne naklonost firentinskih Medičejaca.⁵ Drugi, naprotiv, naročito Ranke i Macauley, smatraju Machiavellija istinskim republikancem i tvrde da je po njegovoj zamisli monarh »Vladara« imao biti samo prelazni režim, potreban da ujedini Italiju i rasčrči putove slobodnoj republici. Ja lično mislim da Machiavelli u svojim djelima ne daje uopće državnim oblicima apsolutnu, već samo relativnu vrijednost. U »Vladaru« je upravo opsjednut idejom ujedinjenja Italije i smatra da to može učiniti samo jak vladar, imajući pred očima da su u njegovo doba svagdje baš jaki vladari izgrađivali, u borbi protiv slabosti i nemoći sredovječne države, snažnu državu, te da su specijalno integraciju Francuske i Španije (koje uzima i kao uzor za ujedinjenje Italije) proveli jaki vladari. I upravo tom velikom vladaru koji će ujediniti Italiju Machiavelli u »Vladaru« planira sredstva i put koji će ga dovesti tome cilju.

Što se ovih sredstava tiče, Machiavelli razvija čisti državni rezon. Opće dobro je jedino mjerilo za ocjenjivanje tih sredstava. On predba-

⁴ Lijep i sadržajan prikaz o Machiavelliju u domaćoj literaturi dao je Slobodan Jovanović: »Iz istorije političkih doktrina«, Beograd, g. 1935. Uspjeli prevod »Vladara« s bilješkama izradio je Ivo Frangeš, Zora, Zagreb, g. 1952.

⁵ Po restauraciji Medičejaca Machiavelli ne samo da je protjeran iz službe koju je vršio za republičkog režima već je i progonjen i stavljen na torturu. »Vladara« piše u progonstvu izvan Firence i posvećuje Lorenцу Mediciju ondašnjem vladaru Firence.

cuje kršćanstvu da pravi ljude mlitavim i poniznim, i idealom su mu jaki ljudi antike. Država smije sve činiti što joj može koristiti, što je stvarno bilo shvaćanje Rimske države, koju ima Machiavelli stalno pred očima.⁶ Što su teže i pokvarenije prilike, to su potrebna jača i beskrupuloznija sredstva; ali obrnuto, što je veća nužda to se razvija i veća odlučnost za njeno uklanjanje.⁷ Kako kaže Ranke, Machiavelli je smatrao političko stanje Italije tako očajnim da je propisivao otrov kao lijek. Neskrupuloznost u vođenju javnih posala nije Machiavelli đavolski izmišljao, već se ona u njegovo doba i te kako primjenjivala, i od svjetovnih i od crkvenih vlasti.⁸ Tako Machiavelli svom velikom vladaru daje niz pravila i savjeta, među njima i takovih koje će svako iole moralno društvo odbaciti: kao npr. da treba podavati nezgodni kneževski rod, uništiti pobijedeni grad navikao na slobodu, ne održavati obaveze ako je to nužno u državnom interesu, da je za vladara neophodno, ako se želi održati, da se nauči ne biti dobar. Ali ipak, što se samog naroda tiče, Machiavelli podučava da se vladavina ne smije zasnivati na trajnoj mržnji naroda – za vladara je najbolja tvrdava da nije narodu omrznut. Taj Machiavellijev državni rezon najviše je, sa svih strana, napadan: i od katoličkih i od protestantskih krugova i od nesvećeničkih pisaca. Napadali su ga oni koji u praksi nisu od njega mnogo zazirali, kao npr. pruski apsolutistički vladar Fridrik II u svom djelu »Antimachiavelli.«

b) Jean Bodin

Jean Bodin Angevin (1529. ili 1530–1596) zauzima osobito mjesto u teoriji suvereniteta. Iako je pretjerano smatrati ga ocem ili osnivačem ove teorije,⁹ bio je ipak prvi koji je dao precizne formulacije teorije suvereniteta. Bodin i ostaje stalno vrelo za kojim posizu i na koga se upiru predstavnici teorije suvereniteta; iako je vrlo tačna konstataci-

⁶ Antipod je Machiavelliju u njegovo vrijeme Thomas Morus (g. 1480–1535). Oba gledaju na antiku: Machiavelli na Rimski imperij, Morus na Platonovu idealnu državu.

⁷ U Discorsima Machiavelli navodi Livija, koji od neprijatelja opkoljenom vjaskovodi stavljajući u usta da je rekao svojim vojnicima: da su jednaki svojim protivnicima, ali da su zbog svoje nužde od njih jači.

⁸ Evo što u vezi sa Machiavellijevom doktrinom piše vrlo katolički raspoloženi Pastor: »Što se crkva uže povezala s čitavim javnim i socijalnim životom, to više je ona u svojim dijelovima i reprezentantima bila ugrožena opasnostima svijeta, zahvaćena pokvarenošću svijeta. – No najgore je da ni sveta stolica nije ostala od toga pošteđena. Posvjetovljenje (Verweltlichung) počinje ovdje s Pavlom II, pojačava se pod Sikstom IV i Inocentom VIII i dolazi do vrhunca pod Aleksandrom VI, koji je svojim nečudorednim životom apostolsku stolicu sramno obeščastio« (Geschichte der Päpste seit dem Ausgang des Mittelalters, Band III, g. 1895, str. 123–124).

⁹ Pomislmo samo na Bartolusa (tač. 2), Ivana Pariškog (tač. 6-f) i Marsilija Padovanskog (tač. 15-a). Novija francuska historijska istraživanja potvrđuju da bi bilo pogrešno tvrditi da prije 16. stoljeća nije uopće bilo doktrine suvereniteta (M. David »La souveraineté et les limites juridiques du pouvoir monarchique du IX^e au XV^e siècle«, str. 9).

ja¹⁰ da Bodin spada među autore koji se najviše citiraju, a najmanje čitaju.

Značenje Bodinova djela. Bodin je za sobom ostavio bogat opus, ali ono što ga je učinilo velikim za teoriju suvereniteta je njegovo djelo »Šest knjiga o državi«.¹¹ U djelu prevladavaju više državnopravni elementi i kad bi željeli da ga nekako okarakteriziramo, bilo bi još najbliže uvrstiti ga u kategoriju opće državne nauke (po njemačkom *Allgemeine Staatslehre*). Po ovom svom legalizmu djelo je upravo antipodno Machiavellijevu »Vladaru«, koga uostalom Bodin, već od samog uvoda, postojano napada zbog nezakonitosti i nepravičnosti. Protivno Machiavelliju, Bodin želi baš pravnim elementima učvrstiti državu, odnosno monarha.¹² Djelo je obrazloženo ogromnim materijalom: pojedine državne zajednice i politički pisci od starine do njegovih dana (uvažena je osobito antika – Bodin je tipičan pristaša renesanse). No iako ono obrađuje načelno čitavo državno pravo, jezgro djela i nit koja se provlači kroz čitavo djelo je Bodinova omiljena »kraljevska monarhija« ili, kako bismo danas kazali, apsolutna monarhija. Odgovaralo bi potpuno sadržaju djela da mu je Bodin kao podnaslov stavio »kraljevska monarhija kao najbolji oblik države«. Bodin tretira monarhijski, a ne državni suverenitet. Čitava Bodinova teorija suvereniteta samo je teorija suvereniteta apsolutnog monarha i posrijedi je monarhijski, a ne državni suverenitet.¹³ U Bodinovo vrijeme se uopće nije tretiralo pitanje državnog suvereniteta, već se uglavnom samo pitalo tko je nosilac najviše, državne vlasti: narod ili monarh. Tzv. monarhomasi (izraz jezično znači pobijati monarhije) polazili su s gledišta narodnog suvereniteta: sva vlast potječe od naroda, narod je nije otuđio, već je samo njeno vršenje prenio na vladara, koji tu vlast vrši kao njen predstavnik. To bi bila neke

¹⁰ Heller: *Die Souveränität*, g. 1927, str. 13.

Ali s druge strane Bodinu se stalno posvećuju posebne studije, koje su i u novije doba nabujale. O tome dokumentarni podaci u referatu G. Roellenbecka: *Zum Schrifttum über J. Bodin seit 1936* u časopisu *Der Staat*, Berlin, g. 1963. str. 339 i d. i g. 1964. str. 227 i d.

¹¹ U francuskom originalu »*Les six livres de la republique de J. Bodin Angevin*«. Pod republikom razumijeva Bodin po ondašnjoj upotrebi, državu. Njegov nacionalni duh izbija već u tomu što djelo ne piše, kao što je to onda bilo uobičajeno za slična djela u Francuskoj, na latinskom, nego na francuskom jeziku pa i izrično ističe u uvodu, odnosno posveti svog djela da ga francuski piše zato da bi ga razumjeli svi Francuzi. – Prvo izdanje djela izašlo je g. 1576. Nakon toga je u kratkim razmacima izašlo više izdanja. Ja se služim velikim, »in folio« izdanjem od g. 1577. i prema njemu citiram stranice. Ovo izdanje u velikom formatu ima iza kratke posvete blizu osam stotina stranica teksta, a nakon toga opsežno stvarno kazalo. Kasnije je sam Bodin preveo svoje djelo na latinski, pa je i u tome obliku doživjelo više izdanja. Francuski tekst je opsežniji od latinskog, zato se baš i njime služim.

¹² Protivno Machiavelliju, Bodin veže monarha božanskim ili prirodnim pravom, pa i nauča da se i suveren mora pridržavati sklopljenog ugovora i ispuniti obećanja; Machiavellijeva nauka po Bodinu snizuje monarha na razbojnike i gole silnike.

¹³ I odavde ta velika zbrka u kasnijoj teoriji državnog suvereniteta što su od Bodina prosto prepisivane teze koje su a priori postavljene samo za monarhijski suverenitet, a ne mogu se prosto preuzeti i za državni suverenitet.

vrste ograničena ili, kako bismo danas kazali, ustavna monarhija. Drugi su apsolutizirali čitavu vlast u osobi monarha. Treći su mirili narodni i monarhijski suverenitet i težili nekoj mješovitoj vladavini, gdje bi se kombinirao monarhijski suverenitet s narodnim suverenitetom. Bodin se protivi i narodnom suverenitetu i njegovu miješanju s monarhijskim suverenitetom, odlučan je pristaša drugonavedene struje, pristaša čistog monarhijskog suvereniteta, apsolutne monarhije. U općim teoretskim formulacijama tog monarhijskog suvereniteta Bodina nije nitko u političkoj nauci pretekao, u intenziviranju i apsolutiziranju toga suvereniteta svakako je to bio Hobbes, a da i ne govorimo o Machiavelliju.

Težnja za jakom monarhijskom vlasti. Politički je kod Bodina najvažnije uspostavljanje jake monarhove vlasti, uspostavljanje apsolutne monarhije. U tome on vidi spas u njegovo vrijeme oslabljene Francuske.

Smrću kralja Franje II na prijestolje dolazi maloljetni Karlo, a jak utjecaj na vladu vrši ambiciozna kraljica majka Katarina Medici (kćerka onog Medicija kome je svojedobno, da bi mu se dodvorio, Machiavelli posvetio svog »Vladara«). Zemlju razdire vjerska borba katolika i hugenota, pridolaze vanjskopolitičke teškoće, parlament (najviši sudovi) ustaje protiv jake monarhove vlasti itd. – Sve to srozava i ugled i vlast monarhije. Francuska gubi, u izvjesnoj mjeri, svoju samostalnost, odnosno suverenitet prema vani. Tako se npr. i katolici i hugenoti u svojoj krvavoj borbi mnogo upiru na vanjsku pomoć: prvi na Rim (osobito papu) i Španjolsku, a drugi na Englesku i njemačke protestante. Iza krvave Bartolomejske noći (kolovoz 1572), čiji je glavni krivac Katarina, hugenoti se, unatoč više tisuća ljudskih žrtava, doskora pridružuju i bojovnim spisima ustaju protiv jake kraljevske vlasti. S druge strane im u tome i sama Katolička liga sekundira. I hugenoti i Katolička liga protiv se apsolutnoj monarhiji i pristaju samo na ograničenu (ustavnu) monarhiju.¹⁴ Javljaju

¹⁴ Tako u protestantskom djelu Franco-Gallia (g. 1573) jedan od velikih pravnika 16. st., Francois Hotman, postavlja kao ideal izbornu monarhiju podređenu narodnoj skupštini (bliže: Janet, nav. djelo, t. II, str. 30). Uskoro (g. 1579) izlazi djelo koje je vršilo dugo jak utjecaj: *Vindiciae contra tyrannos* pod pseudonimom Junius Brutus (danas prevladava mišljenje da je pisac Hubert Languet). Vladar je viši od svakog pojedinca, ali niži u odnosu prema svima i onima koji predstavljaju sve. Između vladara i naroda posreduje ugovor, a tko taj ugovor povredi, taj je tiranin. Protiv njega mogu istupiti magistrati, a ne i privatni ljudi. Ali kad se radi o tiraninu bez naslova (abseque titulo), smiju se protiv njega podići i pojedinci (bliže ibidem).

Iz literature Katoličke lige, koja je protjerala Henrika III, može se navesti Boucher: *De justa abdicatione Henrici III.* Kraljeve postavljaju narodi, a narod, pošto je izabrao kralja, ne odbacuje još svoju čitavu vlast. Tiranina uzurpatora može ubiti javna vlast ili pojedinac; tiranina koji legitimno drži vlast, ali je zloupotrebljava prema pojedincima, smije ubiti samo javna vlast. I konačno, tiraninu koji zloupotrebljava vlast na štetu općeg interesa treba da sudi javna vlast, a zatim ga može ubiti ili javna vlast ili pojedinac (bliže: Janet, ibidem str. 85 i d.).

U spisu *De jure magistratum in subditos* od g. 1550. (vjerojatno djelo jednog kalviniste), ističe se da ne postoji narod radi magistrata već obrnuto. Vladari imaju toga radi dužnosti prema svom narodu. Odnos između vladara i njemu podržanih jeste »mutuo consensu ac publice contracta obligatio«, ili kako se kaže na drugom mjestu »obligatio solemniter et publico consensu contracta.« Slična teza zastupa se i u hugenotskom spisu, izdanom u isto doba, »*Dialogue de l'Autorité des Princes et de la Liberté des Peuples*«, gdje se kaže da između kralja i naroda postoji međusobni odnos, da između njih postoji zakon »*Qui ordonne pactions et convenances réciproques*,

se i monarhomasi sa svojim principima narodnog suvereniteta. Protiv sviju njih pokreću se snage koje vide baš u jakoj monarhiji lijek svemu zlu i mogućnost veličine i slave Francuske. Bodin je upravo zastupnik te političke linije – najprije je i sam bio hugenot i za Bartolomejske noći jedva je izvukao glavu. Ona je osnovna nota njegova djela »O državi«.

U vrijeme kad izlazi Bodinov djelo monarhija nije ni jaka ni ugledna. Ona će trijumfirati tek za vlade Henrika IV (1589–1610).^{14a} Sam taj Henrik bio je najprije hugenot, baš kao i sam Bodin, pa je i umro od noža fanatičnog katolika. Inače je Henrik IV bio u vjerskim pitanjima, posve po Bodinovu receptu, sasvim tolerantan. No najjači razmah apsolutne kraljevske vlasti, kao ni francusku prevlast u Evropi, Bodin nije više doživio. To će biti djelo kardinala Richelieua (1624–1642). Iza toga dolazi najjači predstavnik apsolutne monarhijske vlasti u Francuskoj – Ljudevit XIV (1643–1715). Za njegove je maloljetnosti vladao kardinal Mazarin, koga je kao svog nasljednika postavio sam Richelieu. Ljudevita XIV slijedi mnogo manje »slavni« Ljudevit XV (1715–1774), a konačno se apsolutna monarhija završava s Ljudevitom XVI. Francuska revolucija je likvidirala apsolutnu monarhiju u Francuskoj. Tako je Bodin postao realni graditelj i ideolog francuske apsolutne monarhije, koja vlada punih 200 godina.

Suverenitet kao osobina države. Čitavo svoje djelo Bodin počinje s definicijom države.¹⁵ U toj je definiciji najbitnije: 1) da je baš porodica uzeta »kao pravi izvor i porijeklo (source et origine) svake države i njen glavni član«¹⁶ i 2) da je baš suverena vlast ono po čemu se država razli-

qui ne se peuvent ny par le prince, ny par le sujets sans justice violer« (bliže o tome J. W. Gough, The Social Contract, g. 1936, str. 49 i d.)

Značajno je djelo napisao u prvoj četvrtini 16. stoljeća Claude de Seyssel, (nad-biskup Turina, koji je dugo bio u službi francuskog kralja Ljudevita XII) »La grand monarchie de France«. Tu se zastupa koncepcija ograničene monarhije, kojoj je upravo suprotna Bodinova apsolutna monarhija. Seyssel smatra Francusku najboljom monarhijom, jer nigda nije bila potpuno apsolutna ni odveć ograničena. Vlast francuskog kralja ima tri glavna ograničenja: »religiju, pravdu i – po S. riječima – policiju. Kraljevu vlast ograničuju osobito nezavisni sudovi (parlements). Kralj se mora pridržavati zakona, ordonanca i vrijednih običaja, te se mora pri donošenju važnijih odluka služiti posebnim savjetima. Francuska monarhija je strogo ograničena pravom. (Bliže Carlyle, nav. djelo, Vol. VI, str. 219 i d.).

Pristaša je ograničene monarhije a protivan apsolutnoj monarhiji Jacobus Almain od Sensa (umro g. 1515 i bio profesor pariške univerze). Njemu je monarhija nužno ograničena svrhom zbog koje postoji: promicanje općeg dobra i osiguranje pravde. Vladar mora biti svijestan da vlada nad slobodnim ljudima a ne robovima; apsolutnost vlasti nespojiva je s kraljevskim dostojanstvom. Vlast vladara proizvire od naroda, bilo da dolazi izborom ili putem nasljedstva, a napose je i francusko legitimno kraljevstvo osnovano privolom naroda. A ta vlast naroda je neotuđiva. Zajednica zadržava uvijek vlast nad vladarom i može ga smijeniti, jer bi bez toga ostala bez sredstava za samoodržanje (bliže Carlyle, nav. djelo, Vol. VI, str. 241 i d.).

^{14a} U svom standardnom pravno-historijskom djelu A. Esmein razlikuje tri periode francuske monarhije: feudalnu monarhiju od Huga Capeta do Filipa Lijepog, umjerenu monarhiju od Filipa Lijepog do Henrika IV, a od posljednjega dalje apsolutnu monarhiju (Cours élém. d'histoire du droit français, 15. izd; g. 1925, str. 338 i d.).

¹⁵ Knj. I, pogl. 1, str. 1. Francuski ta definicija glasi: »Republique est un droit gouvernement de plusieurs mesnages, et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine.« U latinskom prevodu: »Respublica est familiarum rerumque inter ipsas communium, summa potestate ac ratione moderata multitudo« (Kako se vidi, vrlo slobodan prevod). Inače Bodin u latinskom prevodu uopće ne upotrebljava izraz suverenitet, već govori o summa potestas ili maiestas, odnosno ius maiestatis.

¹⁶ Nav. djelo, I–1, str. 8.

kuje od drugih društvenih zajednica. Porodica je izvorna ćelija ljudskog udruživanja, iz koje niču i sve druge ljudske zajednice, a na kraju i sama država, koja može biti i tako uska (kako Bodin izričito kaže, mogu je sačinjavati i samo tri porodice) da između nje i porodica nema nikakve druge društvene zajednice.¹⁷ Bodinovo karakteriziranje pojma države vrlo je utjecalo i na modernu državnopravnu teoriju.

Tri vrste države: monarhija, narodna (pučka – kod Bodina *estat populaire*) država i aristokracija. To bi bio klasični aristotelovski trias. Za Bodina je kod toga odlučno tko drži suverenitet:¹⁸ monarhija je kad suverenitet leži u rukama jednog jedinog vladara, narodna ili pučka država kad u tome učestvuje čitav narod, odnosno njegov veći dio, a aristokracija kad to čini samo manji dio naroda. I samo kad se ovo mijenja, radi se o pravnoj promjeni države.¹⁹ Po Bodinu je nemoguće ovo troje međusobno kombinirati, jer budući da je suverenitet nedjeljiv, nemoguće je i takvo kombiniranje.²⁰ Politički, po Bodinu, mješoviti sistemi izazivlju neminovno konflikte i nužno dovode samo do jednog nosioca. U realnom državnom životu postoje očigledne kombinacije rečena tri elementa, i Bodin spasava svoju doktrinarnu teoriju time što prosto takve kombinacije uvrštava u jednu od svoje tri vrste države. Tako mu je npr. Njemačko carstvo čista aristokracija, koja se laganim procesom (poglavito jačanjem vlasti izbornih knezova) razvila od monarhije;²¹ aristokracije su mu kraljevine Poljska i Danska; dok su mu pojedine švicarske države ili aristokracije ili narodne države. Francuska je, naprotiv, čista monarhija. Bodin i kritizira one koji su neke države, osobito kao Spartu i Rimsku republiku, prikazivali kao mješovite sisteme.

Prema različnom vladanju monarhijom, Bodin razlikuje tri vrste monarhije:²² kraljevsku ili legitimnu, patrimonijalnu (moj izraz, sam Bodin govori o senjerijalnoj monarhiji – tačan bi bio prevod vlastelinska ili spahijska monarhija – u latinskom tekstu suprotstavljaju se *monarchia regalis* i *dominatus* –) i tiransku. Kod kraljevske ili legitimne monarhije je najbitnije da se podanici pokoravaju zakonima, a monarh božjim i prirodnim zakonima, čuvajući podanicima prirodnu slobodu i vlasništvo dobara. U patrimonijalnoj monarhiji vladar je gospodar nad licima i dobrima pravom oružja i vlada nad njima kao otac nad robovima.²³ Tiranska monarhija, prezirući zakone prirode, zloupotrebljava slobodne ljude kao robove, a njihova dobra kao svoja. Problem tiranstva, koji

¹⁷ Ibidem, III–7, str. 347. »I vladavina Dubrovnika (de Rhaguse) nije manje država nego ona Turaka ili Tatara« (I–1, str. 9).

¹⁸ II–1, str. 184. i dalje.

¹⁹ IV–1, str. 370.

²⁰ IV–1, str. 186.

²¹ Teza koju ni u ondašnjoj ni u kasnijoj njemačkoj doktrini nije nitko preuzeo (Gierke, nav. djelo, Bd. IV, str. 216).

²² II–2, str. 199. i d.

²³ Takva monarhija postojala je svojedobno u Perziji i Aziji, a u Evropu su je unijeli osobito Madžari (II–2, str. 202).

ostaje živ problem od starine kroz čitav srednji vijek, a osobito i u vrijeme samog Bodina, tretira se onda detaljno u 4. i 5. poglavlju.²⁴

Slično kao monarhija, može i aristokratska država biti patrimonijalna, legitimna i fiktivna.²⁵ Opisujući pojedine aristokratske države, Bodin se naročito zadržava na Dubrovniku.²⁶ Razlikujući načelno između teoretskog posjedovanja suvereniteta i efektivnog vršenja vlasti, Bodin ističe i kod narodne države tri moguća oblika vlade: 1) pučku vladu, kad svi građani jednako učestvuju u vršenju državnih funkcija, 2) aristokratsku, kad vladu vrši manji broj (to je osobito režim rimske republike), i 3) monarhijsku, kad vlada pojedinac, ali čitava njegova vlast počiva u narodu.

Na rečena tri oblika vladavine od utjecaja je i priroda pojedinog naroda, a osobito klima u kojoj on živi, kojoj uopće Bodin pripisuje veliko značenje za život pojedine države.²⁷

Isticanje kraljevske monarhije kao najboljeg oblika državne vladavine. U VI knjizi, 4. pogl., Bodin tretira prednosti i loše strane narodne, aristokratske i monarhijske države s očiglednom preokupiranošću u ko-

²⁴ Tu se postavlja (II-4, str. 212. i d.) duga lista razlika između kralja i tiranina: » – kralj se prilagođuje zakonima prirode, a tiranin ih baca pod noge; jedan održava milosrđe, pravdu i vjeru, drugi nema ni boga, ni vjere ni zakona; jedan čini sve što smatra da je u općem dobru i na korist podanika, drugi čini sve što je za njegovu ličnu probit, osvetu ili zadovoljstvo; jedan se trudi da obogati svoje podanike svim mogućim sredstvima, drugi gradi svoju kuću na njihovoj propasti« itd., nastavlja se duga čitulja opreka, među ostalim, da jedan želi imati ljubav svojih podanika, a drugi samo strah. – U daljem poglavlju (5, str. 218. i d.) Bodin se pita da li je dopustivo napasti (attenter) osobu tiranina, a po njegovoj smrti poništiti njegove odredbe. To on, uz određene uvjete, i dopušta. Tu mu je tiranin lice koje je došlo na vlast bez izbora, bez prava nasljedstva, bez rata ili bez »posebnog božjeg poziva«.

²⁵ II-6, str. 229.

²⁶ »Što se tiče Dubrovčana (Rhagusien), koji su se nekoć zvali Epidaurci i koji su izgradili grad Dubrovnik (Rhagusa) blizu starog Epidaura, koji je iz temelja razoren bjesnilom Gota, i pošto su se (tj. Dubrovčani) oslobodili vlasti Albanaca (Albanais), osnovali su aristokratsku državu od najplemenitijih i najstarijih porodica gotovo na sliku Venecije. Još se više brinu o svome plemstvu od Venecijanaca: jer plemić Venecijanac može ići svojim putem, ali se dubrovački plemić ne može oženiti građankom ni inostrankom, ma kako ona bila plemenita, ako nije djevojka »de Zaratine ili »de Canthara« i nema najmanje tisuću dukata. Ima samo 24 plemićke porodice koje imaju udio u državi. Njihovi članovi stariji od 20 god. ulaze u Veliko vijeće, koje bira Senat od 60 plemića za vođenje državnih posala, za rješavanje sporova većih od 300 dukata, procesa s kriminalnim posljedicama, kao i kad se radi o časti ili životu plemića. Nad Senatom postoji Privatni savjet od 12 lica s rektorom (knezom) države, koji se mijenjaju svake godine. Dalje postoji pet ispitivalaca, koji primaju žalbe, pored sedam konzula, pet kriminalnih sudaca, trideset apelacionih sudaca do 300 dukata. Ima i raznih drugih magistrata, o kojima ćemo govoriti na svom mjestu« (str. 234-235). Tako kasnije (III-1, str. 273) npr. uspoređuje dubrovački senat (savjet) s venecijanskim i ističe prednost prvoga, jer on se u Veneciji čitav mijenja, dok se u Dubrovniku, gdje su senatori samo godinu dana na dužnosti, oni mijenjaju jedan za drugim, a ne svi ujedared.

²⁷ Tako npr. Bodin piše (V-1, str. 506) da narodi sjevera, kao i oni koji nastavju bregove, vole više narodne države, ili u najmanju ruku izbornu monarhiju, i teško podnose komandiranje. Oni biraju kraljeve i tjeraju ih kad postanu tirani. Kao primjer navodi kraljeve Švedske, Danske, Norveške, Poljske, Češke i Tatara.

rist kraljevske monarhije. Pošto je istakao²⁸ glavne prednosti narodne države: a) dosljedno provođenje načela jednakosti među ljudima, b) to što demokracija slobodnom utakmicom izbacuje na površinu najjače ličnosti, c) što tu čitav narod uživa javno dobro i d) što se strogo provodi zakonitost,²⁹ oglašava sve to prividnim i ustaje oštro protiv narodne države. Ističe da su demokraciju kudile (blamer) sve velike ličnosti, koje detaljno navodi zajedno s njihovim antidemokratskim tezama, kojima dodaje i vlastite.³⁰ Protivno demokraciji i aristokraciji, monarhiji da su davale prednost sve velike ličnosti.³¹ Sve teškoće i opasnosti koje se javljaju kod monarhije još su daleko veće kod aristokracije, a pogotovu kod demokracije.³² Ali najvažnije je da je srž državnosti suverenitet, a on može biti i postojati samo u monarhiji: jer suveren može biti samo jedno jedino lice.³³ Za naše tretiranje problema suvereniteta ovo tvrđenje Bodina ubačeno na jednom uzgrednom mjestu – a koje je u očiglednoj kontradikciji s njegovim razlikovanjem između tri vrste države prema momentu tko drži suverenitet – od naročitog je značenja. Ono nam jasno pokazuje zašto Bodin ne tretira uopće pojam suvereniteta koji bi mogao važiti za sve tri vrste države, već isključivo monarhijski suverenitet.

Pojam suvereniteta. Ako na jednom mjestu spojimo sve značajke suvereniteta, koje sam Bodin razbacano prikazuje, onda bi se moglo kazati da je prema Bodinu suverenitet: najviša, apsolutna, neograničena, trajna, vlastita (tj. ni od koga dobivena, odnosno izvedena) i od zakona slobodna vlast.³⁴ Suverenitet se latinski naziva majestas (taj izraz i sam Bodin konzekventno primjenjuje u svom latinskom prevodu), talijanski signoria, a onda Bodin dalje navodi taj termin grčkim i hebrejskim slovima. Suverena vlast mora pojmovno biti neograničena, čim se nekom vladaru daje vlast pod uvjetima, nema više suvereniteta.³⁵ Ako je suvereni vladar oslobođen zakona svojih prethodnika, onda ga još manje mogu vezati zakoni i naredbe koje je sam donio.³⁶ U dokaz toga navodi Bodin

²⁸ Str. 713–714.

²⁹ »Ako se ne može ništa više željeti nego da se magistrati pokoravaju zakonima, podanici magistratima, čini se da je ono najbolje osigurano u narodnoj državi, gdje je zakon kralj i gospodar svijui« (la loi -- dame et maitresse de tous).

³⁰ Str. 715. i d.

³¹ Str. 729. Tvrđenje je sasvim samovoljno i Bodin prosto prelazi preko mnogobrojnih zastupnika narodne vladavine.

³² Str. 730.

³³ Str. 731.

³⁴ Glavna definicija suvereniteta je različna u francuskom originalu i latinskom tekstu, što se onda u daljim izvodima nadopunjuje. U francuskom tekstu se kaže »La souveraineté est la puissance absolue et perpetuelle d'une Republique« (I-6, str. 89); a u latinskom »Maiestas est summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas« (izd. Francofurti, 1641. g.). Upada u oči u komparaciji ove dvije definicije kako je Bodin u svojoj kasnijoj latinskoj definiciji izbacio onaj »državne« i time je uskladio sa svojom u bilj. 33 navedenom tezom.

³⁵ I-6, str. 93.

³⁶ Ibidem. str. 96. i d.

latinsko pravilo: »Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum capit« pa ističe kako na kraju edikata i naredaba francuskih kraljeva stoje riječi »tel est notre plaisir« – što znači da oni zavise od slobodne volje kralja. S time u vezi Bodin tretira pitanje da li je vladar vezan obećanjem da će čuvati zakone. Ako je to vladar obećao samom sebi, nema nikakve obaveze. Ako je to obećao drugom vladaru, dužan je te zakone čuvati ako je to u interesu vladaru kome je dato obećanje. Isto vrijedi i za obećanje dato podanicima.

Tezom da vladar načelno nije vezan zakonom koji je sam donio, odnosno koji su donijeli njegovi prethodnici, Bodin se saglašava s tezom rex legibus solutus, koju je zastupao osobito jedan dio romanista.³⁷ Ako je vladar podvrgnut skupštini, nije uopće suveren, a sama država prestaje biti monarhijom i pretvara se u aristokraciju.³⁸ Suveren je samo onaj koji ne drži ništa od drugoga: zato to ne može biti vazal, svejedno da li leno drži od pape ili od cara.³⁹

Znaci (marques) suvereniteta. Kod Bodina se pogotovu radi o takvim znacima monarhijskog suvereniteta (apsolutne monarhije), jer se to uopće ne da razviti za suverenitet same države.⁴⁰ Bodin počinje s dužnošću poslušnosti i poštovanja podanika što je duguju vladaru.⁴¹ Kraljevska prava su neprenosiva, neotuđiva i ne mogu ni na koji način zastarjeti. »I baš tako kao što veliki suveren bog ne može učiniti sebi sličnog boga jednako se može kazati da ni vladar postavljen kao slika boga ne može učiniti podanika sebi ravnim, a da ne bi njegova vlast bila poništena.«⁴² Iz toga onda Bodin izvodi da ne može biti znak suvereniteta ono što mogu činiti i podanici, kao npr. vršiti pravdu.

³⁷ U Bodinovo vrijeme je tezu da je kralj nad zakonom branio naročito Hopital (kancelar Francuske 1560–1573). Kao uopće u pitanju apsolutne monarhije, tako osobito i u pitanju vezanosti kralja zakonom, Bodin je ranije zastupao posve drukčije stajalište. U svom djelu Methodus ad facilem historiarum cognitionem, 1566. g., Bodin tvrdi da je vladar vezan zakonom koji je donio tako dugo dok ga ne izmijeni i po njemu je čisti sofizam tvrditi protivno. Šta više, leges imperii – tvrdio je u ono doba Bodin – ne može vladar mijenjati bez pristanka Etats généraux. A među svim tim osnovnim zakonima Bodinu je najsvetiji onaj koji daje parlamentima (najvišim sudovima) prava prema kraljevim propisima (to je bilo neke vrste ustavno sudovanje).

³⁸ Ibidem, str. 101.

³⁹ I-9, str. 123. Zato, po njegovu mišljenju, ima u Italiji, ne računajući Veneciju, malo suverenih vladara, budući da oni zavise bilo od Carstva, pape ili francuske krunne (ibidem, str. 134).

⁴⁰ Pitanje je da li je ovo Bodinovo nabranjanje ispravno i s gledišta samog monarhova suvereniteta, i nije li ono odviše samovoljno. Tako je već i jedan od samih sljedbenika Bodina, Loyseau (Traité des seigneuries, g. 1608, str. 26), ističući apsolutnu vlast kao odlučnu značajku suvereniteta, pisao da su druge značajke suvereniteta koje Bodin navodi samo prava i pripadnosti suvereniteta.

⁴¹ »Budući da na zemlji iza boga nema ništa više od suverenog vladara, i kako su oni postavljeni kao njegovi zamjenici da zapovijedaju drugim ljudima, potrebno je paziti na njihovo svojstvo da bi se respektirao njihov majestet svom poslušnošću: osjećati (sentir) i govoriti o njima sa svim poštovanjem, jer tko prezire svog suverenog vladara, prezire boga, čija je on slika na zemlji« (I-10, str. 154).

⁴² Ibidem, str. 157.

Prvi znak je suverenog vladara da daje zakone svima uopće i svakome napose – nema suvereniteta kad vladar treba pristanak za takvo donošenje.⁴³ I običaj vrijedi samo ako se to vladaru svida. Sva snaga i zakona i običaja potječe od vlasti suverenog vladara. Masa drugih ovlaštenja obuhvaćena je ovlaštenjem donošenja i ukidanja zakona. Drugi znak suvereniteta bilo bi objavljivanje rata i sklapanje mira, treći je postavljanje najvažnijih službenika, četvrti odlučivanje u posljednjoj instanciji, a peti podjeljivanje milosti osuđenima protivno važećim zakonima. Tome onda pridolaze i druga ovlaštenja: kao kovanje novca, dizanje poreza itd.

Ublažavanje apsolutnosti monarhijskog suvereniteta. Bodin to provodi na više načina, posrednim i neposrednim putem. Prije svega se po Bodinu apsolutna vlast monarha nikako ne proteže na »božje i prirodne zakone«. Naprotiv, vladari su podvrgnuti tim zakonima, i oni im ne smiju protivurječiti ako ne žele počiniti božji »de leze majesté«.⁴⁴ Nevezan vlastitim zakonima, monarh je vezan ugovorima koje sklapa – i to zato što je vezan prirodnim zakonima. Jednako je vezan i sporazumima (conventions) koje sklapa, i to onima koji su pravedni i razumni i na čijem su održavanju podanici, uopće ili posebno, zainteresirani. Vladar je dužan poštovati prirodnu slobodu i vlasništvo pojedinca.⁴⁵ Posljedica je te imovinske slobode da Bodin na drugom mjestu traži čak i pristanak podanika kod propisivanja poreza.⁴⁶ Osobito značenje daje Bodin pravdi, koju smatra glavnom osnovom svake države i monarhija je po njemu utoliko najbolji oblik vladavine što ima harmoničniju pravdu.⁴⁷ Veliko poglavlje o pravdi čini i zaključni akord njegova djela »O državi«. U svemu gledano, Bodin je jaki pravni normativista i razvija čitavu hijerarhiju pravnih normi: ugovori pojedinaca, odredbe magistrata, običaji, državni odnosno monarhovi zakoni, božji i prirodni zakoni. Posljednje stoji na vrhu ove piramide, i ono je obavezno za sve i svakoga, pa i samog monarha.

Iz čitavog Bodinova djela proizlazi da je on protivnik strogo ličnog vladareva režima, da ga želi odvući od obavljanja redovnih posala i koncentrirati samo na najvažnije poslove.⁴⁸ Bodin naročito ističe da suverenitet vladara nije alteriran ni smanjen samim postojanjem skupštine (estat).⁴⁹ Ali sva prethodna vijećanja skupštine znače samo stavljanje predloga,

⁴³ I-10, str. 161.

⁴⁴ I-6, str. 97.

⁴⁵ Posebno ističe (I-8, str. 115) da vladar ne može podjeljivati dobra bez pristanka onoga kome pripadaju, pa da sva darovanja, privilegiji i sl. vladara uključuju klauzulu »osim prava drugoga«. Bodin već strogo razlikuje imperij od dominijuma, pa se poziva na Seneku: »Omnia rex imperio possidet, singuli dominio.« Protivno je tome samo u patrimonijalnoj (senjeralnoj) monarhiji.

⁴⁶ V-2, str. 661.

⁴⁷ VI-5, str. 766.

⁴⁸ »Ako se mudri vladar u odnosu spram podanika želi ugledati na boga, treba da se što manje pokazuje svojim podanicima, i s veličanstvom što odgovara njegovoj veličini i vlasti« (IV-6, str. 451).

⁴⁹ Str. 103.

sama meritorna odluka mora ostati kod vladara.⁵⁰ Kao dalji važni organ ističe Bodin senat, kao skup savjetnika koji daju vladaru savjet, a ne izdaju i naredjenja kao magistrati.⁵¹ Naročitu važnost pripisuje Bodin sudovima i magistratima u pitanju ličnog rasterećenja vladara. Bodin smatra autonomiju pravosuđa bitnom značajkom kraljevske monarhije i odlučno se protivi izvanrednim komisijama za vršenje pravosuđa. U sudstvu mu je garancija respektiranja slobode i vlasništva. Magistrati su načelno podređeni vladaru i zakonima.⁵² Zaključno se može kazati da je Bodin načelni protivnik tzv. diobe vlasti, ali jako razvija podjelu funkcija.

Ublažavanje monarhove svemoći provodi Bodin naročito u vjerskim stvarima (Hobbes mu je tu čista opreka i puni totalitarac). A to je bilo vrlo aktualno i važno pitanje u Bodinovo vrijeme. Bodin je u vjerskim pitanjima strogo tolerantan i osobito se protivi tome da se »duše« silom preobražavaju; podvlači riječi gotskog kralja Teodorika: »Religionem imperare non possumus, quia nemo cogitur ut credat invitus.« Od Bodinove vjerske tolerancije do modernog načela rastave crkve od države nije dalek put.

U svemu, Bodin u mnogome kalmira apsolutnu vlast vladara, a protivan je takvoj totalitarnoj vlasti.⁵³

Sljedbenici Bodina

Bodin je ubrzo našao mnogo sljedbenika, a najistaknutiji je među njima Charles Loyseau s djelom »Traité des seigneuries«, Paris 1608. Tu se načelno razlikuje javna i privatna senjerija. Prva se latinski zove imperium, potestas ili dominatio, a druga dominium (str. 7). Privatna senjerija odnosi se direktno samo na dobra, a ne na lica, dok se javna senjerija odnosi samo na dobra. Rimljani su poznavali javnu i privatnu senjeriju, ali nisu poznavali onaj oblik javne senjerije što su je u Francuskoj uzurpirali privatnici, kao što im je bilo i strano razlikovanje između dominum utile i directum (str. 30). Suzereni su oni koji imaju višu vlast, ali su ipak podređeni, a suvereni koji imaju »suprema potestas, summumque imperium ili majestas« (str. 24). Suverenitet je ne-

⁵⁰ Interesantno je s time uporediti Labandovu konstrukciju monarhijske sankcije od parlamenta donesenog zakona (naprijed pod tač. III – bilj. br. 60).

⁵¹ III – 1, str. 251 i d.

⁵² III-3, str. 300. »Suvereni vladar ne priznaje, iza boga, nikoga višim nad sobom: magistrat drži iza boga vlast od suverenog vladara i ostaje uvijek podvrgnut njemu i zakonima (po Bodinu magistrati moraju izvršavati naloge vladara ukoliko se ne protive božjim i prirodnim zakonima). Protiv naloga vladara, koji se protivi zakonima i običajima zemlje, oni mogu remonstrirati; ako vladar nalog ponovi, moraju ga izvršiti; pojedinci priznaju iza boga (koga uvijek treba stavljati prvoga) svoga suverenog vladara, svoje zakone i svoje magistrature, svakoga u svome resoru« (III-5, str. 317).

⁵³ Tako piše sam Bodin u jednom pismu iz g. 1578: »Optužuju me da favoriziram apsolutizam, ja koji sam imao odvažnost da se u svojoj knjizi oduprem regalistima, koji stalno proširuju prava fiska, ja koji sam kraljevskoj vlasti stavio granice (bornes) prirodnog i božanskog prava, konačno, ja koji sam dizanje poreza podvrgao pristanku građana« (Citirano prema knjizi J. Moreau – Reibel: J. Bodin et le droit public comparé, 1933. g., str. 195).

djeljiv od države, to je oblik koji daje bivstvo državi (str. 25). Suverenitet pripada u demokraciji čitavom narodu, i to općenito narodu, svaki pojedinac ima udio u državi; u aristokraciji pripada vlasteli (senjerima), a u monarhiji monarhu, koji se zbog toga zove prince souverain ili souverain seigneur (str. 25). Ovaj posljednji ima naročito tri ograničenja: božji zakoni, prirodna pravila pravde i osnovni državni zakon (str. 26). Posljednjom tačkom raširuje se Bodinov legalitet. Razlikuju se četiri vrste vladara: obični (simples), vladari podanici, suvereni i senjeralni (posljednji odgovaraju Bodinovim senjeralnim). Prvo su bili prvi kraljevi Francuske i Rima – oni vrše vlast kao prvi magistrat, a ne kao vladari (str. 29) – u njegovo je vrijeme takav vladar mletački dužd. Vladari podanici vrše suverenitet nad narodom, ali sami stoje pod suverenitetom, kao što su npr. vladari u Njemačkoj podvrgnuti Carstvu (str. 31). Samo treća i četvrta vrsta vladara su puni suvereni, a prva i druga vrsta to nisu.

Sa sadržajne strane razlikuje se pet vrsta suvereniteta (str. 50): donošenje zakona, kreiranje službi, arbitriranje o miru i ratu, posjedovanje posljednjeg stepena pravosuđa i kovanje novca. Sva su ta prava nerazdjeljiva od osobe suverena. No donošenje zakona uključuje sve ostale slučajeve suvereniteta (str. 51).

c) Thomas Hobbes

Značenje. Thomas Hobbes (1588–1679) daleko je premašio Bodina u apsolutiziranju državne vlasti i monarha kao nosioca te vlasti. Bodinov monarh je suvereni depozitor državne vlasti, a Hobbesov legalizirani despot. Proživljavajući i ispaštajući teške dane borbe engleskog kralja Karla I (1625–1649) s parlamentom, Hobbes postaje apologeta snažne države, oličene u svemoćnom monarhu.⁵⁴ Svoja politička i religiozna gledišta (posljednje veoma opsežno) Hobbes je detaljno razložio u svom opsežnom »Levijatanu«, objavljenom g. 1651.⁵⁵

Od I engleske revolucije (Karlo I smaknut je g. 1649) dalje, dugo vremena, engleski politički pisci dijele se u reakcionarne protivnike revolucije i njene pristaše (kao npr. pjesnik Milton, Sidney, Locke). Hob-

⁵⁴ Hobbes, doduše, u svom *Levijatanu* stalno ističe da se suverenitet može nalaziti ili kod jednog čovjeka (monarhija), ili kod skupa svih ljudi (demokracija), ili samo jednog dijela (aristokracija), ali u svim svojim izvodima kalkulira samo s monarhijskim suverenitetom, pa i izrijeком potcrtava prednosti monarhije.

⁵⁵ Već prije toga Hobbes je svoju političku teoriju razložio u djelu *De cive* (prvo izdanje objavljeno g. 1642. u Parizu). Sam *Levijatan* (*Leviathan or the matter, form and authority of government*), objavljen je prvi puta g. 1651. u burno vrijeme engleske republike pod rukovodstvom Olivera Cromwella. Stuartovac Karlo I smaknut je 1649, a restauracija Stuartovaca pod Karlom II provedena je g. 1660. Sam Karlo I bio je s parlamentom na stalnoj ratnoj nozi, od g. 1629 do 1640. ga ne saziva, a od g. 1642. nalazi se s njim u pravom građanskom ratu, pa je konačno i smaknut kao »izdajnik, ubojica i neprijatelj zemlje«.

Na latinskom prevodu objavljen je *Levijatan* u Amsterdamu g. 1668. Na srpsko-hrvatski preveo je *Levijatana* dr M. Marković u izdanju Kulture g. 1961. Prema tome prevodu citiraju se ovdje pojedina mjesta.

bes je upravo protagonista prvih, s tom osobinom što svojim reakcionarnim političkim tezama dnevne politike daje izvjesne filozofske apstraktne formule, a posebno monarhijsku apsolutnu vlast ne temelji na božanskom poslanstvu, već na potrebama samog društva. Zbog toga Hobbesova teorija dolazi u obzir i pošto se već posve rasplinula monarhijsko-apsolutistička podloga na kojoj ona počiva, pa se njome, u pozitivnom ili negativnom smislu, mogu koristiti i pisci koji stoje načelno na posve suprotnom načelu narodnog suvereniteta, odnosno demokracije (kao što je to npr. slučaj kod Spinoze i Rousseaua). A pogotovu se toj teoriji obraćaju pristaše jake, naročito totalitarne države.

Apsolutiziranje državne vlasti oličene u monarhu

Već sam naslov »Levijatan« karakterizira najbolje Hobbesovo ekstremno totalitarno etatičko gledište. Levijatan je mističko, svemoćno biće biblije, »smrtni bog«. U prvom izdanju »Levijatana« ima i slika ove nemani, koja drži u svojim rukama palicu i mač, simbole duhovne (crkvene) i svjetovne vlasti. Hobbesu je država taj veliki Levijatan ili smrtni bog »kome dugujemo, pod besmrtnim bogom, svoj mir i svoju odbranu Nosilac te ličnosti naziva se suveren, i kaže se da njemu pripada suverena vlast, a svi ostali su njegovi podanici.«⁵⁶ Suverena vlast je bitna za državu i zbog nje duguju podanici suverenu potpunu poslušnost.⁵⁷ Suverenu vlast Hobbes potencira (naročito u upoređenju s Bodinom) osobito time što ujedinjuje najvišu svjetovnu i duhovnu (crkvenu) vlast. Kao da mu je postalo idealom Rimsko carstvo u njegovu posljednjem stadiju, tj. apsolutna monarhija s punom svjetovnom i crkvenom vlašću.

Hobbesova reakcionarnost s obzirom na englesko ustavno pravo. Između Bodina i Hobbesa postoji izvjesna sličnost u tome što su obojica ideolozi apsolutne monarhije u vrijeme kad se ona bori za svoj opstanak. Ali između njih je velika razlika s obzirom na ostvarenje apsolutne monarhije u Francuskoj, odnosno u Engleskoj. U Francuskoj je ona ostvarena već za života Bodina i zadržala se dvjesto godina, ne protivurječeći uglavnom Bodinovim koncepcijama. U Engleskoj je nakon slova I revolucije došlo do restauracije apsolutne monarhije, s kojom je jedva Hobbes mogao biti zadovoljan, a konačno je nakon 1688. g. čitav politički razvoj otišao u pravcu parlamentarne vladavine.

Čitav »Levijatan« znači, s engleskog gledišta, grozan politički anahronizam. Djelo je nekih 75 godina mlađe od Bodinova djela, a onamo se najsudbonosniji događaji za apsolutnu monarhiju, odnosno njeno likvi-

⁵⁶ Levijatan, str. 152.

⁵⁷ »Država bez suverene vlasti samo je riječ bez sadržine i ne može da opstane; podanici duguju suverenu naprosto poslušnost u svim stvarima u kojima njihova poslušnost nije protivna zakonima božjim.« (Levijatan, str. 314) »Narod treba da bude obaviješten koliko je to velika krivica govoriti rdavo o suverenom predstavniku . . . ili ma na koji način upotrebljavati njegovo ime s nepoštovanjem.« (Levijatan, str. 301).

diranje, odigravaju u Engleskoj oko stoljeće i po prije nego u Francuskoj: smaknuću Karla I (g. 1649) odgovaralo bi historijski smaknuće Ljudevita XVI (g. 1793), a neuspjeljoj restauraciji apsolutne monarhije i bjegstvu Jakoba II (g. 1688) bjegstvo Karla X (g. 1830). Bodin je ideolog apsolutne monarhije koja će se tek razviti u Francuskoj, Hobbes je svečani nadgrobnik – glorifikator nad odrom engleske apsolutne monarhije. Bodin utire putove jednoj novoj koncepciji. Hobbes želi obraniti što je politički posve preživjelo. Za francuski politički život ostaje Bodinovo djelo još dugo aktuelno, dok Hobbesovo postaje za praktički engleski politički život uskoro muzealna mumija. Historijska je činjenica da se jaka monarhijska vlast razvila u Engleskoj mnogo prije nego u Francuskoj, ali je zato i Engleska mnogo prije od Francuske okrenula leđa apsolutnoj monarhiji.⁵⁸

Cromwell umire g. 1658, a Stuartovac Karlo II ulazi u London g. 1660 – uspostavlja se apsolutna monarhija, ali vrlo daleko od sjaja i efekta kako je to Hobbes zamisljao. Karlo II (1660–1685) pokazao se vrlo lošim vladarom, i Engleska je za njegove vladavine vrlo oslabila. Unatoč svojim apsolutističkim težnjama nije se mogao posve oduprijeti oživljavanju ustavnog života, štaviše g. 1679. bio je prisiljen odobriti Habeas corpus, tako značajan za osiguranje lične slobode građana. I baš za njegove vladavine javljaju se u parlamentu dvije oprečne stranke: vigovci (kasnije liberali) i torijevci (kasnije konzervativci). U ono doba zauzimaju ove dvije stranke dva sasvim protivna stajališta. Terminologijom suvereniteta izraženo, vigovci polaze sa stajališta narodnog suvereniteta, a torijevci sa stajališta monarhijskog suvereniteta: po prvima počiva čitav državni poredak na ugovoru između kralja i naroda, i kad ga kralj povredi, narod ima pravo otpora (očigledno opravdavanje I engleske revolucije); drugi, naprotiv, poriču da kraljevska vlast izvire od naroda i traže od naroda prostu, pasivnu poslušnost. Posljednje znači upravo Hobbesovu ideologiju: torijevci su, u ono doba, izvršioци političkog testamenta Hobbesova.

Sam Karlo II se, ustalom, vigovcima krvavo osvećivao. U tome je uopće bio velik. Odmah po povratku u Englesku daje kazniti smrću sve koji su učestvovali u procesu protiv Karla I, a sam leš Cromwella izvučen je iz groba i obješen. Za njega vrijedi u cjelosti ono što se kasnije u Francuskoj za monarhijske restauracije iznosilo o Burbonima: ništa nisu zaboravili, ali ništa ni naučili.

Još više se u svojoj apsolutističkoj vladavini spleo Jakob II (1685–1688), pa je morao konačno sramno pobjeći iz zemlje; poglavito zbog jakog uplitanja u vjerska pitanja, što je činio baš suprotno Hobbesovu receptu (kao pravi Stuartovac, podupirao je katolike, a progonio protestante). Bodin je mogao samo uživati u tolerantnoj vjerskoj politici Henrika IV (svog bivšeg hugenotskog druga), Hobbesa bi vjerojatno udarila kap da je doživio vjersku politiku Jakoba II.

Nakon bjegstva Jakoba II predstavnici engleskog naroda oglašuju prijestolje ispraznjenim, isključuju iz vlade katoličke Stuartovce i prenose krunu na Vilima i Mariju. Ujedno se posebnim Bill of rights zajamčuju prava nacije, odnosno parlamenta. G. 1689. dobiva kraljevski bračni par škotsku krunu na temelju sličnog »claim of rights«. Apsolutnoj monarhiji po Hobbesovu receptu posve je odzvonilo; kraljevsko pravo

⁵⁸ Kako duhovito rezimira Esmein: »Engleska nakon normanskog osvajanja počinje gotovo apsolutnom monarhijom, i možda zbog toga završava, u 17. st. s reprezentativnom monarhijom. Feudalna Francuska počinje s gotovo posve nemoćnim kraljevstvom, pa vjerojatno zbog toga svršava u 17. st. apsolutnom monarhijom« (Éléments de droit constitutionnel, 8. izd., tome I, g. 1927, str. 87).

temelji se na zaključku parlamenta, i parlament postaje najvišom vlasti u državi. Monarhijski suverenitet zamjenjuje suverenitet parlamenta.

Legitimiranje monarhijskog apsolutizma. Pravnu osnovu i opravdanje za monarhovo vršenje suverene vlasti čini po Hobbesu društveni ugovor. Taj se društveni ugovor veoma mnogo primjenjuje prije i za vremena Hobbesa (tako osobito pjesnik Milton, čije je djelo izašlo dvije godine prije »Levijatana« i u kojem se opravdava smaknuće Karla I i engleska revolucija), a Hobbesovo je remek-djelo što je potpuno izobličio teoriju društvenog ugovora: od instrumenta koji je imao zajamčiti narodna prava učinjeno je sredstvo za njegovo porobljavanje. Jezgro Hobbesova društvenog ugovora je slijepo i bezuslovno potčinjavanje podanika svome suverenu. Podanici se sami, dobrovoljno, društvenim ugovorom podvrgavaju apsolutnoj vlasti suverena bez zadržavanja i najmanjeg utjecaja na vršenje te vlasti. Da bi tu čudesnu kapitulaciju učinio razumljivom, Hobbes slika najcrnije prirodno stanje. To je opći rat, koji mora dovesti do općeg istrebljenja ako se ne uspostavi svemoćni suveren, koji će zaštititi podanike. Građansko društvo se po Hobbesu formira radi sigurnosti zaštite podanika, i dužnosti suverena idu u njihovu korist; ali suveren to duguje samo bogu, a ne i podanicima. Nepravda (injury) znači Hobbesu vrijeđanje ugovora, a kako suveren nije uopće ugovorna strana, ne može ni počinuti tu nepravdu.⁵⁹ »... ma šta suveren činio, to ne može da predstavlja nepravdo ni za koga od njegovih podanika, niti ikoji od njih može suverena da optužuje za nepravdu.«⁶⁰

⁵⁹ »... ne može biti nikakvog kršenja sporazuma od strane suverena, pa sljedstveno niko od njegovih podanika ne može, uz bilo kakvo pozivanje na gubitak suverenosti, da bude oslobođen svog podaništva. Da onaj ko je načinjen suverenom ne sklapa prije nikakav sporazum sa svojim podanicima, to je očigledno, jer bi morao ili da sklopi sporazum sa cijelim mnoštvom kao jednom ugovornom stranom ili da sklopi sporazum sa svakim čovjekom. Sa cjelinom kao jednom stranom to je nemoguće, jer mnoštvo još nije postalo jedna ličnost. A ako sklopi onoliko sporazuma koliko ima ljudi, ti sporazumi su bez važnosti kad on dobije suverenost« (Levijatan, str. 154–155)

⁶⁰ Levijatan, str. 156. Pa se onda dalje nastavlja: »Jer onaj tko nešto čini po ovlaštenju drugog čovjeka, ne čini time nikakvo nepravdo onome po čijem ovlaštenju radi. Ustanovljenjem države svaki pojedinac je autor svega što suveren čini, pa prema tome onaj tko se žali na nepravdo što dolazi od suverena, žali se na nešto čega je sam autor, i stoga ne treba nikog da optužuje do sebe samog, pa ni samog sebe za nepravdo, jer je nemoguće samom sebi nepravdo činiti... nijedan čovjek koji ima suverenu vlast ne može pravedno biti pogubljen ili bilo na koji drugi način kažnjen od svojih podanika. Jer kad se ima u vidu da je svaki podanik autor suverenovih radnji, on bi kažnjavao drugog za radnje što ih je sam izvršio.« (To je polemička antiteza Miltonovu opravdavanju smaknuća kralja – izvedeno krajnjom sofistijom, koju će kasnije Hobbesu tako opravdano predbacivati Rousseau). Štaviše, ako se suveren odrekne kakvog bitnog prava suvereniteta, pa se uslijed toga poveća sloboda podanika, podanik koji se poziva na takvu slobodu vrijeđa svoju dužnost, »jer je on dužan da vodi računa o onome što je nesaglasno sa suverenom, pošto je suverenost ustanovljena sa njegovim pristankom i radi njegove odbrane...« (Levijatan, str. 267).

Tu se najzornije vide posljedice Hobbesova konstruiranja društvenog ugovora kao strogog pakta podvrgavanja.

Prema ranijim teoretičima društvenog ugovora ne može uopće biti vladara (suverena) bez dužnosti spram podanika, niti se podanici mogu ograničiti samo na dužnosti i slijepu poslušnost, pa se podanicima priznaje, uz određene uvjete, i pravo revolta protiv vladara. Po Hobbesu je suveren oslobođen svake odgovornosti spram podanika. Suveren ne može uopće povrijediti podanika ni građanski zakon, može samo povrijediti boga i prirodni zakon. Ali podanik ne može ni takav zakon tumaćiti protiv suverena, a niti tražiti neku reparaciju kad je takav zakon povrijeđen na njegovu štetu. Zaštita koju je suveren dužan, objektivno uzeto, pružati podanicima obuhvata, po Hobbesu, uglavnom troje: a) sigurnost, b) blagostanje (prosperity) i c) pravednost.⁶¹ Hobbes je, gledano u cijelosti, što se tiče prava podanika, odnosno naroda spram monarha, sasvim reakcionaran u upoređenju s mnogim engleskim piscima ranijeg i njegova vremena; ali je ipak umjereniji od ekstremnih monarhista njegova vremena, i to poglavito u dvije tačke: što poriče samosvojnost vladareve vlasti i izvodi je iz pristanka naroda i što njegov suveren nema ići za nekim svojim ličnim prohtjevima, već ima glavnu dužnost da zaštiti podanike.⁶²

Monarhova prava. Hobbes pobrojava prava suverena, ističući osobito:⁶³ da suveren ne može biti pravedno kažnjen od svojih podanika: da suveren odlučuje šta je potrebno za mir i odbranu unutra i prema vani; da odlučuje koja su mišljenja i učenja pogodna za mir – što obuhvaća naročito i prethodnu cenzuru knjiga; da postavlja pravna pravila, naročito da donosi zakone; da vrši pravosuđe i rješava sporove; da odlučuje o vođenju rata i zaključivanju mira i u vezi s time o naoružanju i sakupljanju novaca od podanika za pokrivanje tih izdataka; da bira sve savjetnike, ministre, suce i službenike; da nagrađuje i da kažnjava po zakonu koji je prethodno izdao, a kad zakona nema,

⁶¹ »Funkcija suverena ... sastoji se u cilju radi koga mu je povjerena suverena vlast, a to je staranje o bezbjednosti naroda. On je obavezan da se o tome stara po prirodnom zakonu i da o tome staranju račun polaže bogu, tvorcu toga zakona i nikome drugome do boga. Ali, ovdje se pod bezbjednošću ne razumije samo golo održavanje života, nego i ostala životna zadovoljstva koja svaki pojedinac sebi pribavlja dopuštenom radinošću, bez opasnosti ili štete po državu« (Levijatan, str. 269). »Bezbjednost naroda zahtijeva, dalje, od onoga ili onih kojima pripada suverena vlast da se pravda podjednako dijeli svim slojevima naroda, to će reći da kako bogati i moćni, isto tako i siromašni i neznatni ljudi mogu da dobiju pravdu kad im je nepravo učinjeno - -« (ibidem, str. 304). »Jednakost pravde obuhvata i jednakost oporezivanja, a ova jednakost ne počiva na jednakosti bogatstva, nego na jednakosti duga svakog podanika prema državi za njenu odbranu« (ibidem, str. 305).

⁶² Zato engleski ekstremni monarhisti i napadaju Hobbesa. Tako npr. piše R. Earl of Clarendon g. 1670. da se kraljevi i podanici rađaju, a da se ne stvaraju, te da se sva vlast »po bogu i prirodi« daje određenom čovjeku. I kad su pobješnjeli reakcioneri Oksfordskog sveučilišta, u demonstrativnom izražavanju svoje lojalnosti kralju i crkvi, g. 1683. spalili djela Milтона i drugih progresivnih političkih pisaca, priključili su toj lomači i oba glavna Hobbesova djela.

⁶³ Levijatan, str. 157. i d.

prema vlastitom shvaćanju; da dodjeljuje počasti. Ta prava čine suštinu suvereniteta, pa su neprenosiva i nedjeljiva.⁶⁴ Ako se ma koje od njih prenese, preostala prava su »bez djelovanja za očuvanje mira i pravde, što predstavlja cilj radi kojeg su sve države ustanovljene«. Naprotiv, »vlast kovanja novca, raspolaganja imovinom i ličnošću maloljetnih nasljednika, pravo prvenstvene kupovine na tržištu i sve druge statutarne prerogative može suveren da prenosi, a da ipak zadrži vlast da štiti svoje podanike«.

Naročito je samo suveren zakonodavac, ali on sam nije potčinjen građanskom zakonu.⁶⁵ Isključivo volja suverena daje autoritet zakonu.⁶⁶ I kad dugotrajni običaj stekne autoritet zakona, nije to stvoreno dužinom vremena trajanja, već prečutnom voljom suverena.⁶⁷ Nevezanost suverena građanskim zakonom je apsolutna; zato on uvijek može narediti da se učini nešto protivno njegovu ranijem zakonu, i »to naređenje je, u pogledu toga konkretnog djela, ukidanje ranijeg zakona«.⁶⁸ I za tumačenje zakona pozvan je u prvom redu suveren, a tumači zakona mogu biti samo oni što ih postavi suveren.⁶⁹

Hobbes tu daje monarhu takvu apsolutnu zakonodavnu vlast koju već davno nemaju engleski kraljevi i koju ni sami apsolutistički Hobbesovi suvereni Stuartovci nisu prakticirali (oni su uglavnom samo indirektno izigrali zakone koje je donosio parlament). Visoki engleski sud u znamenitom slučaju *Proclamations* izriče g. 1611. da »kralj ne može svojom proklamacijom ili drugim sredstvima modificirati common law ili zakone Parlamenta ili običaje Kraljevine ili kreirati novi delikt.«^{69a} Četrdeset godina kasnije Hobbes potpuno reakcionarno postavlja na glavu ovu proslavljenu sudske izreku.

Ograničavanje monarhove svemoći i pravna pozicija pojedinaca. Hobbesova teorija apsolutnog suvereniteta ne znači, kako smo već vidjeli, da suveren ne bi imao nikakvih dužnosti, a ona ne isključuje ni izvjesna, iako vrlo primitivna, prava podanika. Ta teorija ne razvija samo ono što je pojedinac dužan činiti, već i na koja činjenja se on ne može ni obvezivati. Ulazeći u građansko društvo, pojedinac se ne odriče, niti se uopće može odreći svih svojih prava. »Na prvom mjestu, čovjek ne može napustiti pravo da se odupre onima koji ga silom napadaju da bi

⁶⁴ Levijatan, str. 160. Učenje o diobi suverene vlasti je po Hobbesu (Levijatan, str. 288) »direktno upravljeno protiv suštine države«, »jer šta je drugo podijeliti vlast jedne države nego razbiti je, pošto podijeljene vlasti uništavaju jedna drugu«. I s tog gledišta Hobbes (Levijatan, str. 161) smatra najfatalnijim za Englesku podjelu vlasti između kralja, lordova i Donjeg doma.

⁶⁵ Levijatan, str. 233. Stavljati građanski zakon iznad suverena znači po Hobbesu (Levijatan, str. 288) stavljati iznad njega i jednog suca nad njim i jednog trećeg itd., »sve dok ne dođe do zbrke u državi i do njena raspada«.

⁶⁶ Hobbes (Levijatan, str. 596) odbacuje kao tešku zabludu Aristotelovu progresivnu misao da u dobro uređenim državama ne treba da vladaju ljudi, nego zakoni.

⁶⁷ Levijatan, str. 234.

⁶⁸ Levijatan, str. 266-267.

⁶⁹ Levijatan, str. 242.

^{69a} Citirano prema Marcus Lefebure: *Le pouvoir d'action unilatérale de l'administration en droit anglais et français*, g. 1961, str. 57.

mu život oduzeli Isto se tako može reći i za rane, okove i lišenje slobode »⁷⁰ Bez važnosti je sporazum da se od sile neće braniti silom kao i da će čovjek sam sebe optuživati bez osiguranja oprostaja.⁷¹ Čovjek se ne može obavezati da sam sebi nanese povredu⁷² niti se može apsolutno obavezivati na ratovanje.⁷³ Najveća sloboda podanika je u šutnji zakona: kad nema takvog pravila, »podanik ima slobodu da čini ili da ne čini što on za shodno nalazi. I zato je takva sloboda u nekim zemljama veća, u nekim manja, i u jedno vrijeme veća, u drugo manja, prema tome kako oni kojima pripada suverenost smatraju najpogodnijim«. ⁷⁴ Ali ta sloboda ne zaštićuje nikako podanika od suverenih zahvata bez zakonske podloge.⁷⁵

Ako nas već kod Hobbesa mora šokirati uskost i ograničenost prava podanika, još je šokantnija nepovezanost prava podanika s dužnostima suverena. Dužnostima suverena trebala bi odgovarati prava podanika – to bi imale biti dvije strane istog lista. To i ispada kod predstavnika normalne teorije društvenog ugovora, ali Hobbes je društveni ugovor izobličio u instrument bezuslovnog potčinjavanja podanika suverenu, spram koga podanik ne može direktno imati nikakvih prava.

Što se tiče individualnih prava, odnosno pravne pozicije pojedinaca, Hobbes je grozan reaktionar ne samo s obzirom na mnoge engleske političke pisce već i na pozitivno englesko pravo. Pomislimo samo na Magna carta libertatum, donesenu još g. 1215. Pa i sam ljubljani Hobbesov Karlo I priznao je g. 1628. Petition of right parlamenta, po kojem se ne može nitko zatvoriti bez navoda razloga, niti se može tražiti porez koji nije parlament odobrio. A iste godine kad je Hobbes umro (1679) bio je drugi Hobbesov miljenik prisiljen da donese Habeas corpus, efikasno jamstvo za ličnu slobodu engleskih građana. Uspostavom ustavne monarhije g. 1688. donosi se i značajni Bill of rights. (Odmah u njegovu 1. članu, kao ustuk praksi apsolutističkih Stuartovaca, zabranjuje se kruni da suspendira zakone ili njihovo izvršenje, odnosno da daje od njih dispense). Čini se da je osnovni moto »Levijatana«: progresivnom vremenu usprkos!

26. Suverenitet parlamenta

Suverenitet parlamenta je formula klasične engleske državnopravne nauke kako se taj pojam razvio iza II engleske revolucije od g. 1688.

⁷⁰ Levijatan, str. 114-5.

⁷¹ Levijatan, str. 122.

⁷² Levijatan, str. 191.

⁷³ Levijatan, str. 172.

⁷⁴ Levijatan, str. 193.

⁷⁵ Ako suveren od podanika nešto traži, na osnovu zakona, onda podaniku protiv toga Hobbes priznaje pravnu zaštitu. »Ali ako suveren postavi zahtjev ili uzme kakvu stvar pozivajući se na svoju vlast, onda u tom slučaju ne postoji pravo na tužbu, jer sve ono što on učini po sili svoje vlasti, to je učinjeno po ovlaštenju svakog podanika, pa sljedstveno onaj ko bi podigao tužbu protiv suverena, podigao bi je protiv sebe samog« (Levijatan, str. 194).

dalje (nastao bi možda već i u vrijeme I revolucije da ga nije slomila Cromwellova vojska). Razviti se mogao taj suverenitet zbog osobitih engleskih prilika, što nije samo nakon g. 1688. ukinut monarhijski suverenitet, već je 1) narod, odnosno biračko tijelo, formalno državnoopravno promatrano, ograničeno samo na nominiranje poslanika, koji onda potpuno samostalno, bez svakog utjecaja izvana, i u cijelosti predstavljaju, odnosno apsorbiraju narod (čime je idejno apsorbiran narodni suverenitet); a osim toga po klasičnom engleskom shvaćanju (king in parliament) parlament sastavljaju zajedno kralj, kuća lordova i donji dom, a prva dva faktora posve su nezavisna od naroda; i 2) što Engleska nema pisanog ustava, koji bi regulirao ovlaštenje zakonodavca i kojem je podložen i sam zakonodavac.⁷⁶ Tako engleski pisci osobito potcrtavaju da je moć parlamenta apsolutna i da nije ničim ograničena, pa su krilaticom postale riječi Delolmea⁷⁷ da parlament može uraditi sve, osim da ženu učini muškarcem, a muškarca ženom. U političkoj teoriji je suverenitet parlamenta početkom 19. st. osobito potcrtavao Blackstone, ističući da je vlast parlamenta apsolutna i van svake kontrole i poričući neku višu vlast narodu. Ideološki promatrano, parlamentarni suverenitet protivan je kako monarhijskom tako i narodnom suverenitetu. Kao što se po monarhijskom suverenitetu koncentrira najviša državna vlast kod monarha, a po narodnom suverenitetu kod naroda, i nad njima nema nijedne više vlasti – biva to isto po parlamentarnom suverenitetu s obzirom na parlament. Monarhijski suverenitet i narodni suverenitet su dvije načelne političke opreke: parlamentarni suverenitet je u sukobu s objema.

Suverenitet parlamenta formulira osobito klasik engleskog ustavnog odnosno državnog prava – Dicey.⁷⁸ Njemu su tri vodeće značajke engleskog ustava: suverenitet parlamenta, vladavina prava (Rule of law)

⁷⁶ I u nedostatku tih osobina engleskog ustavnog prava, u drugim građanskim zemljama, kraj svega razmaha parlamentarizma, nije se nikad mogla ni postaviti teorija suvereniteta parlamenta. Tako npr. druga anglosaska zemlja USA ne samo da raspolaze ustavom koji postavlja granice narodnom predstavništvu i koji sam počiva na ideji narodnog suvereniteta već ima i razrađen sistem diobe vlasti, po kojem narodno predstavništvo vrši samo određene funkcije, pa čak i u samom donošenju zakona nije onako suvereno kao engleski parlament (ne gledajući na prakticirani veto predsjednika) zbog sudske kontrole ustanovnosti zakona. U francuskoj se državnopravnoj teoriji, baš zbog donošenja ustava javila teorija suvereniteta – *pouvoir constituant*. Ali taj *pouvoir constituant* nije kao engleski suverenitet parlamenta okrenut protiv suvereniteta naroda. Po velikom klasičnom teoretičaru ustavodavne vlasti Sieyèsu narodni suverenitet se u bivstvu i sastoji u ustavodavnoj vlasti naroda. Ustavom narod delegira pojedina ovlaštenja raznim vlastima, ali on spram njih uvijek zadržava ustavodavnu vlast, a sam nije vezan ustavom kao što su to ustavom utvrđene vlasti (o tome pobliže: Carré de Malberg – *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. II, g. 1922, str. 487. i d.).

⁷⁷ U djelu: *The Constitution of England*, 1775. g.

⁷⁸ U djelu *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, g. 1908.

i ustavne konvencije.⁷⁹ Suverenitet parlamenta je po Diceyu⁸⁰ u tome što on »ima pravo donijeti ili ne donijeti bilo koji zakon; i dalje, da englesko pravo ne priznaje nijednom licu ili tijelu da ima pravo da obori ili stavi na stranu zakonodavstvo parlamenta.«⁸¹ Ali suverenitet parlamenta ne stoji u opreci sa supremacijom zakona, već, naprotiv, pomaže (favors) tu supremaciju; to potječe od dvije osobine koje razlikuju engleski parlament od suverenih vlasti u drugim zemljama: prvo, što se volja parlamenta može izraziti samo zakonom, o čemu se moraju složiti tri faktora (kruna, kuća lordova i kuća komuna) i, drugo, što engleski parlament ne vrši izravno egzekutivnu vlast niti imenuje funkcionere egzekutive.⁸²

Posve u duhu suvereniteta parlamenta Dicey izrijekom ističe da je po engleskom ustavu jedino pravo birača da biraju članove parlamenta.⁸³ Uistinu se nije nikad u Engleskoj, a pogotovu ne za Diceyevo vrijeme, pravo birača iscrpljivalo u samom nominiranju zastupnika.⁸⁴ Ni Dicey nije mogao pred tom pojavom zatvoriti oči, ali on se izvlači tako da razlikuje između pravnog i političkog suvereniteta: prvi pripada parlamentu, a drugi biračima. Pravi suverenitet ima samo parlament.⁸⁵

Poricanje suvereniteta parlamentu snagom narodnog suvereniteta.
Daniel Defoe

Tu je u razvoju engleskog parlamentarizma prvi najodlučnije istupio Daniel Defoe (g. 1661–1731), boreći se protiv apsorpiranja narodnog suvereniteta od suvereniteta parlamenta. I tu se očituje, naprijed kod Hobbesa istaknut, vremenski odskok u ustavnopravnom razvoju Engleske pred evropskim kontinentom uopće, a Francuske napose: tu je ve-

⁷⁹ Parlament se po Diceyu sastavlja od kralja, Kuće lordova i Kuće komuna – čime on samo izražava staru englesku ustavnu formulu »The king in parliament«. Međutim, već je za Diceya počeo proces jačanja moći Donjeg doma, a danas je Donji dom očigledno žarište čitavog parlamenta.

⁸⁰ Navedeno djelo, str. XVIII.

⁸¹ To je potpuno ista ideja kao i kod Rousseaua. Zakonodavna vlast je najviša suverena vlast, a suveren je onaj koji drži tu vlast. Razlika je što je Rousseauu taj suveren narod, a po Diceyu parlament.

⁸² Ibidem, str. 402.

⁸³ Ibidem, str. 57.

⁸⁴ Povodom izbora birači vrlo često odlučuju o velikim političkim pitanjima (čak se i raspisuju izbori baš zato da bi se dobio pravorijek birača o takvom pitanju), a iz samih izbora ne formira se samo Donji dom već i vlada i njen premijer.

⁸⁵ Ibidem, str. 70. i dalje. Onda to Dicey formalno dokazuje na važenju zakona, jer sud uzima u obzir volju naroda samo ukoliko je izvršena u zakonu parlamenta, a nikad ne ispituje važenje zakona s obzirom na volju birača.

Koncepcija da suverenitet naroda nije ustavnopravna, već čisto politička kategorija objeručke je prihvaćena od ustavnopravne teorije Njemačke prije 1918. g. (osobito Georg Jellinek), kojoj je to, kao interpretatu njemačke konstitucione monarhije u kojoj monarh ima relativno jaču vlast, veoma odgovaralo.

oma aktuelna borba između narodnog i monarhijskog suvereniteta, dok je u Engleskoj monarhijski suverenitet svladan, a narodni suverenitet se mora braniti od trijumfirajućeg parlamentarizma.

Defoe je po svojoj univerzalnosti veoma sličan Rousseauu. I on se bavi historijom, nacionalnom ekonomijom, socijalnom politikom, literaturom (između ostalog, autor je čuvenog »Robinzona«), žurnalistikom, pedagogijom, religijskim pitanjima, a nadasve političkim naučanjem; razlikuje se od Rousseaua time što je politički neobično aktivan: lično stoji iza mnogih političkih akcija (osobito političkih peticija), pa pokreće i vodi posebnu reviju za izražavanje javnog mišljenja.⁸⁶

Iza druge engleske revolucije od g. 1688, koja je u osnovi bila revolucija aristokracije, baš ta aristokracija želi uvesti suverenitet parlamenta i posve istisnuti suverenitet naroda, aristokratski režim ima da proguta demokratski. Posve oprečno puritancima u I engleskoj revoluciji, kojima je bio primaran narodni suverenitet (ta će se puritanska politička ideja kasnije odraziti u američkoj revoluciji). I sam Donji dom iza II engleske revolucije samo je predstavnik aristokracije kao političkog naroda. Tome je podešeno i biranje zastupnika, i to ne samo u pitanju aktivnog i pasivnog prava glasa, po posebnoj geometriji izbornih okruga, već i po samom načinu kako se vrše ti izbori.⁸⁷ Ideološki promatraju, koncepcija parlamentarnog suvereniteta znači apsorpiranje narodnog suvereniteta, predstavničko tijelo apsorpira prava onih koje bi imalo predstavljati. Birači se ograničuju na čisto imenovanje svojih predstavnika i nemaju drugih prava osim biranja – narod se lišava političkih prava. I kao što je apsolutni vladar mogao reći »država sam ja«, suvereni parlament može reći »narod sam ja«. Pošto je pobjedonosni parlamentarizam likvidirao monarhijski suverenitet, ide i za punim likvidiranjem narodnog suvereniteta.

Defoe je načelni protivnik parlamentarnog suvereniteta a pobornik narodnog suvereniteta. Parlamentarni suverenitet njegova vremena je tvrdava engleske aristokracije, na koju on juriša kao tipičan predstavnik srednjeg staleža. Po Defoeu nije parlament sam narod, već samo njegovo predstavništvo; narod ne postoji samo u parlamentu i preko njega već je i posebni politički faktor s određenim političkim pravima, koja vrši neposredno mimo parlamenta. »Collective body of the people« zadržava svoj suverenitet, koji se nikad ne otuđuje i koji se i ne može napustiti, »kao što ni vrelo ne napušta svu vodu kojom puni neku struju.«⁸⁸

⁸⁶ O odnosu parlamentarnog i narodnog suvereniteta i specijalno o državnoj nauci Defoea: P. Ritterbusch: *Parlamentssouveränität und Volkssouveränität in der Staats und Verfassungslehre Englands vornehmlich in der Staatslehre Daniel Defoe's*, g. 1929. Ovim djelom se i služim u svom prikazu političke teorije Defoea.

⁸⁷ Tako je Defoe uzvuknuo s obzirom na izbore od g. 1705: »Ne brbljajmo više o slobodi biranja dok se izbori odlučuju snagom šaka a ne glasova«.

⁸⁸ Citirano prema nav. djelu Ritterbuscha, str. 75. Usporedi s izvodima Rousseaua da narod ne može uopće prenijeti svoju suverenu vlast.

Ta osobnost naroda postoji prije ustava i ne zavisi od ustava, pa ustav ne može ni odrediti apsolutno otuđenje vlasti naroda, koja u svojoj izvornosti ostaje kod naroda. Narod je izvor čitavog ustava (što je kasnije jasno izraženo pri donošenju američkog ustava). Odlučivanje izvorno pripada narodu, pa mu ono ostaje i nakon donošenja ustava. Narod kao jedinstveni kolektiv i država su po Defoeu identični. I ta politička osobnost naroda je trajna: ustavi i sistemi vladavine mogu se mijenjati, ali narod ostaje. A to kolektivno narodno tijelo nije po Defoeu apstrakcija, već skup aktivnih građana (usporedi Rousseau!); samo preko tih pojedinih građana ovo tijelo realno i djeluje neposredno.⁸⁹

Kralj i parlament su po Defoeu samo derivati suvremene narodne vlasti. Defoe strogo razlikuje »collective body of the people« od »representative body of the people«. Parlament kao reprezentativni organ samo je izvedena vlast, podređena i odgovorna narodu. Kao uopće za teoriju engleskog ustavnog prava iza II revolucije, i za Defoea je glavna vrijednost engleskog ustavnog prava u podjeli vlasti, u njihovoj balansu i međusobnom sputavanju i protuteži.⁹⁰ Defoe piše: »Vlast svakog ogranka engleskog ustava je tako podijeljena (shared out) da svaki dio pomaže (is assistant) nekom drugom pa još i koči (is a check) drugi; svaki ogranak vlade obadvoje: pomaže i ograničava drugi; odličnost ove harmonije je ono što se zove ustav i osobita sreća (felicity) ovog naroda sastoji se u toj jednakosti kojom se održava dolična ravnoteža (due balance) između svakog dijela na dobrobit cjeline.«⁹¹ No sve te podijeljene vlasti koncentriraju se u samom narodu, koji s jedne strane utvrđuje te pojedine vlasti i nadjeljuje ih potrebnim ovlaštenjima,⁹² a s druge strane je narod ona sila koja podržava ravnotežu vlasti i sprečava nosioce podijeljene vlasti da prekoračuju vlast. Po Lockeovoj teoriji podjele vlasti nema nikoga tko bi rješavao spor između legislative i egzekutive, po Defoeu je to narod, odnosno birači. Narod je najviša i posljednja odlučujuća vlast i garant ustava.⁹³

⁸⁹ Ali po Defoeu, kao tipičnom predstavniku srednjeg staleža, narod nije sastavljen od svih stanovnika zemlje, već prvenstveno od zemljoradnika (freeholder). Zemljišni posjed po Defoeu najbolje osposobljuje za vladanje. Na jednom mjestu kaže Defoe kad bi engleski kralj bio jedini zemljoposjednik u Engleskoj, da bi bio apsolutni monarh. Tim zemljoposjednicima pristupaju još i građani, stanovnici gradova, tako da je po Defoeu narod masa zemljoposjednika i građana.

⁹⁰ Opisivači Montesquieu-a se obično ograničuju između čitave plejade engleskih pisaca (pored samog Defoea osobito Bolenbroke i Swift) isključivo na Locke-a, premda se sam Montesquieu sigurno nije ograničio samo na Locke-a.

⁹¹ Citirano po Ritterbuschu, str. 85.

⁹² Na prigovor jednog kritičara da bi Engleska prestala biti monarhijom i postala demokracijom kad bi narodu pripadalo suvereno odlučivanje, jer je suverenitet tamo gdje je takvo konačno odlučivanje, Defoe odgovara da ne želi zaključivati o monarhiji i demokraciji, ali da ne može biti nikakve sumnje da je posljednja i odlučujuća instancija ustava narod.

⁹³ Defoe je praktički upotrebljavao narod, osobito putem peticija, da obuzda parlament i osigura politiku Vilima III, koju je smatrao ispravnom i u interesu naroda, a iza smrti Vilima čini to u korist premijera Harleya.

Defoe nije načelni protivnik reprezentativnog sistema (kao što je to Rousseau u svom djelu »Contrat social«), ali on naglašava pri tome ideju delegacije – narodni predstavnici odnosno zastupnici samo su »agents and attornies of the people«. Parlament ima izražavati volju naroda i na toj volji imaju narodni predstavnici orijentirati svoje odlučivanje; narodno predstavnništvo nema punu autonomiju volje, već ima samo interpretirati volju naroda. Narod, odnosno birači mogu neposredno utjecati na parlament, a osobito na Donji dom u kojemu se već počinje koncentrirati sva vlast »king in parliament.« Defoe smatra razboritim davanje instrukcija od strane birača, ali on ne čini od tih instrukcija čitav sistem vladanja naroda nad njegovim predstavnicima.⁹⁴ Nadzorna vlast naroda nad njegovim predstavnštvom dolazi kod Defoea najjasnije do izražaja u opozivanju tih predstavnika od naroda, što narod ostvaruje peticijom na kralja, kojom od njega traži da raspusti parlament.

Defoe ne samo postavlja čistu teoriju o donošenju političkih odluka od samog naroda već nalazi i prikladna sredstva za ostvarivanje toga. On tu ide postepeno od sasvim miroljubivih do vrlo radikalnih sredstava. Tako predlaže da narod informira svoje predstavnike u parlamentu »o svojoj nesklonosti, da se odriče njegovih akcija i da mu upućuje ono što smatra podobnim, bilo putem peticije,⁹⁵ adrese, predloga, memoriala, ili drugim miroljubivim putem«; pa nastavlja dalje da je u određenim težim slučajevima »nedvojbeno pravo naroda da pozove kuću komunna na obračun i da putem skupština,⁹⁶ zbora ili silom (by convention, assembly or force) postupi protiv nje kao izdajice i vjerolom-

⁹⁴ To je učinjeno u političkoj engleskoj literaturi nakon Defoea u spisu Jus populi vindicatum, po kojem nema zastupnik uopće pravo slobodnog i nezavisnog odlučivanja, već se ono dirigira putem imperativnog mandata. U istom tom spisu traži se i jednogodišnji izborni mandat. Usporedi s ovim tezama Rousseauovo narodno predstavnništvo u njegovu spisu o Poljskoj.

⁹⁵ Ta peticija naroda odigrala je i veliku ulogu u historiji engleskog parlamentarizma kao sredstvo utjecaja naroda, odnosno birača na parlamentarni rad, odnosno kao bojovno sredstvo srednjeg staleža protiv aristokratski sastavljenog parlamenta. Po koncepciji parlamentarnog suvereniteta smjeli bi se peticijom iznositi svi privatni, partikularni ili lokalni interesi ili želje. Donjem domu su, naravno, uvijek bile po volji peticije uperene protiv krune, ali se oštro protivio peticijama gdje se narod izjašnjava protiv njegove djelatnosti a za politiku kralja. A takve je baš peticije najaktivnije premao Defoe, pa i uspio u njima. Donošenje tih peticija jačalo je pravo zborovanja naroda, jer su se one sastavljale i pokretale na velikim zborovima. Putem političke peticije postaje narod politički aktivan i neposredni faktor u državnom životu. Tek uvođenjem općeg prava glasa i stroge podjele naroda na političke stranke pravo peticije gubi u Engleskoj svoje izvorno veliko političko značenje.

⁹⁶ Prema shvaćanju Defoeova vremena konvencija (skupština) bila je primarna, suverena i konstituirajuća vlast, koja ima ukloniti neustavno stanje (u tom je obliku ona prenesena i na francusku i američku revoluciju). Konvencija ostvaruje narodni suverenitet. Defoe daje konvenciji šire značenje, ona je narodno sredstvo protiv njegova predstavnštva koje prekoračuje svoja ovlaštenja. Po Defoeu narod putem konvencije ne vrši samo, kako bi francuska politička teorija kazala, pouvoir constituant, već i kontrolira predstavničko tijelo.

nice zemlje.«⁹⁷ Osobito praktično sredstvo protiv svemoći parlamenta vidi Defoe u vršenju kraljevskog prava raspusta Donjeg doma na zahtjev naroda učinjenog putem peticije.⁹⁸

27. Narodni suverenitet

a) Jean Jacques Rousseau

Rousseau (g. 1712-1778) smatra se općenito ocem novije koncepcije narodnog suvereniteta, koji je naročito razradio u svom djelu »Du Contrat social ou Principes du droit politique«, objavljenom g. 1762.⁹⁹ Najvažnije je kod Rousseauove teorije narodnog suvereniteta u odnosu prema ranijim zastupnicima: 1) što je svom odlučnošću razradio tezu da najvišu državnu vlast mora vršiti sam narod (jezgro njegova suvereniteta je vlada naroda putem samog naroda); i 2) što mu narod ne znači neki privilegirani sloj, već je narod zbir svih građana – strogo demokratsko načelo. Rousseauu nije težište u pitanju dali sva vlast u državi izvire od naroda, jer se to samo po sebi razumijeva, već u tome da se i provede da tu vlast sam narod i vrši.

Suverenitet znači Rousseauu – kao općenito u ondašnjoj nauci o suverenitetu – najvišu, apsolutnu vlast u državi. No po Rousseauovim riječima »suverenitet je samo vršenje opće volje«, a kako se opća volja može izraziti samo putem zakona, to suverenitet sastavlja isključivo zakonodavstvo. Suverena vlast je samo zakonodavna vlast, sve druge vlasti izvire od nje i moraju joj se podrediti.¹⁰⁰ Kako narod, po Rousseauu, čine svi građani, to su i svi ti građani pravi nosioci tog suvereni-

⁹⁷ Citirano po Ritterbuschu, str. 113-114.

⁹⁸ I takvo raspuštanje parlamenta je faktički proveo Vilim III uz aktivno učestvovanje samo Defoea, protiv čega su oštro ustali aristokratski pristaše parlamentarnog suvereniteta, dok je to Defoe odlučno branio u ime narodnog suvereniteta. Bitno je kod takva raspuštanja da se ono ne provodi u interesu monarha, već u interesu naroda i na njegov zahtjev, kako bi se došlo do predstavništva koje odgovara volji naroda. Kasnije je u čuvenim pismima Juniusa vrlo energično branjeno pravo naroda da traži od kralja raspust Donjeg doma; jer nema nikoga tko bi sudio u sporu između naroda i njegovih predstavnika, pa to može činiti samo narod sam u ponovnim izborima, pošto se raspusti Donji dom.

⁹⁹ Poblize u mojoj raspravi »O dvjestagodišnjici Društvenog ugovora J. J. R.«, g. 1962, sv. 27. Predavanja održana u Jugoslavenskoj akademiji znanosti i umjetnosti. Društveni ugovor se ovdje uzima kao konstruktivno pomoćno sredstvo da bi se objasnio narodni suverenitet. Rousseauov društveni ugovor je čisti ugovor udruživanja, njega sklapa narod sam sa sobom, tj. narod kao cjelina sa svojim članovima uzetim individualno – pojedinci se društvenim ugovorom recipročno obavezuju s tijelom kojega žele postati članovi. Rousseau pojmovno isključuje iz društvenog ugovora element podvrgavanja naroda vlasti trećega (kako je to ekstremno učinio naročito Hobbes). Po Rousseauu se suverena vlast ne može uopće na trećega prenijeti i nju mora vršiti sam narod.

¹⁰⁰ Tu imamo prvu političku osnovicu modernog načela zakonitosti izvršne, odnosno upravne vlasti.

teta (država je po Rousseauu samo brojčana suma pojedinaca koji je sastavljaju).¹⁰¹

Osnovna je funkcija zakonodavne vlasti donošenje zakona, i zakone može donositi isključivo ona.¹⁰² U Rousseauovu pojmu zakona ima osnovno značenje njegova koncepcija opće volje.¹⁰³ Da bi volja bila opća, ne traži Rousseau da bude ona i jednoglasna; no potrebno je da se broje svi glasovi – svako formalno isključivanje raskida općenitost. Rousseau traži jednodušnost samo kod društvenog ugovora (oni koji ne pristaju isključuju se sami iz društva), kod svih ostalih zakona vrijedi načelo većine, što je posljedica samog društvenog ugovora.¹⁰⁴

Najveća je osobina Rousseauove koncepcije zakonodavne vlasti načelo direktne demokracije da svi građani neposredno učestvuju u vršenju zakonodavne vlasti: svaki građanin je dio suverene vlasti i vlada samim sobom.¹⁰⁵ Praktički promatrano, Rousseau je mogao postaviti tezu direktnog narodnog zakonodavstva što stalno pretpostavlja malu državu.¹⁰⁶

U većoj državi ne može se iz praktičnih razloga zakonodavna vlast vršiti putem direktne demokracije, već potreban predstavnički sistem, i problem je u tome na koji način da narod zadrži određenu ingerenciju na to predstavničko tijelo, a ne da ga samo nominira a onda mu prepusti čitav suverenitet.¹⁰⁷ I tako je Rousseau u svome, deset godina

¹⁰¹ Rousseau dobro ističe osnovnu političku koncepciju prave demokracije, koja nije samo u tome da narod kao cjelina vlada već da su i svi građani jednaki i ravnopravni u vršenju svojih političkih prava.

¹⁰² Rousseau daje izuzetno i neke akte u nadležnost zakonodavcu (kao podjeljivanje pomilovanja, imenovanje i smjenjivanje članova vlade), no pri donošenju takvih akata narodna skupština ne djeluje u svojstvu suverena, već izvršne vlasti. Inače Rousseau postavlja pravilo: »Nije dobro da zakone izvršava onaj koji ih stvara, ni da narodni zbor odvrća svoju pažnju od općeg gledišta da bi je dao pojedinim predmetima«.

¹⁰³ Blíže o toj općoj volji u mojoj nav. raspravi, str. 29. i d.

¹⁰⁴ S obzirom na tu većinu Rousseau postavlja dvije opće maksime: 1) što su odluke važnije i teže, to se glasanje više mora približiti većini; 2) što je predmet hitniji, to mora i razlika u broju glasova biti manja. Prvo načelo ima se više primjenjivati kod donošenja zakona, a drugo kod rješavanja pojedinih predmeta. U svojoj raspravi o vladi Poljske Rousseau, štaviše, pristaje uz poljski liberum veto s obzirom na osnovne zakone.

¹⁰⁵ Rousseau kaže u Društvenom ugovoru: »Uzmimo da je država sastavljena od deset tisuća građana. Suveren se može promatrati samo kolektivno i zajedno; ali svaki pojedinac, u svojstvu podanika (sujet), smatra se kao individuum: tako se suveren odnosi spram podanika kao deset tisuća spram jedan; tj. svakom članu države pripada samo desettisući dio suverene vlasti premda joj je potpuno podvrgnut«. Na to onda odmah nadovezuje u prilog svoje omiljene teze da država ima biti mala, jer što je ona veća, učešće pojedinog građanina u suverenitetu je manje i »sloboda« se više smanjuje.

¹⁰⁶ Kako kaže u Društvenom ugovoru: »Kad se sve dobro ispita, ja ne vidim da bi ubuduće bilo moguće da suveren sačuva vršenje svojih prava ako zajednica nije veoma mala.«

¹⁰⁷ To se, po Rousseauovu mišljenju, dogodilo u Engleskoj, za koju kaže u Društvenom ugovoru: »Engleski narod misli da je slobodan, on se temeljito vara; on je to samo za vrijeme izbora članova parlamenta; no čim su oni izabrani, on je rob, on nije ništa.«

nakon Društvenog ugovora izdanom, spisu o Poljskoj, s obzirom na Poljsku, odustao od svojih strogih dogmatskih teza o direktnoj demokraciji zakonodavne vlasti, te dopušta, uz određene uvjete, predstavničko zakonodavno tijelo. Ingerenciju naroda na ovo predstavničko tijelo osigurava time što traži manje radne periode za predstavničko tijelo (češće izbore), da se uzastopce ne bira preveliki broj istih ljudi, kao i da izborno tijelo daje svojim zastupnicima precizne instrukcije i da mu oni polažu račun.¹⁰⁸

b) *Jeremy Bentham*

Jeremy Bentham (1749–1832), uvjereni demokrata – učvršćen u tome francuskom revolucijom, s kojom nije samo simpatizirao već i aktivno surađivao – pristaša je narodnog suvereniteta. Od g. 1790. dalje Bentham na pitanje tko ima biti suveren odlučno odgovara: narod, i to faktički i nominalno.¹⁰⁹ Pobijajući u jednom spisu iz g. 1790. tezu da dioba vlasti zajamčuje dobru vladavinu i zaštitu slobode, on, između ostaloga, kaže¹¹⁰ da djelotvorni uzrok ustavne slobode ili dobre vladavine, što je samo drugo ime za istu stvar, nije dioba vlasti između raznih klasa ljudi, već zavisnost (dependence), neposredna ili posredna, svih njih od naroda – vršioci suverene vlasti postavlja i razrješava narod.

Isto kao i Rousseau, Bentham uzima narod konkretno kao zbir svih građana. Tako shvaćena ideja narodnog suvereniteta mora stalno pred očima imati baš te pojedine građane koji sastavljaju narod, pa težiti probitku tih pojedinaca. Tako po rezoniranju Rousseaua najviša suverena, potencijalno onipotentna, zakonodavna vlast ne može uopće ugroziti slobodu, odnosno prava građana; jer donoseći opće propise koji se jednako odnose na sve, nitko nema interesa da glasa za propis kojega će žrtvom i sam postati. Bentham se uopće ne osvrće na Rousseauovu, pomalo i nebuloznu, konstrukciju zakona kao izraza opće volje, pa razvija, posve u duhu demokracije i narodnog suvereniteta, pored formalne teorije suvereniteta i teoriju o svrsi vlade: vlada postoji za što veću sreću što većeg broja ljudi (utilitarizam). To se postiže općom sigurnošću, zajamčenim sredstvima životnog uzdržavanja, što moguće većeg obilja i smanjenja socijalne nejednakosti (što se može osigurati samo visokim stepenom ekonomske jednakosti).¹¹¹ Sve se to najbolje postiže

¹⁰⁸ Tako kaže u svom spisu o Poljskoj: »Drugo sredstvo je prisiliti predstavnike da tačno slijede svoje instrukcije i da polažu strogi račun (compte sévère) onima koje predstavljaju o svom vladanju u skupštini. S time u vezi mogu se samo diviti nemarnosti, bezbrižnosti i, usudujem se kazati, stupidnosti engleskog naroda, koji pošto je svoje poslanike naoružao najvišom vlasti, nije tome dodao jednu uzdu za sređivanje upotrebe, koju ima punih sedam godina koliko traje njihova komisija.«

¹⁰⁹ M. P. Mack: *Jeremy Bentham*, g. 1962, str. 440.

¹¹⁰ Mack, nav. djelo, str. 456.

¹¹¹ Razlikovati se mogu dva tipa građanske demokracije: liberalna, kojoj je primarna sloboda pojedinaca, što veća nezavisnost od države (među tim slobodama najvažnija i najodlučnija je privatno vlasništvo, pa se zato liberalna demokracija može

zakonom. Za Benthama je najvažnija zakonodavna politika, i postavlja-jući načela te politike, Bentham je izvršio veliki utjecaj u Americi i Engleskoj, pa i dalje (tvrdi se da se njegovim materijalom koristila i Francuska ustavotvorna skupština).¹¹²

Za Benthama je najbolja metoda da se dođe do njegova osnovnog postulata – što veće sreće što većeg broja pojedinaca, demokratski oblik vladavine, odnosno provođenja narodnog suvereniteta. Najviši državni organ mu je legislativa, i to samo jedan dom, koji sačinjavaju predstavnici naroda izabrani općim i tajnim izborom. Suverenitet počiva u narodu. Vlast vlade zavisi od njene popularnosti i javnog mišljenja. Izvršna vlast izvršava volju legislative. Legislativa bira državnog glavar a i ministra pravde, dok državni glavar bira dalje ministre. Birači imaju pravo opozivanja državnih funkcionera, bilo putem peticije ili posebnih izbora, pa i onda kad ih ne mogu neposredno nominirati.

28. Državni suverenitet

a) *A. Esmein*

Klasik ustavnog prava III francuske republike Esmein, pošto je definirao državu kao pravno oličenje nacije,¹¹³ naglašava da je pri tome najbitnija vlast nadređena pojedinačnim voljama. Suverenitet je upravo ta vlast koja nad sobom ne priznaje nijednu višu ili konkurirajuću vlast s obzirom na odnose koje uređuje. Suverenitet ima dvije strane: 1) unutrašnju, ili pravo zapovijedanja svim građanima koji sastavljaju naciju, i čak svima koji borave na nacionalnom teritoriju; i 2) vanjsku (inostranu), pravo predstavljanja i obavezivanja nacije u odnosima s drugim nacijama. Stvara se posebno »moralna osoba«, koja stoji izvan i iznad osobe koja vrši suverenitet, idealni i permanentni nosilac koji oličava čitavu naciju: to je upravo država, koja se na taj način stapa sa suverenitetom, koji daje državi njeno bitno obilježje. No ta apstrakcija se tek lagano razvila, dugo se suverenitet miješao sa šefom ili skupštinom koji su ga vršili.

razložno zvati proprijetarna demokracija) i egalitarna, kojoj je primarna društvena i politička jednakost i ravnopravnost pojedinaca. Prva demokracija je u najvećoj opreci prema socijalističkoj demokraciji, druga je neke vrste prelaznog oblika k socijalističkoj demokraciji. Rousseau i Bentham su tipični predstavnici građanske egalitarne demokracije, i vrlo je razumljivo da su baš izraziti predstavnici koncepcije narodnog suvereniteta i predstavnici egalitarne demokracije, jer posljednja je mnogo više u skladu s idejom narodnog suvereniteta (narod uzet kao zbir svih građana) negoli liberarna i proprijetarna demokracija.

¹¹² Neki uspoređuju Benthama s Montesquieuom i kažu da je on s obzirom na zakonodavnu politiku za Englesku i Ameriku ono što je Montesquieu za Francusku.

¹¹³ *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8. izd., nadop. od H. Nézarda, g. 1927, str. 1.

b) *Georg Jellinek*

Klasičnu teoriju državnog suvereniteta izradio je na prelazu 19. u 20. stoljeće njemački pisac ustavnog, odnosno državnog prava – Georg Jellinek. Jellinek strogo razlikuje državni suverenitet od monarhijskog, odnosno narodnog suvereniteta. Dvije su sasvim različite stvari suverena država i suvereni organ u državi, pa je teška terminološka greška s kobnim posljedicama što se ista riječ upotrebljava za razne pojmove.¹¹⁴

Sam pojam suvereniteta primjenjuje se u tri glavna smisla: kao sama državna vlast, kao položaj glavnog državnog organa i kao svojstvo državne vlasti; pri čemu Jellinek smatra ispravnom samo Gerberovu tezu da suverenitet nije sama državna vlast, već svojstvo potpune državne vlasti.¹¹⁵

Najbitnije je u pojmu suvereniteta poricanje svakog potčinjavanja ili ograničavanja države od druge vlasti.¹¹⁶ Suverena je državna vlast koja nema nad sobom više vlasti. Ta je vlast istovremeno nezavisna i najviša vlast: prvo se ispoljuje više prema vani, a drugo prema unutra. Jellinek odlučno odbacuje tezu suvereniteta kao apsolutno neograničene i neograničive vlasti. Ta mu je teza neodrživa zbog samog postojanja pravnog poretka, bez kojeg ne može država ni postojati: u vlasti države leži samo kakav će ona imati pravni poredak, a ne da li će ga uopće imati. »Suverenitet ne znači neograničenost, već sposobnost isključivog samoodređivanja i dosljedno samoodređivanje državne vlasti koja nije pravno vezana vanjskim silama...«¹¹⁷ »Suverena vlast ne znači državnu svemoć, već pravnu vlast koja je vezana pravom.«¹¹⁸ Na osnovi suvereniteta nema država sva moguća vrhovnička prava (*Hoheitsrechte*), već samo ona koja je sama sebi u određenom periodu podijelila.¹¹⁹

c) *R. Carré de Malberg*

Najkompletniju teoriju suvereniteta razradio je u razdoblju između dva svjetska rata u francuskoj državnojpravnoj nauci Carré de Malberg.¹²⁰ Izraz suverenitet ne znači Carréu samu vlast, već više svojstvo, određeni stepen vlasti. »Suverenitet je najviše svojstvo vlasti: najviše utoliko što ta vlast ne dopušta nijednu drugu nad sobom ni u konkurenciji sa sobom.«¹²¹ Interni i eksterni suverenitet su samo dvije strane istog pojma i predstavljaju prvenstveno negativan pojam. »... suverenitet treba

¹¹⁴ *Allgemeine Staatslehre*, 3. izd., g. 1914, u redakciji njegova sina Waltera, str. 455.

¹¹⁵ *Ibidem*, str. 473.

¹¹⁶ *Ibidem*, str. 475. i d.

¹¹⁷ *Ibidem*, str. 481.

¹¹⁸ *Ibidem*, str. 482.

¹¹⁹ *Ibidem*, str. 483.

¹²⁰ Univerzitetski profesor u Strasbourgu, osobito u djelu *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. I, g. 1920, t. II, g. 1922.

¹²¹ *Nav. djelo*, t. I, str. 70.

opisati... kao svojstvo državne vlasti, zbog kojega vršenje te vlasti od suverene države zavisi samo od njene vlastite volje.«¹²² Suverenitet ne znači da bi državna vlast pojmovno isključivala svako ograničenje, već da se država može ograničiti samo vlastitom voljom.¹²³ Kako se vidi, ove Carréove teze se uglavnom poklapaju s Jellinekovim tezama.

No iako Carré strogo razlikuje državnu vlast i suverenitet, on smatra (drugačije nego Jellinek) da »treba priznati da je bitna značajka države i njene vlasti, u najmanju ruku što se tiče Francuske, suverenitet.«¹²⁴ U najmanju ruku se mora priznati da se kod suvereniteta radi o kvalitetu vlasti najvišeg stepena – a taj najviši stepen vlasti je država. Nazivajući državnu vlast suverenitetom, ističe se njen značaj kao najviše vlasti. Ovo francusko označavanje državne vlasti kao suvereniteta po- teče tek od god. 1789.¹²⁵

29. Iscrpljivanje (apsorbiranje) suvereniteta pravnim formulacijama

a) Krabbeov pravni suverenitet u opreci prema državnom suvereni- tetu

Nizozemski pravnik Krabbe razlikuje načelno doktrinu o državnom suverenitetu od doktrine o pravnom suverenitetu.¹²⁶ Po prvoj izvire sva vlast u društvu od države, po drugoj svaka vlast s društvenom snagom može biti samo pravna vlast. Država ima samo utoliko ovlaštenje i vlast ukoliko se to zasniva na pozitivnom pravnom poretku. Krabbe odlučno brani pravni suverenitet protiv državnog suvereniteta.¹²⁷ Doktrina državnog suvereniteta počiva na predodžbi da se vlast zasniva na ličnom zapovijedanju, a ona pravnog suvereniteta na ideji bezličnih ovlaštenja pravnih normi.¹²⁸

Analizirajući bivstvo vrhovničke vlasti (obrigkeitliche Gewalt), Krabbe smatra najbitnijim odgovor na pitanje na čemu se temelji obaveza po-

¹²² Ibidem, str. 176.

¹²³ Ibidem, str. 234.

¹²⁴ Ibidem, str. 192.

¹²⁵ »Isti razlozi koji su nekoć vlasti kraljeva Francuske podijelili ime suverenitet izazvali su nakon 1789. primjenu toga naziva vlasti čijim je nosiocem oglašena nacija. Jednako kao što je u srednjem vijeku izraz suverenitet služio da bi obilježio najviši značaj vlasti koja pripada kralju i unutrašnjosti kraljevine, jednako su i osnivači revolucionarnog modernog javnog prava Francuske obilježili nacionalnu vlast kao suverenitet da bi dobro istakli da je ta vlast suštinski nadređena svakoj drugoj, da se ona uzvisuje nad svakom vlasti koju u unutrašnjosti drži ma koji pojedinac ili ma koja grupa... Može se uistinu kazati za one koji vladaju ili za kolegije raznih javnih vlasti da vrše ovlaštenja druge državne vlasti; ali što se tiče same nacije izraz vlast je posve nedovoljan: najprikladniji izraz da bi se okarakterizirao položaj nacije od 1789. – je suverenitet.« (ibidem, str. 193-194).

¹²⁶ H. Krabbe: Die Lehre der Rechtssouveränität, Groningen 1906. (prevod sa nizozemskog originala), str. 5.

¹²⁷ S gledišta ovog pravnog suvereniteta Krabbe načelno zabacuje i razlikovanje između javnog i privatnog prava.

¹²⁸ Nav. djelo, str. 47.

slušnosti. Da li na značaju same pravne norme ili na ličnom odnosu spram jedne ili više osoba koje imaju pravo naređivanja. U prvom slučaju predstoji bezlična, a u drugom lična vlast.¹²⁹

Krabbe daje posebni smisao formiranju pravne norme. »... neispravno je kazati da osobe koje fungiraju kao pravni organi stvaraju pravo; one samo utvrđuju što je po njihovu shvaćanju pravo.«¹³⁰ »... pravo zahvaljuje svoju vlast isključivo okolnosti da je pravo, a ne osobama koje su učestvovala u njegovu utvrđivanju. I baš zato što pravo, jednom utvrđeno, djeluje vlastitom snagom, vlada nakon pravne produkcije norma i nad svima koji su kao organi učestvovali kod te produkcije.«

Opreka između pravnog i državnog suvereniteta je opreka između autonomije i heteronomije.¹³¹ Doktrina pravnog suvereniteta počiva na autonometriji. Pravna norma ima svoju imperativnu prirodu a priori kao i moralno pravilo; vlast leži isključivo u pravu i dužnost poslušnosti može se zasnivati samo pravom.¹³² Država može vršiti samo pravnu vlast, i nedopustivo je pozivanje na državnu svemoć.¹³³ Osnovna Krabbe-ova teza odgovara starogrčkoj filozofskoj misli da je ideal država u kojoj vladaju zakoni, a kako su ti zakoni »božanskog porijekla«, zakonodavni organi ih ne stvaraju, već samo utvrđuju.

Krabbe smatra da se doktrina pravnog suvereniteta može razviti tek u višoj kulturi i pretpostavlja sposobnost apstraktnog mišljenja. U srednjem vijeku se razvila lična vlast kralja i bezlična vlast prava.¹³⁴ Tako je monarhijski apsolutizam koncentrirao najvišu vlast, ali ipak nije razbio taj dualizam, – što je donekle učinio konstitucionalizam. Puna vladavina prava historijski se najprije razvila u Engleskoj razvojem parlamentarizma i uklanjanjem lične vlasti.¹³⁵ U Francuskoj je do toga došlo kasnije, slično u Nizozemskoj i Americi. Naprotiv, u njemačkim zemljama nije još uklonjen dualizam između vrhovničke vlasti i pravne vlasti, jer monarh tu još uvijek vrši ličnu vlast.¹³⁶ Ali unatoč tome faktičnom pravnom razvoju, u Engleskoj i drugim zemljama u teoriji se pravna vlast i dalje, neispravno, svodi na državni suverenitet.¹³⁷

S obzirom na historijski razvoj, Krabbe naglašava da nikada nije do kraja provedena ideja nevezanosti države pravom.¹³⁸ Kad bi i koncepcija državnog suvereniteta dovela do toga da se čitavo pozitivno pravo smatra proizvodom državne volje, pravna vezanost države oživjela bi

¹²⁹ Ibidem, str. 124.

¹³⁰ Ibidem, str. 161.

¹³¹ Ibidem, str. 187.

¹³² Ibidem, str. 188.

¹³³ Ibidem, str. 247.

¹³⁴ Ibidem, str. 60.

¹³⁵ Ibidem, str. 67.

¹³⁶ Ibidem, str. 168. Krabbeovo djelo objavljeno je g. 1906. Kasnije će, još prije g. 1918, u njemačkoj državnoj nauci Hugo Preuss ponešto sekundirati Krabbeu i istupiti protiv onda dominirajuće njemačke doktrine o apsolutnom državnom suverenitetu.

¹³⁷ Ibidem, str. 69.

¹³⁸ Ibidem, str. 134.

u prirodnom pravu. »U prirodnom pravu oživljava starogermanska ideja o samostalnom važenju prava, ovdje se susreću prvi tragovi nauke o pravnom suverenitetu.« I Rousseau je, uzimajući *volonté générale* kao suverena, utro put bezličnoj vlasti.¹³⁹ A osobito se u običajnom pravu njemačke historijske škole, za koje je najvažnije »*Volksgeist*«, probija bezlična, od države nezavisna vlast.¹⁴⁰

b) Kelsenovo poistovećivanje države s pravnim poretkom

Kao što je to Krabbe na svoj način učinio, tako već od druge polovine 19. st. niz pravnih pisaca, raznim putovima, teži što većem spajanju odnosno ujedinjavanju prava i države. Somlo smatra¹⁴¹ npr. da suverenitet nije svojstvo države već pravne vlasti – suverena je upravo ta pravna vlast. U tom spajanju prava i države najradikalniji je Kelsen, koji, kratko rečeno, državu poistovećuje s pravnim poretkom; po ovome, država kao pravni pojam može biti samo pravni poredak. Odatle proizlazi i posebno opisivanje suvereniteta.¹⁴² Država u pravnom smislu je sam pravni poredak, i suverenitet može biti samo svojstvo pravnog poretka. Država osobnost je samo personifikacija pravnih normi, i to dok je država personifikacija čitavog pravnog poretka, druga pravna i fizička lica su personifikacija određenog dijela pravnog poretka: tako općina općinskog poretka, fizičko lice personifikacija normi koje reguliraju ponašanje ljudi. Svim tim licima podjeljuje osobnost pravni poredak, dok je osobnost države sam totalni pravni poredak. Država kao pravni poredak smatra se najvišim pravnim poretkom koji se ne može dalje izvoditi.¹⁴³ A suverena država je »najviši, tj. ni od kojeg višeg poretka izvedeni ili najviši predstavljeni poredak«.¹⁴⁴

30. Moderni protivnici teorije suvereniteta

a) Leon Duguit

Početkom 20. st. našla je čitava teorija suvereniteta svog najodlučnijeg zabacivača i radikalnog protivnika u velikom francuskom učitelju ustavnog prava – Duguitu. S pravno-teoretskog gledišta, najodlučnije je u čitavom Duguitovu opusu zabacivanje pojma suvereniteta i subjektivnog prava. Njegov pojam države se potpuno razlikuje od tradicionalnog, pa mu je već i zato nepotreban suverenitet kao specifikum one društveno-političke zajednice koja je održava.

¹³⁹ Ibidem, str. 138.

¹⁴⁰ Ibidem, str. 139.

¹⁴¹ U »*Juristische Grundlehre*«, g. 1917.

¹⁴² To je Kelsen opetovano obradio u svojim mnogobrojnim djelima, a već rano specijalno u *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes*, 2. izd., g. 1928.

¹⁴³ Nav. djelo, str. 86.

¹⁴⁴ Ibidem, str. 10.

Duguit svodi čitavu političku vlast u ljudskom društvu na diferenciranje grupe koja vlada i grupe nad kojom se vlada (*les gouvernants et les gouvernés*).¹⁴⁵ Među tim raznim društvima Duguit ne želi nikako izdvojiti državu kao posebnu društveno-političku zajednicu. Po njemu je između raznih ljudskih društava s vladajućim i vladanim, počinjući od primitivne horde dalje, razlika samo u stupnju, a ne u naravi. Duguit smatra kao dokono raspravljanje da li suverenitet znači samu političku vlast, ili samo određenu vrstu te vlasti, ili posebnu značajku te vlasti.¹⁴⁶ Suverenitet je prosta činjenica i podržavati suverenitet kao pravni pojam znači kretati se u metafizici, a metafizičke pojmove treba odlučno protjerati iz pravne nauke.¹⁴⁷ Kao načelni protivnik pojma subjektivnog prava, Duguit se odlučno protivi shvaćanju političke vlasti kao subjektivnog prava, pa dosljedno tome i shvaćanju suvereniteta kao prava komandirajuće vlasti.¹⁴⁸ Argumentirajući vrlo širokim izvodima¹⁴⁹ kako je uopće nerješivo pitanje nosioca suvereniteta, zaključuje da uopće nema prava suvereniteta, a kad bi ga i bilo, ne bi mu se mogao naći nosilac.¹⁵⁰ Neodrživost pojma suvereniteta Duguit dokazuje i problemom ograničavanja suvereniteta: »... ili je država suverena, pa se determinira vlastitom voljom i ne može biti podvrgnuta imperativnom pravilu koje je ograničava; ili je država podvrgnuta nekom imperativnom pravilu koje je ograničava, pa onda nije suverena.«¹⁵¹ Napose se pobija čitav pojam državnog suvereniteta, budući da je po njemu neodrživo čitavo međunarodno javno pravo.¹⁵²

Duguit zaključuje patetičnim akordom I tom svog djela: »Protjerajmo zauvijek ove zastarjele koncepcije o osobnosti i suverenitetu države, koje rađaju nerješive probleme, kao i neograničene i isprazne diskusije, i koje su bile uvijek i bit će uvijek izvor tiranske i diktatorske akcije prema unutra i agresivne i osvajačke politike prema vani...« Ovo posljednje imalo je realnu podlogu u furoru *teutonicus* I svjetskog rata, koji je Duguit¹⁵³ kao rodoljuban Francuz na svojim leđima ispaštao. Ali šta je bio Vilim II prema Adolfu Hitleru, koji je apsolutnu i nikome odgovornu vlast (a pod tim Duguit upravo pobija suverenitet) potpuno poživinčio. I s obzirom na taj njemački hitlerovski nacionalizam zvuči nam danas ova posljednja Duguitova fraza kao velika vizija.

U svojim predavanjima, održanim koncem g. 1920. i početkom g. 1921. na univerzitetu Columbia u New Yorku,¹⁵⁴ navodi Duguit i mnoge političke argumente protiv teorije suvereniteta. Prvi svjetski rat (g. 1914–1918) oglašava se borbom između dvije državne koncepcije: država vlast (*l'Etat-puissance*) i država nacija (*l'Etat-nation*), pri

¹⁴⁵ »... u gotovo svim ljudskim društvima, velikim i malim, primitivnim i civiliziranim, ima diferenciranja između vladajućih i vladanih, i samo na to svodi se u osnovi ono što se naziva politička vlast« (*Traité de droit constitutionnel*, 3. izd., g. 1927, str. 535).

¹⁴⁶ Ibidem, str. 544.

¹⁴⁷ Ibidem, str. 546.

¹⁴⁸ Ibidem, str. 551.

¹⁴⁹ Ibidem, str. 592. i d.

¹⁵⁰ Ibidem, str. 631.

¹⁵¹ Ibidem, str. 632.

¹⁵² Ibidem, str. 713. i d.

¹⁵³ Ibidem, str. 733.

¹⁵⁴ Objavljeno u knjizi *Souveraineté et liberté*, Paris g. 1922.

čemu je trijumfiralno posljednje: ne vlast vlade koja zapovijeda, već masa pojedinaca koji idu za zajedničkom svrhom.¹⁵⁵ Suverenitet znači volju koja samo komandira, između suverena i podanika postoji samo odnos podređenosti: vanredno opasna doktrina, koja dovodi u unutrašnjosti do apsolutističke politike, a prema vani do pljačke i nasilja.¹⁵⁶ Konceptija nedjeljivosti, koja je neminovna za suverenitet, posve je neprijemljiva za saveznu državu.¹⁵⁷ Suverenitet znači komandirajuću volju, a ne može se protumačiti zašto bi jedna ljudska volja bila viša od druge.¹⁵⁸ Međutim je teorija narodnog suvereniteta iskonstruirala narod kao posebnu osobu snabdjevenu vlastitom voljom (što Duguit odbacuje kao posve nerealno) i priznala političkoj vlasti nešto božansko: božansko pravo kralja zamijenila je takvim pravom naroda.¹⁵⁹ Pojmom suvereniteta posve je nemoguće riješiti pitanje međunarodnog prava i međunarodnih odnosa.¹⁶⁰ U svojim unutrašnjim odnosima suverenitet se neizlječivo sukobljuje sa slobodom pojedinaca¹⁶¹ kao i sa slobodom udruživanja.¹⁶² Tu slobodu Duguit shvaća solidaristički: ona nije pravo već socijalna funkcija – dužnost. Slično vrijedi i za vladu koja vrši samo javnu službu.¹⁶³

P. J. Proudhon. Duguitu je u protivljenju suverenitetu države u francuskoj literaturi prethodio Proudhon. On se načelno protivi pojmu suvereniteta kao neke uzvišene, apsolutne i neograničene vlasti, pa kaže na jednom mjestu: »Ako se promatra u vlasti ovo uzvišeno svojstvo koje je uzvisuje nad svakim pojedincem, svakim kolektivitetom, ona se naziva suverenom, izraz opasan, za koji željeti treba da ga se ubuduće demokracija čuva. Ma kakva bila vlast kolektivnog bića, ona ne predstavlja zbog toga spram građanina suverenitet. Između vlasti i pojedinca postoji samo pravo: svaki je suverenitet odvratan« (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 60). Proudhonova koncepcija društva je dosta bliza onoj engleskih pluralista. »Društvo se ne smije smatrati hijerarhijskom funkcijom i ovlaštenja, već sistemom ravnoteže među slobodnim silama, u kojem je svakome osigurano da uživa ista prava pod uvjetom da ispunjava iste dužnosti, da dobije iste prednosti u zamjenu za iste službe« (citirano prema M. Prélota: Histoire des idées politiques, str. 563). Povezivanje pojedinih društvenih organizacija vrši se putem federacije. »Federacija... je sporazum kojim se više porodičnih glavara, jedna ili više općina, jedna ili više grupa općina ili država obavezuju uzajamno i jednako jedni spram drugih za jedan ili više posebnih predmeta« (citirano prema Prélota, nav. djelo str. 564).

Proudhon daje izvjesni suverenitet općini i provinciji, koje se imaju udružiti po federativnom načelu u državu. Tako kaže u jednom spisu: »U konfederiranoj Francuskoj, pod režimom koji se može smatrati idealom nezavisnosti, čiji će prvi akt biti da vrati komunama punoću njihove autonomije a provincijama njihov suverenitet«; a na drugom mjestu »a ne apsorbirati saveznu državu ili provincijalne i municipalne vlasti u nekoj centralnoj vlasti« (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 59). Proudhon daje naročito značenje komuni. Na drugom mjestu ističe koncepciju odumiranja države:

¹⁵⁵ Nav. knjiga, str. 11. i d.

¹⁵⁶ Ibidem, str. 77. i d.

¹⁵⁷ Ibidem, str. 80-81.

¹⁵⁸ Ibidem, str. 83. i d.

¹⁵⁹ Ibidem, str. 91. i d.

¹⁶⁰ Ibidem, str. 104. i d. U tretiranju ovog pitanja Duguit kaže (str. 122): »Nema i ne može biti međunarodnog sporazumijevanja a da se manje ili više ne ograniči suverenitet država učesnica.« Tu je čekićem tačno pogođen čavao. Problem je u tome da se ukloni suverenitet kao apsolutna i ničim ograničena vlast (što su uzimali samo ekstremni pristaše monarhijskog suvereniteta). A o tom problemu bit će još pobliže riječ u V poglavlju ovog rada. Kritika Duguita, Laskija i sl. ima najviše opravdanja što pobija suverenitet kao apsolutnu vlast koja nije bilo čime ograničena. Ali ona pretjeruje kad preko toga poriče i sam pojam suvereniteta.

¹⁶¹ Ibidem, str. 129. i d.

¹⁶² Ibidem, str. 170. i d.

¹⁶³ Ibidem, str. 162. i d.

»U slobodnom društvu... država se povlači, ostavljajući lokalnim vlastima i građanima izvršenje nove službe« (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 60).

Apstraktni narodni suverenitet zamjenjuje Proudhon s efektivnim suverenitetom radničkih masa. Tako piše: »Nemamo, dakle, narodni suverenitet u apstrakciji, kao u Ustavu od 93. i onima koji su mu slijedili, u Društvenom ugovoru Rousseaua, već efektivni suverenitet vladajućih radničkih masa, koje vladaju najprije u udruženjima dobročinstva, u trgovačkim komorama, u korporacijama vještina i zanata, u radničkim društvima, u burzama, u tržištima, u školama, u poljoprivrednim zadrugama i, konačno, u zborovima birača, u parlamentarnim skupštinama i državnim savjetima, u nacionalnim gardama i sve do crkava i hramova.« I dalje: »Ja kažem da su radničke mase realno, pozitivno i efektivno suverene. Kako da to ne budu ako im pripadne čitav ekonomski organizam: rad, kapital, kredit, vlasništvo, bogatstvo?« (citirano prema Esmeinu, nav. djelo, str. 60–61).

b) Engleski pluralisti, napose Harold Laski

U engleskoj političkoj teoriji počeli su tzv. pluralisti pobijati suverenitet države s gledišta društvenih grupa koje postoje unutar države, polazeći sa stajališta da su ove društvene grupe, odnosno zajednice, uključujući i državu, od iste kakvoće, i da državna zajednica nije ništa sui generis, što je najodlučnije za teoriju suvereniteta.¹⁶⁴ U Engleskoj je osobito Maitland, pod utjecajem germanista a protivno romanistima, poricao superiornost države nad drugim korporacijama. Dok inače u njemačkoj teoriji genosenšafta, kako ju je naročito razvio Otto Gierke, nije upotrijebljena radi ograničavanja državne vlasti, čine baš to engleski pluralisti. Tako npr. pobija Figgis suverenitet države, jer se čitavo društvo ne sastoji od svemoćne države s jedne strane i mnoštva nezvanih pojedinaca s druge strane, već ono predstavlja veliki kompleks društvenih grupa, koje, na razne načine, zahvaćaju te pojedince. A sve te grupe vrše, unutar svog okvira, funkcije vladinske prirode.

No najprincipijelnijeg i najjačeg protivnika čitave teorije suvereniteta dobila je Engleska u Laskiju.¹⁶⁵ Polazeći s pozicije pluralista, Laski, pod očitim utjecajem Duguita, proširuje načelnu borbu protiv čitave teorije suvereniteta države. Duguit i Laski znače u prvoj polovini 20. st. dva najkrupnija protivnika suvereniteta u pravnoj teoriji. Poput Duguita, i Laskiju je država samo korporacija javnih službi,¹⁶⁶ a nju čine ljudi koji drugima komandiraju.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Bliže o pluralistima kao protivnicima teorije suvereniteta: P. W. Ward – Sovereignty, London 1928. g., str. 87. i d. U domaćoj literaturi o pluralizmu Slobodan Jovanović u predgovoru Laskijeve Političke gramatike, koja je izašla g. 1934. u prevodu Drag. Ikonića u dvije knjige. Naredni citati navode se prema ovom prevodu.

¹⁶⁵ Laski je problem suvereniteta razradio u više rasprava, a konačno je zaokružio čitavu tu tematiku u svom sistematskom djelu Politička gramatika, prema kojem će se ovdje i prikazivati njegove teze.

¹⁶⁶ Politička gramatika, knj. I, str. 83.

¹⁶⁷ »Suverena država filozofskih teorija nije nikada postojala drugdje osim u mašti filozofa. Prava država svakodnevnog života je... grupa ljudi koja izdaje naredbe, i ono što se mora uzeti u obzir to je kategorija predmeta na koje njihove naredbe treba da se odnose, kao i metode kojima se zloupotreba vlasti mora potpuno spriječiti« (nav. djelo, knj. II, str. 209).

- Potpuno u duhu pluralista, Laski polazi sa stajališta mnogobrojnosti društvenih grupa. Te grupe ne rastu tako da bi obrazovale ogromnu monističku cjelinu; naprotiv struktura organizacije društva mora biti federativna da bi bila pravedna.¹⁶⁸ Budući da je društvo federativno, i vlast mora biti federativna, a to znači odreći se suverene države koja pretendira da se izjednači s društvom, prisvajajući pravo da diktira udruženjima stvorenim u okviru društva.¹⁶⁹ Država je *communitas communitatum*, a ne krunisanje jedne hijerarhijske strukture; ona nije tijelo iz kojega se druga tijela izvode, njen odnos prema njima nadmoćan je samo ukoliko ga za takvog smatraju građani na osnovu moralnih prava.¹⁷⁰

Laski ustaje oštro protiv suvereniteta kako prema unutra, tako i prema vani. On pobija osobito postavku da mora postojati neka krajnja instancija sposobna da rješava sve sukobe konačnom riječju kojoj će se ljudi pokoriti.¹⁷¹ Laski je vrlo odlučan u pobijanju državnog suvereniteta u međunarodnim odnosima. Takav je suverenitet nepodudaran s interesima čovječanstva.¹⁷² Zajednički život država je pitanje zajedničkog sporazuma među državama. Neophodna je međunarodna vlada, ali takva vlada pretpostavlja organiziranu pokornost država izvjesnoj vlasti u kojoj će svaka zemlja imati jedan glas, ali u kojoj, isto tako, taj glas neće biti samoodlučujući izvor odluke. Bez nestanka državnog suvereniteta ne da se zamisliti razuman život države. Detaljno, onda, Laski raspravlja o međunarodnoj organizaciji u posljednjem poglavlju II knjige. Slično Duguitu i Laski završava poletnim akordom protiv suvereniteta.¹⁷³

¹⁶⁸ Nav. djelo, knj. I, str. 379. i d.

¹⁶⁹ Nav. djelo, str. 395.

¹⁷⁰ Nav. djelo, str. 139.

¹⁷¹ Nav. djelo, str. 46.

¹⁷² Nav. djelo, str. 75. i d.

¹⁷³ «... suverenost države izgleda da će iščeznuti iz međunarodnih poslova, jer je već odslužila svoje. ... Ono što pojedinac traži nije imperijalističko shvaćanje svijeta, nego federalističko. Ono što počinje razumijevati to je uzaludnost nezavisnosti u svijetu u kome vlada uzajamna zavisnost. ... Paradoks slobodne vlade zahtijeva da ona mora, da bi bila slobodna, učestvovati s drugim u izgradnji općih društvenih pravila među ljudima. Ali život nas je najozbiljnije naučio da bez ovih pravila neće biti ni društva, a bez društva neće biti ni slobode. Ili ćemo stvoriti svijet po jednom razumnom planu, ili ćemo se izložiti opasnosti da propadnemo. To je jedna strašna alternativa. Ona navodi ljude da osjete kako su blizu ponora, ali ona je isto tako i alternativa koja se može otkriti kao put njihovom spasenju» (nav. djelo, knj. II, str. 570-571).

Résumé

La présente étude fait partie d'un travail plus ample qui se propose d'exposer l'ensemble de la théorie de la souveraineté: ses débuts historiques, son développement ultérieur, le sens qu'on peut lui attribuer à présent. Les parties suivantes auront pour sujet: le pouvoir suprême (dit souverain), la souveraineté du monarque, la souveraineté de la nation, la souveraineté de l'Etat. La partie présente comprend quatre chapitres.

1. Imperfections dans la conception de l'Etat médiéval

1. La conception médiévale ne correspond pas à celle de l'Etat souverain (qui dispose à l'intérieur du pouvoir suprême et est indépendant vers l'extérieur). La transition entre les deux conceptions ne s'est pas produite par un saut brusque au 16^e siècle. Ses débuts apparaissent bien plus tôt au milieu du Moyen âge. Dans la conception moderne, l'idée de l'Etat est complètement séparée de celle des autres communautés socio-politiques parmi lesquelles l'Etat occupe le premier rang. L'auteur détermine plus précisément la conception de l'Etat qui diffère de la conception médiévale. La théorie nouvelle de la souveraineté ne peut être bien comprise si on n'envisage pas les imperfections de l'Etat médiéval en ce qui concerne la notion même d'Etat. L'auteur met en lumière la place spéciale qui appartient sous ce rapport, parmi les Etats du Moyen âge, à l'Empire Byzantin qui s'est développé immédiatement de la monarchie absolue de l'Empire Romain tout en renforçant encore davantage le pouvoir absolu.

2. Faible différence de degré entre l'Etat médiéval et les autres communautés sociales. Le Moyen âge ne souligne pas suffisamment la différence de caractère entre l'Etat et les autres communautés. La communauté étatique s'est développée des certaines communautés sociales par un processus prolongé, et il n'est pas facile de déterminer le moment précis de la naissance de l'Etat. La théorie juridique médiévale de l'*universitas* ne réhausse pas suffisamment l'Etat au-dessus des autres communautés sociales. Le postglossateur Bartolus (1314-1357) fait un pas révolutionnaire en introduisant une distinction rigide entre les »*universitates quae superiorem non recognoscunt*« et les »*universitates superiorem recognoscunt*«.

3. Déclassement de l'Etat médiéval par l'Eglise. Contrairement à l'époque antique, l'Eglise chrétienne a, dès son début, une existence et organisation distinctes, indépendantes de la communauté de l'Etat. L'Eglise a passé au Moyen âge par trois phases de développement au cours desquelles elle s'élève constamment au-dessus de l'Etat. Au début, quand l'Eglise se trouve confinée exclusivement aux matières de religion, elle s'élève au-dessus de l'Etat autant par son origine divine que par ses fins. Dans une phase ultérieure, elle assume des tâches sécu-

lières dans le domaine du droit, de la vie sociale, de la science, etc., et renvoie l'Etat à la fonction de gendarme. Enfin, elle aspire au césaro-papisme en voulant réunir dans ses mains le pouvoir spirituel suprême et le pouvoir temporel suprême.

4. *Faiblesses internes et décomposition de l'Etat médiéval.* Ce phénomène est illustré en quatre points: a) Les tribus, b) Le féodalisme, c) Le système du vasselage comme forme spéciale du féodalisme, d) Les états dans l'Etat. Contrairement à ces éléments de décomposition, l'intégration de l'Etat se développe surtout grâce au renforcement du pouvoir royal.

5. *L'influence de l'antiquité sur l'indépendance et le renforcement de la puissance de l'Etat.* La pensée philosophique et politique de l'antiquité a été un facteur puissant qui a aidé à développer et renforcer l'Etat par rapport aux autres communautés. Cette influence sera surtout importante à l'époque de la Renaissance.

6. *Conception médiévale de la communauté universelle.* a) Le sens de cette conception. Elle s'oppose à l'idée de pleine indépendance de l'Etat. Elle a son origine dans l'idée d'une *societas christiana universelle*. Toutefois, une telle communauté n'a jamais pu être réalisée au cours du Moyen âge. Tout d'abord, il y avait de divergences quant à la question de savoir si cette communauté sera concentrée sous la papauté ou si elle sera séculière. Ensuite, la communauté ne parvient pas à l'unité: à l'Orient, Byzance n'abandonne pas l'idée de sa primauté à travers l'ancien Empire Romain, à l'Occident, c'est d'abord l'Empire de Charlemagne, et après le Saint Empire romain germanique. De plus, même ces unités partielles de la communauté universelle ne parviennent jamais à englober la totalité du monde chrétien. On ne peut que parler d'une universalité relativement plus large ou plus restreinte. Par exemple, l'Empire de Charlemagne était sous cet aspect plus étendu que l'Empire romain germanique. L'idée de l'unité du monde chrétien fournit l'argument le plus fort en faveur du césaro-papisme: le pape est appelé à faire ce que les princes séculiers ne sont pas capables de faire, c'est-à-dire assurer l'unité de la chrétienté. L'auteur examine les rapports entre les communautés universelles et les autres communautés socio-politiques. Les traits principaux de la communauté universelle du Moyen âge peuvent bien apparaître en la comparant aux Nations Unies avec lesquelles elle a le même but primordial d'assurer la paix. La communauté universelle médiévale se fonde sur la *christianitas*, les Nations Unies sur la *humanitas*. La chrétienté adopte le principe monarchique: Dieu gouverne par l'intermédiaire de son lieutenant sur terre, soit le pape ou l'empereur; l'humanité repose sur le principe démocratique. Tandis que la communauté médiévale dénie la souveraineté aux Etats composants, les Nations Unies se bornent à coordonner. Dans la suite de ce chapitre on expose: b) les successeurs de l'Empire de l'Occident, c) l'Etat des Francs, d) l'Empire romain germanique, e) l'Empire Byzantin. Ce dernier sujet est traité plus amplement parce qu'il est souvent

négligé dans la littérature. Attention spéciale est donnée au dépérissement de la conception de la communauté universelle, respectivement à l'éclipse des vues universalistes en faveur d'un plus grand nombre d'Etats réciproquement indépendants. On s'achemine vers l'apparition de la théorie de la souveraineté de l'Etat.

II. L'Eglise catholique et l'Etat médiéval

Ce chapitre comporte les points suivants: 1. Le dualisme stricte au début; 2. L'interpénétration et influence réciproque entre la sphère ecclésiastique et la sphère séculière; 3. L'élection du pape; 4. Les évêques et leur élection; 5. La suprématie de l'Eglise sur l'Etat et du pape sur les princes séculiers; 6. La lutte de la papauté pour la domination politique; 7. Le conflit entre l'Empire germanique et la papauté; 8. L'Etat pontifical; 9. Les adversaires idéologiques de la suprématie du pape sur l'Etat: a) la doctrine laïque, b) les adversaires parmi les théologiens; 10. La situation de l'Eglise dans l'Etat.

III. Considérations générales sur la souveraineté

1. *La genèse de la notion de la souveraineté*, considérée du point de vue terminologique et politique.

2. *La désignation terminologique de l'Etat*. Depuis le 16^e siècle, le terme qui doit désigner l'Etat se dessine de manière adéquate au progrès de son évaluation et de son importance, sur la base du terme *lo stato* introduit par Machiavel.

3. *L'Etat souverain et la souveraineté personnelle du prince*. Il faut strictement distinguer les deux notions.

4. *Les porteurs de la souveraineté de l'Etat*. La souveraineté du peuple et la souveraineté du prince. Du point de vue de la souveraineté de l'Etat, le pouvoir suprême peut être concentré dans les mains d'une seule personne physique ou collective ou bien se trouver partagé entre plusieurs personnes. Cependant, la théorie classique de la souveraineté est contraire aux formes de gouvernement mixtes. Bodin ne considère comme possibles que trois formes pures: la monarchie, l'Etat populaire et l'Etat aristocratique. Après Machiavel, on a substitué aux trois formes d'Etat (monarchie, aristocratie, démocratie) deux formes seulement – la monarchie et la république – et c'est par analogie que deux porteurs du pouvoir de l'Etat se sont développés, à savoir la souveraineté du prince et la souveraineté du peuple. Et comme la république de Machiavel est une notion négative envers celle de la monarchie, c'est de même que la souveraineté du peuple, notion contraire à celle du prince, comprend la démocratie et l'aristocratie. L'aristocratie s'est évanouie dans la notion de la souveraineté du peuple, parce que le terme peuple

ne désigne pas tous les habitants de l'Etat, mais seulement ceux qui jouissent des droits politiques (spécialement du droit de vote). Ce n'est qu'en Angleterre que la forme aristocratique a pris le dessus dans la souveraineté du parlement, indépendamment de la souveraineté du prince et de la souveraineté du peuple.

5. *La théorie de la souveraineté débute par la souveraineté du prince.* Le développement politique a pris son essor en partant de la souveraineté du monarque, et l'auteur expose les raisons qui expliquent ce développement. Du point de vue historique, la notion de la souveraineté de l'Etat s'est développée bien après celle de la souveraineté du prince, et elle a eu, en grande partie, pour but politique de supprimer le régime de la monarchie absolue. La souveraineté se trouve transférée de la personne physique du prince à la personne morale (abstraite) de l'Etat. Surtout la notion de la souveraineté du peuple s'est développée, si on la considère du point de vue historique, comme une arme de combat contre la monarchie absolue. Mais étant donné que la théorie de la souveraineté a commencé, à partir de Bodin, de s'élaborer en tant que souveraineté du prince, cette circonstance a exercé une influence défavorable sur la théorie de la souveraineté de l'Etat, et surtout sur la théorie de la souveraineté du peuple, puisqu'y ont été greffées les thèses spécifiques pour la souveraineté du prince.

6. *La conception de l'Etat dans les deux systèmes: de la souveraineté du prince et de la souveraineté du peuple.*

7. *La question de la personnalité.* Le développement de la personnalité du prince et du peuple, identification de l'Etat avec le prince ou le peuple. La théorie de l'Etat personnalité morale est d'abord élaborée par la science allemande du droit public au 19^e siècle pour des motifs d'ordre politique en vue d'éviter la notion stricte de la souveraineté du prince sans la remplacer par celle de la souveraineté du peuple. On attribue à l'Etat la personnalité morale et le prince est proclamé organe de l'Etat. C'est la transition de la souveraineté du monarque à la souveraineté de l'Etat. Plus tard, la théorie de la personnalité morale de l'Etat devient dominante aussi en France. Mais, étant donné que le droit constitutionnel français repose sur le principe de la souveraineté du peuple, la doctrine française ne néglige jamais le substratum essentiel de l'Etat, c'est-à-dire le peuple. Aussi bien en Allemagne qu'en France le chemin politique de la formation de la théorie de la personnalité morale de l'Etat est évident. Toutefois, en la considérant isolément, la théorie de la personnalité morale de l'Etat est politiquement neutre et peut correspondre à toute forme de gouvernement. L'auteur conclut en exposant les avantages qui se trouvent, du point de vue juridique, dans la conception de l'Etat comme personne morale.

8. *Les formes de gouvernement mixtes.* Exposé détaillé de leur apparition dans la vie de l'Etat et dans la doctrine, à partir de l'antiquité jusqu'à la monarchie constitutionnelle contemporaine. Le système de gouvernement mixte correspond surtout aux conceptions médiévales de

la monarchie limitée et du pouvoir dualiste partagé entre le prince et le peuple. L'auteur donne une analyse approfondie des deux types de la monarchie limitée: monarchie parlementaire et monarchie constitutionnelle. Les deux types représentent des formes de gouvernement mixtes et ne peuvent pas être classées comme correspondant soit à la souveraineté du prince, soit à celle de peuple. Tout au plus on peut dire que certains éléments de la souveraineté du prince apparaissent plus fortement dans la monarchie constitutionnelle, tandis que dans la monarchie parlementaire ce sont plutôt les éléments de la souveraineté du peuple.

IV. Les représentants de la théorie de la souveraineté et ses adversaires

1. *La souveraineté du prince.* a) Machiavel; b) Jean Bodin dont la pensée est exposée avec plus de détails dans les sections suivantes: La portée de l'oeuvre de Bodin; La tendance vers un pouvoir monarchique fort; La souveraineté comme qualité de l'Etat; Trois types de l'Etat: monarchie, Etat populaire, aristocratie; La monarchie en tant que la meilleure forme de gouvernement; La notion de la souveraineté; Les marques de la souveraineté; Modérations de la souveraineté monarchique absolue. Les adhérents de Bodin, et spécialement Loyseau. c) Thomas Hobbes dont les thèses sont exposées comme suit: Portée; Degré absolu du pouvoir de l'Etat personnifié par le monarque; Trait réactionnaire de Hobbes par rapport au droit constitutionnel anglais; Les pouvoirs du prince; Limitation de la toute-puissance du prince et situation juridique de l'individu.

2. *La souveraineté du parlement.* C'est la formule anglaise. Négateurs de la souveraineté du parlement, spécialement Daniel Defoe.

3. *La souveraineté du peuple.* a) J. J. Rousseau; b) J. Bentham.

4. *La souveraineté de l'Etat.* a) Esmein; b) Georg Jellinek; c) Carré de Malberg.

5. *L'absorption de la souveraineté par formules juridiques.* a) La souveraineté du droit d'après Krabbe, opposée à la souveraineté de l'Etat. b) Identité de l'Etat et de l'ordre juridique d'après Hans Kelsen.

6. *Les adversaires modernes de la théorie de la souveraineté.* a) Léon Duguit, P. J. Proudhon. b) Les pluralistes anglais, spécialement Harold Laski.

