

323

3

ПРАВО МАЊИНА

од

ДР. ЂОРЂА ЈЕЛИНЕКА

ПРОФЕСОРА ПРАВА НА ХАЈДЕЛВЕРШКОМ УНИВЕРСИТЕТУ

С ОДОБРЕЊЕМ ПИШЧЕВИМ

ПРЕВЕО

ЂОРЂЕ М. ЈОСИМОВИЋ



БЕОГРАД

ШТАМПАНО У ДРЖАВНОЈ ШТАМПАРИЈИ КРАЉЕВИНЕ СРВИЈЕ

1902

ПРАВО МАЊИНА



од

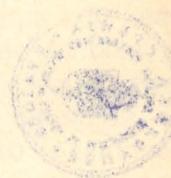
ДР. ЂОРЂА ЈЕЛИНЕКА

ПРОФЕСОРА ПРАВА НА ХАЈДЕЛЕВЕРШКОМ УНИВЕРСИТЕТУ

С ОДОБРЕЊЕМ ПИШЧЕВИМ

ПРЕВЕО

ДР. ЂОРЂЕ М. ЈОСИМОВИЋ



БЕОГРАД

ШТАМПАНО У ДРЖАВНОЈ ШТАМПАРИЈИ КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ

1902



На по се штампано из „Бранича“ (св. 10-12) за
1901 годину.

37452

Право мањина, особито ако се појам „права“ не узме у строго правном смислу, него у ширем политичком значењу, тема је од тако великог обима, да материју, коју овде намеравам разрадити, морамо тачно ометити. Исцрпсти је свестрано, већ је и с тога немогућно, што сва историјска грађа, коју нам на овом месту треба прегледати, није ни издалека прикупљена. Што већина има превласт свуда где се решава, било то при изборима, било у законодавству или у управним и судећим колегијама, изгледа нам данас толико разумљиво да није потребно упуштати се у ближе доказивање. Па ипак није правило, да већина одлучује, баш тако само по себи, разумљиво. Напротив, оно има, као и свако правно правило, своју историју и то врло замршену. О његовом постанку могу се изнети само претпоставке, из којих већином излази, да је оностало на место неодређене борбе, или да се у одлуци већине видео Божји суд. Демократије старога века познавале су и то правило и развиле га на разне начине, признавајући, при том често, права мањина. Но средњевековно друштво прихватило га је понајлак и са резервом. Да двојица *a priori* треба да вреде више од једнога, противило се снажном осећају индивидуалитета, којим се нарочито одликоваху германски народи. Кад је одважан човек у отвореној борби могао надвладати петорицу, зашто би се он онда на скупу морао да приклана већини. Због тога у средњевековним сталешким скупштинама и налазимо често правило, да одлучује *pars sanior* а не *pars maior*, или, да се гласови мере а не броје. Било је сталешких тела у којима до у најновије доба није било уређеног бројања гласова, као нпр. у угарском царевинском већу. У јавном животу Германаца доношene су првобитне одлуке — особито при изборима — једногласно, понајвише акламијом, које је до душе, овда онда, надвикивала мала мањина, која је била противног мишљења. Остатци овога

старог, правног погледа и дан дањи још, јасно се виде у енглеском праву, које је најчистије сачувало историјски континуитет. И данас вреди у енглеском судском поступку правило: да одлука поротника, било да они њоме осуђују или ослобођавају, мора бити једногласна, а до скора, у тој земљи слободе, порота је држана у затвору све дотле, док се није на једно сагласила. Па и у парламенатским изборима, још и данас, избија у извесним приликама старо германска мисао о једногласности избора. Испрва је обласни збор именовао посланике за доњи дом. Дуго време број кандидата није надмашао број посланика које је требало изабрати. Шта више будуће посланике предлагала су два члана скупа. Ако се томе није нико противио, сматраху се ови као једногласно изабрани. Тако је и данас, ма да се изборни поступак из основа изменио. Један бирач предлаже, други га потпомаже, осморица бирача слажу се с предлогом, који се више не износи као пре усмено, већ писмено. Ако нема против-кандидата, сматрају се предложени *nemine contradicente* за једногласно изабране. Тек онда, ако има више кандидата, приступа се гласању због „оспореног избора.“ Чист принцип већине није дакле ни данас при изборима за енглески парламенат.

Још није у појединостима утврђено на који је начин принцип већине понајлак прокрчио себи пута. По свој прилици прво га је увела црква под утицајем романтичких опсервација, а на њу се за тим држава угледала. Јер докле је црква у почетку избор папе поверавала суседним епископима и свештенству Рима уз акламацију народа, дотле доцније видимо, где се под утицајем римске теорије о удружењима за тај избор тражи две трећине гласова кардиналских. За избор пак епископа још од 1215 год. тражена је само проста већина. Као што је недавно доказано, по овоме примеру, тражила је златна була за избор немачких краљева, само просту већину немачких изборних кнежева. На измаку средњег века у многобројним мудрим изрекама наилазимо на правило: мањина да се покорава већини. Но ипак, у немачким земљама, за време царства, није продрло принцип већине. Јер монархијско-аристократско друштво и државно уређење, које је из њега потекло, могли су то начело према својој природи признати само у скученим границама. Због тога се и у царевини мо-

рали сложити цар и све три колегије царевинског већа да донесу државну одлуку, а слично беше и у свима државама са сталешким институцијама. Теорија је до душе овда онда покушавала да оспори потребу једногласних одлука, али с каквим умним средствима! Било је државних публициста, који су, било да оснаже царску власт, или да смање одувлачење државних посла, тврдили, да је државна власт равна дванаест дванаестине, — доказ за ово чудно правило износи се из једног места Светонија, — од ових шест дванаестине припадају цару, а по две дванаестине свакој колегији царевинског већа, тако, да је цар с једном колегијом имао превагу. Али ова аритметична мудрост није нашла практичке примене.

Кад већ ограничих задатак који сам себи поставио, онда ћу да изоставим све што се тиче положаја мањине при изборима, јер је ова тема већ нарочито претресана, а на многим местима и сада предмет је ватрене политичке дискусије. На овом се mestu нећу упуштати у питање о заступништву мањине, многобројне теорије о пропорционалним изборима и њихова остварења, јер би нас то и сувише далеко одвело од проблема који до сад, мало или нимало, нису расправљени а дотичу се права миноритета. Довољно је ако укажемо на то, да би опширно разлагање политичког положаја мањине имало да се потанко бави и оним питањем.

Бићеовољно, ако се овде укратко дотакнемо друге, важније тачке. Од организације старога доба па све до данас признавана је мањинама моћна, јака заштита и суделовање у решавајућој власти. Подела народу на класе, центурије, трибе, курије, сталеже у више редова, парламента од два дома, наименовање посланика од стране круне и по заинтересованим групама, избори по порези итд. па и санкција владаочева и „veto“ председника, имају између осталога и тај циљ да спрече чисту одлуку већине, која би се оснивала на броју глава. Није нам задатак да се даље бавимо с положајем таквих мањина, којима је самом организацијом обезбеђено првенство, за нас јеовољно ако само утврдимо постојање таквих институција.

Па и многобројна права која су дата појединцу и мањинама организацијом правосуђа и администрације,

не спадају у круг нашег излагања, јер би иначе цело судско и административно право могло бити са овога гледишта разрађено. Шта више, и целокупно уставно право морало би се овде опширно размотрити. Модерним теоријама о подели власти није крајњи циљ заштита појединца од превласти већине, као што и претензије за самоуправом и судском самосталношћу стоје у очевидној вези са неповерењем против променљивих већина и влада, које су под њиховим утицајем.

Проблем, који ћемо овде размотрити, тиче се јединствено права мањине при одлучивању у законодавних колегија и при народном гласању. Права, која мањине уживају у парламенту по пословнику, додирнућемо само у толико, у колико она стоје у вези са оним проблемом. У осталом, сва та права имају главни циљ, да мањини или појединцу створе могућност да се истакне, и тиме да утиче на колегијалне одлуке.

Док су раније поменуте тачке више или мање опширно претресане, ово питање никад није подвргнуто систематском посматрању. Литература, по правилу, доцитајала се њега само у извесним приликама. Овај интересни проблем, а у исти мах најважнији проблем у читавом комплексу питања, која се тичу права мањине, забавиће нас у довољној мери. Шта више, и при оваком ограничењу, моћи ћемо га изложити само у најглавнијим цртама.

Ово право мањине може имати двојаки циљ: или заштиту објективних државних институција или субјективних интереса. Но они се само у теорији а не и у пракси могу једно од другог одвојити, јер су институције и интереси фактички увек тесно међу собом скопчани. Тако би нпр. промена или укидање енглеског горњег дома, утицало не само на састав енглеске државе, већ и на јавноправни и социјални положај пра. С тога се нећemo у даљем излагању изближе ушуштати у разлагање теоријске разлике.

Ми ћемо се најпре осврнути назад и за тим напред. Пре свега ћемо да посмотримо у колико је данас мањинама дато одлучно право, из каквога је оно мисаоног круга постало и како се оно развијало. За тим ћемо се обратити будућности да би испитали: какав значај има питање по праву мањине за наступајућу будућност.

САМОУПРАВА ОВНОГА

II

Прелазимо на одговор првога питања: има ли воља већине, тј. воља апсолутне већине, свуда, у законодавним скуповима неограничену моћ одлучивања, и ако нема, на који начин и где су јој границе? Да одговоримо на ово питање морамо се вратити на она времена, у којима су се најпре појавили модерни погледи о уставу и закону.

При крају XVI века појављује се са свим нова мисао: да има закона заоденутих необичном светошћу, веће вредности него сви остали. То су основни закони, *leges fundamentales*. Реч *fundamentalis* нити је класичка нити припада средњевековном латинском језику. И ако је од ренесансе била оштећена позната античка противност између *πολιτης* и *φοιος*, органског и обичног закона, као што ју је изложио Аристотел, ипак мисао о једном основном закону битна је последица великих борба између краљевства и народа, које су у почетку новијег доба, нарочито с реформацијом, наступиле. Основне законе краљеви нису могли једнострano мењати. Већ у XVI веку проповедају присталице монархије, да су *leges quae dicuntur fundamentales* ван домашаја краљевске воље. *Loyseau* у почетку XVII века вели, да су „*loix fondamentales de l'Estat*“ сталне ограде за француског краља који већ тада беше апсолутан господар, па и педантски деспот Јаков I позива се на постојање *fundamental laws*, које је он тумачио по своме нахођењу. Оснабрички мир унео је појам о основном закону у немачко државно право.

Али шта је то основни закон? У научној литератури није у стању нико да нам то каже. У *Leviathan* помиње Hobbes разлику између основних и других закона, али додаје, да ни код једног аутора није нашао дефиниције основног закона. С тога покушава сам да тој речи да стално значење и вели: *основни закон такав је закон, који кад би био укинут држава би се распала и наступила би потпуна анархија*. Основни закон није дакле ништа друго него основни уговор, на коме Hobbes подиже целу зграду своје државне науке и базира најближе консеквенције, које из тог уговора изводи.

Hobbes није слутио колико је значење већ тада стекао овај нови појам о основном закону изван круга

научника од заната, тако, да је његово решење било са свим ново. Веза између основног закона и друштвеног уговора играла је велику и судбоносну улогу у снажном народном покрету који је потресао Енглеску почев од 17. века. Њене последице по целокупни развитак модерне државе тек се данас опажају у потпуном обиму.

Пуританци и индепеденти, дакле носиоци револуционарног покрета у Енглеској и Шотској стоје под утицајем назора, који су извели из принципа реформиране цркве, по коме се сва власт, како црквена тако и световна, има предати у руке општине. С тога је за оснивање црквене општине потребан уговор њених будућих чланова. И доиста организоване се присталице ове науке, на тај начин што закључише „convenants“ уговоре, због чега цела партија доби име конвенантата. Али, по њиховим назорима не само црквена него и државна општина, — продукат је једнога уговора. С тога официри Кромвељеви, под утицајем Левелера, а нарочито њихова вођа John Lilburne захтевају да парламенат поднесе на потпис свима Енглезима устав, који су они сами израдили и вотирали. У овоме документу (*Agreement of the people*) изјављује се, да он у себи садржи основна права и слободе народа. Но та основна права не би изречно подлежала одлукама парламенатске већине. Сваки закон који би у овоме правцу већина наметнула мањини, проглашен је као ништаван. О овоме основном закону не може у опште да решава парламенат него сам народ, од чије воље зависи мисија и цела егзистенција самога парламента. Но о облицима у којима народ треба да врши измену основних уставних прописа, није ништа казано у овоме значајном документу чиј је првобитни облик ту пре неколико година понова изнесен на видело. Ипак су ови побожни људи према својим принципима требали да захтевају једногласност целога народа за промену устава. Религиозни осећај не зна за поштовање већине. Један изабраник вреди више него 10.000 одбачених. Вредност појединца постала је неизмерна. Само у споредним стварима могла би ту већина одлучивати. Је ли пак у питању целокупни друштвени поредак, мора се захтевати једногласност за промену.

Али овога револуционарног покрета нестало је у Енглеској. Стари парламенат враћа се с краљевством и надживљује га, те славном револуцијом од 1688 по-

стаје призната господарећа сила у Енглеској. Но у овоме парламенту од вајкада је у свакоме од оба дома одлучивала праста већина и то се одржало и до данас. Енглеско право не зна ни за један случај у коме би за донашање одлуке била потребна квалификувана већина. Те реалне прилике утичу и на политичку литературу, која, чешће него што бисмо веровали, показује само конкретне прилике и тамо где жели да предрагојачи. У своме славном делу „О владавини“ разматра Locke науку о социјалном уговору који је сада у Енглеској од свију признат, јер су јој се поклонили и револуција и реакција, и John Lilburne и Thomas Hobbes. Држава је уговором постала и то уговором о удружењу. Тада је уговор морао бити први пут једногласно закључен, а ћутке му се придржује сваки, чим је за то стекао права својим годинама старости. Али тада уговор по сили природног права садржи једну важну клаузулу: нека у будуће у држави влада воља већине без отпора. Тој су вољи већине поставили границе сами циљеви удружења. А ти циљеви су: заштита својине појединача, којом су обухваћени и живот и слобода. У овоме случају дато је народу право отпора и против самог законодавца коме он може и одузети поверену му власт. Али Locke не спомиње, којим се легалним средствима могу да бране појединци или мањине, кад их неправедни закони вређају.

У другој половини 17. века приступило се и на континенту претресању права мањине наспрам основних закона. О томе се прво Pufendorf одређено изјаснио. *Pactum unionis* којим се склапа држава, мора бити закључен једногласно. Повеља за *forma regiminis*, која се издаје на основу овога *pactum-a*, мора бити изгласана од већине. Само они, који су на уговор о удружењу условно пристали, нису обvezani да му се покоравају, али за то остају изван државе која се ствара. Још оширенје бавила се овим питањем литература 18. века. Chr. Wolff најодлучније је нагласио, да су основни закони поставили границе законодавној власти преко којих она не сме прећи. Њих може да измене само владалац и народна целина. Од ученика Wolff-ових нарочито се E. de Wattel оширенјо бавио тим проблемом. Он до душе даје народу потпуну слободу, да устав мења по вољи одлукама већине, али не признаје већини право,

да такву одлуку намеће мањини. Ако се мањина не покори одлуци већине, то она може без икакве препреке да напусти државу и на другом месту оснује нову заједницу. Најважније су Русовљеве дедукције. Он се враћа Locke-овом правилу, да већина обvezује мањину првобитним, једногласно закљученим, уговором, али опажа и сам огромну провалију која то тврђење дели од правила, које је онако енергично брани, а по коме сваки у држави мора бити слободан, те се с тога само својој властитој вољи мора покоравати. Ту супротност решава он софистички: да се онај, који је при народном гласању остао у мањини, преварио у садржини *volonte generale* која управо представља суштину његове воље. Воља већине садржи увек у себи праву, општу вољу, на чијем стварању суделује својим гласом и онај који је противног мишљења. Но он сам осећа опасност ове дедукције, јер препоручује, да се јачина већине, потребне за одлучивање, одреди према важности и хитности самог предмета. Али мањинама никад није потребна заштита, јер Rousseau сматра, да се не може замислити, да би општа воља намерно ишла на то да општичи појединца.

Сва ова разматрања чисто су академске природе. Где је било устава, где тих основних закона, који би се могли мењати вољом већине или вољом свију? Затело их је онда било врло мало на континенту. Практички значај добила је цела ова наука далеко од оног места на коме је постала, и то с оне стране Океана, у Америци.

Али се овде морамо за мало натраг вратити. Оне енглеске револуционарне науке о једногласном друштвеном уговору, као темељу на коме постоји држава, напушле су чудновато остварење у британским насеобинама у Америци. Кад се тамо упутише насељеници из отаџбине, држаху за природно да закључе свечане уговоре о насељавању, које потписаше сви мужеви, како за своју личност, тако и за жене и децу. Најпознатији документ ове врсте јесте уговор, који су „очеви Перегрини“ закључили 11 новембра 1620. г. на палуби лађе „Бурђевак“ („Maiblume“). Најзначајнији су пак Fundamental Orders of Connecticut од 14. јануара 1638 (39), у којима је детаљно изложен државни устав. Сви ови уговори сматрају се да не зависе од воље већине. Исто тако као

Левелани у постојбини, мишљају и ови енглески насељеници: што су сви утврдили то могу само сви и изменити. Али у току времена све ове насеобине добише писана права, које од енглеских краљева, које од својих власника, као нпр. Пенсиљванија од Уиљема Пена, Хартерса. Та писана права била су претходници модерних уставних повеља. На те колонијалне повеље, у којима се често налазила само потврда организације коју је колонија сама створила, као и праћа огарантована држављанима, неприметно је пренашана представа о основном уговору или закону који треба да буде избијен из шака вољи већине.

Ова представа задобија највећу практичку важност од г. 1776. Американске колоније које се одвојише од британске отаџбине, на основу већ стечене потпуне власти, дају себи у овој и идућим годинама уставе — прве уставне повеље у модерном смислу. Све ове уставне повеље сматрају се као непосредни изливи воље уједињеног народа; оне су тако рећи писан основни уговор, на коме, по американским погледима и дан дањи, почива држава. Али се наскоро истаче питање: могу ли се ови устави мењати, а ако је то могућно, онда у којој форми? Она стара наука, која се наслажала на црквене и природне назоре и тражила једногласност као погодбу за промену устава, није се наравно могла одржати, јер један народ, као што је американски, коме је мрско свако доктринарство, није ни помишљао да у своје институције увлачи пољски *liberum veto*. Американски устави су непокретни устави, права супротност оним покретљивим уставима за које, у великом броју, зна Европа. Формалностима које су везане за промену устава различан је циљ. Прво треба да спрече честе промене услед чега наилазимо на забране по којима се промене не могу чинити у извесном добу. За тим да у последњој инстанцији одлучује народ. Због тога су донесени детаљни прописи о начину на који народ има да донесе своју одлуку. Већем делу ових формалности циљ је да заштити парламентарну мањину, којој је дато право да се одупре намеравању промени. Па и за народно гласање, којим се санкционише амандман за устав поједињих држава, није увек довољна проста већина. У оном Rhode Island, које је у 17. столећу основано као једна од првих насеобина на основу насељеничких уговора, и дан дањи

устав се може да мења само већином од $\frac{3}{5}$ народних гласова, тако да је мањини, истина знатној, дато право, да се промени одупре. Код законодавних тела, која су свуда у првом реду позвана да се изразе о промени устава, тражи се по правилу знатнија но што је проста већина. Ту налазимо најразличитије комбинације: $\frac{3}{5}$ или $\frac{2}{3}$ већине у сваком дому, већина од $\frac{2}{3}$ у једном дому а у другом проста већина, гласање у два сазива једно за другим са простом већином у првоме, и са $\frac{2}{3}$ у следећем сазиву, па и (у Delaware) с већином од $\frac{2}{3}$ у једном а $\frac{3}{4}$ у другом итд. Где оваких одредаба нема, тамо се често прописује проста већина за други сазив, да би се сазнало, да ли ранија већина још постоји.

Но овај систем заштите мањине изведен је и у уставу америчке Уније. $\frac{2}{3}$ оба дома конгреса морају одлучити промену устава а $\frac{3}{4}$ законодавног тела свију држава морају то ратификовати, тако, да не само мањина у сваком дому конгреса, него још и на мање сведена мањина од држава има права да спречи остварење амандмана. Ова права мањине у ствари су тако знатна да су у овоме столећу примљена само четири амандмана за устав и да више од тридесет година од многоброжних предлога није усвојен ниједан, који је ишао на промену устава. На основу овога права миноритета, устав Уније је у опште најпостојанији. То стање даје повода најинтересантнијим појавама, тако, да је много шта, што није формално решено, прокрчило себи пута животном снагом обичаја, те се по непроменљивости речи у уставу не сме закључити да је и сам дух устава непроменљив.

Американска мисао о заштити мањине спојила се набрзо и у Европи с природном представом о суштини устава, како би подстакли мишљење оних, који за мањине захтевају право, да својом опозицијом буде у стању да спречи промене устава. Не сви, али ипак многи устави примили су ову идеју и извели је на најразличитије начине. Но она се није дотакла држава са старим уставима као што су Енглеска и Угарска. За тим делимично и оних устава, који су постали под утицајем француске теорије о *rouvoir constituent*. Неки од тих устава допуштају избор особених ревизионих комора, са тако рећи специјалним народним мандатом. Значајно је и то, да данас романске државе, или не познају ниједне такве

форме, као Италија и Шпанија, или познају само такве, које не дају никакву или врло незнатну заштиту мањини као нпр. Португалска и Француска. Што се нарочито Француске тиче, то је она само у ефемерним конституцијама из времена револуције и друге републике познавала отежавање уставне промене, поводећи се за Америком. Повеља (*Charte*) од 1814 г. и повеља редигована 1830 г. савршено ћуте о томе. Првидни устави оба царства готово и не заслужују да се о њима говори. Данас пак о промени устава решава прво проста већина у свакој комори, па се то онда износи пред обе коморе удружене у Народну Скупштину, у којој се та које одлучује простом већином, разуме се свију чланова скупа. Ако је дакле већина у потпуном броју присутна, то је у стању да сломи сваки отпор и најугледније мањине. На ове одредбе упутило је Французе стечено искуство да су сва опсежна заштитна средства недовољна била да огарантују сталност уставу. С друге стране романски народи, а у првом реду француски, никад нису водили озбиљног рачуна о мањини. Старо-римска замисао о државној омнипотенцији Романцима је и сувише у крви. Они су, нарочито Французи у својим уставима, проглашавали американска правила о правима индивидуа и индивидуа удруженih у мањине. Но у ствари и тамо је, а нарочито опет у Француској, државни разлог свакога безобзирно газио мањину која му се опирала.

У већини других савремених устава мисао о заштити мањине добила је више или мање снажан израз. Тако у Низоземској, у Белгији, у Норвешкој, у државама Балканског Полуострва, за тим у Швајцарској, у којој је не само већина швајцарских грађана него и већина кантона, која можда представља мањину становништва, мора дати свој пристанак. Тако у Немачкој Царевини, где у савезном већу четрнаест гласова имају „*veto*“ против уставне промене, тако у већини држава царства, међу којима баш Пруска чини изузетак, у којој је само поновљено гласање, у обе коморе, довољно за уставну промену.

Овде настаје друго питање: шта је управо садржина једног устава, шта спада у основни закон који обећава заштиту мањинама, а шта не? Да је Hobbes жив не би у литератури ни данас нашао задовољавајућа одговора на ово питање. У разним државама унесене су

у устав, поред главних нацрта о организацији и компетенцији државе, најразноврсније одредбе, које би се у другим државама убрајале у ред споредних елемената обичних закона. Згодне примере за ово пружа устав немачког царства, набрајајући посредничке функције које он царству даје на железничком пољу. Што је држава мања то јој је устав пространији. Тако нпр. устав олденбуршки и брауншвајшки двапут је пространији од прускога. А каква начелна оскудност влада у одвајању уставног од обичног законодавства најбољи нам пример пружа Аустрија, јер је тамо уредба о избору за царевинско веће прост закон, а уредба о избору за земаљске скупштине уставни закон. Шта све један народ може унети у свој устав показала је пре неколико година Швајцарска у додатку 25-ом члану савезног устава, који садржи забрану о клању стоке. Појам dakle модерног устава, у државама са нарочитим уставним повељама или државним основним законима, са свим је формалан, те се према томе под уставним законом разуме онај закон: који би изречено као такав обележен био.

Али баш та немогућност, да се област уставног законодавства одвоји од области простог законодавства друкчије а не само чистим спољним знацима, довела је у најновије доба, и то опет у Америци, до једне врло чудновате и значајне појаве. Кад данашње уставне повеље поједињих држава упоредимо са првобитним, види се, да оне, по своме обиму показују управо огроман напредак. У табачном издању свију северо-америчких устава, који је потекао од сената удруженih држава год. 1877, броји нпр. устав Виргиније од год. 1776 четири стране, а устав од 1870 двадесет и једну страну; први устав тексоски (1845) шеснаест а устав од 1876 тридесет и две стране итд. Одакле долази ово? Отуда, што се све више и више предмета одузима обичном а придаје уставном законодавству. Тако налазимо у новим уставима прописе којима се забрањују лутрије и продаја алкохолног пића, износе основне нацрте за извршивање казни; одређују норму за дневни рад, уређују плату чиновничку, износе тачне прописе за све врсте школа и одређују услове за давање железничких концесија и још много шта друго што у континенталној Европи шта више не спада ни у делокруг обичног законодавства већ је остављено влади.

Читав низ узрока утицао је на ову чудновату појаву. Прво, што се води рачун о положају судије, који у уједињеним државама има право да противуставан закон огласи за неважећи и да од тога права чини врло широку употребу. Ако се хоће закон да обезбеди од судијских нападаја, онда се баш то мора унети у сам устав. За тим долази тежња народна, да за се задржи крајњу одлуку о питањима практички важним у вези са неповерењем према парламентима, које данас свуд постоји. Ово је неповерење баш у Америци изазвало веома чудновате мере. У већини држава не само да је укинуто сазивање законодавног тела сваке године и заведена двогодишња периода заседања, како би се спречила брза фабрикација закона, него је прописан и максимум седница за сваку скупштинску периоду, да се не би доносило много закона и да не би изглед на дуже примање дневница навео посланике на одуговлачење сесије. Ну важан мотив за хипертропију уставног законодавства био је без сумње и тај што се хтело да води рачуна и о парламентарним мањинама. Једном одредбом која је унесена у устав, дато је у већини држава парламентарној мањини моћно оружје којим би спречила већину да безобзирно не експлоатише законодавство. Овде још увек има утицаја она стара, религиозна и природно-правна мисао: да већина може само у уским границама имати неограничену власт. То највише одговара германском индивидуализму, који се ни у једној демократији није тако истакао као у американском. У колико је то у опште демократији могућно, борили су се Америчани против чистог принципа већине. Они су не само у Унији него и у осталим државама извели дводомни систем и свуда право избора за горњу комору, за сенат, условили нарочито са већим бројем година старости и дужим борављењем у месту, тако да изабрани, упоређени са онима у доњој комори, припадају мањини. За тим у Унији председнику, а у већим државама гувернеру припада веома моћно суспензивно „veto“ противу одлука законодавних тела. У Унији и у двадесет осам засебних држава потребна је у сваком дому већина од $\frac{2}{3}$, да се закон, против кога је стављено „veto“, може поново изнети. У неким државама постоји и одредба да се прост закон може донети само већином свију изабраних чланова, те се и тиме

поред осталог даје мањини заштита противу лакоумне злоупотребе моћи од стране већине. Сва ова средства противу одрешене владавине већине само су заштита коју је трансатланска демократија извела из начела, из којих је и постала. Шта више овом се заштитом иде и даље него што смо то могли овде да обележимо у појединости, јер су редовно и по градовима сличне мере уведене у циљу, да се месне управе обезбеде што више од већине. Те мере су: установа дводомног система, „*veto*“ општинског председника које се може поништити само новом одлуком од две трећине. Питање је дакле, да ли сва ова средства увек постизавају циљ за којим теже, и да ли ће демократија у Америци и у будуће бити толико увиђавна да очува границе које је поставила принципу већине. Јер је свакој демократији тежња, која се никад не да са свим сузбити: да просту већину огласи за фактора који једино одлучује.

Посматрајући конкретне случајеве долазимо до резултата да многе државе, услед својих властитих прилика у свом развоју, траже већу него што је приста већина, за важне одлуке које су упућене особеном облику законодавства, као што су нпр. измене устава. Тим је јачој или слабијој мањини дата могућност да спречи намерену измену. Но ипак се не може дати један општи одговор. Као и све у области парламентарности тако и покушаји да се мањини обезбеде нека права, носе на себи обележје случајности, непоузданости, сумњивости. Сталан принцип није се из два узрока могао наћи. Прво с тога, што се појам устава представљао као такав, који се тешко може омећити. Друго с тога што би се бројно стање мањине којој би се дало право приговора, одредило по са свим спољашњим моментима једне квоте од целокупног броја правних гласача, или од једнога утврђеног броја, тако, да би се то у конкретном случају произвољно чинило.

Од питања *de lege lata* прећи ћемо сада на питање *de lege ferenda*. Пре свега морамо овде расправити друго једно питање: да ли је овде све остављено емпирији, или, боље: има ли на овоме пољу ипак чврстих принципа, које може да сагледа око зналчево?

III

Прићи ћемо ближе овом проблему на тај начин што ћемо у првом реду испитати, да ли има мањине, које по својој суштини могу оправдано претендовати на то, да им се признаду права; за тим у чему треба да су та права. С првим питањем бавила се често теоријска политика прошлог столећа. Из великог броја имена, која би ваљало овде навести, нека буду споменути Американац *Calhoun*; Енглези: *Th. Hare, J. St. Mill, H. Spencer, H. S. Maine*, Французи: *B. Constant, Guizot, Tocqueville, Laboulaye, Dupont, White*. Сви они полазе од мисли да за вољу већине постоји граница и да владавина чисте већине није ништа друго него тлачење и тиранија. На питање о границама владавине већине, већина њих одговара овако: Право мањине иде тако далеко, као и право индивидуа. У стабилности признатих права појединача вољи већине постављена је непрелазна граница. Појединцу, а тиме и мањини, мора бити признато право приговора против свих покушаја већине, да продре у област која јој је одузета. Средствима пак, која се износе, да се ово право оствари, циљ је по правилу, да обезбеде мањине и појединце, ограничавајући моћ парламента и владе. Такве су понајвише напред поменуте и већ одавно познате форме за заштиту мањине: судска независност, увођење административног судства, децентрализација управе, усавршавање локалне аутономије, увођење представништва мањине итд., које се у литератури са већом или мањом опширошћу разматрају и хвале. Али већина њих — на изузетке осврнућемо се доцније — једва се дотиче питања, како и када мањине треба да буду заштићене од злоупотребе законодавства. И саме отежавне форме уставног законодавства одричу свуда своје услуге малој мањини, или шта више и појединцу, а да и не помињемо случај како мањина, против које су наперене законодавне мере смотрености, у опште и не бива заступљена у законодавном збору. Само Северна Америка даје појединцу стварну заштиту бар против неустановних закона. Јели у ма којој америчанској држави већина донела закон, који се коси са *Bill of Rights* дотичне државе, или са дотичним одредбама измена у савезном уставу (а слично бива са



самим савезним законима), то је право и дужност судије, да овакав закон прогласи као неприменљив. О томе се у пракси чини велика употреба. Из извештаја америчке канцеларије радничке излази, да су у последњим годинама у врло многим државама донети закони о недељном одмору, а ови су често од судија проглашавани као неважећи. Особито су интересантне одлуке о недељном одмору бербера. Ту судови изјављују: сваки човек има по уставу право на срећну економску егзистенцију, нико не може бити натеран на какав религиозни обред, нити су допуштени специјални закони који би ограничавали слободу појединих грађанских сталежа. Према томе и бријање недељом, ако се оно жели, спада у опште човечанско право, а законодавац нема власти, да ово право ограничи. Американска социјална политика има још и у другом правцу да се бори са судијом који је истакао своје енергично „veto“ против где којих покушаја за увођење нормалног радног дана, или боље против покушаја да се та норма уздигне на степен уставне норме.

Али ова судска заштита која пада у део поједицима а тиме посредно и надгласаним парламентарним мањинама, има своје, врло сумњиве стране. Услед неодређености многих уставних прописа из таквих судских одлука стрхи један произвољни моменат, тако, да се воља судија ставља над вољом законодавца. Тиме би политички неодговорни судија, који у јавном животу подлежи утицају политичких назора, као и сваки други био у стању да у извесним приликама енергично спречи свако успешно унапређивање важнијих установа, које је законодавац увео у живот.

Да би се могла наћи поуздана основица за право, које би ваљало признати мањини, мора се полазити од ових напомена: целокупна мисао, да већина треба да одлучује, почива на представи о потпуној унутрашњој једноставности народа. Њена је подлога природно-правна — демократска идеја, да све индивидуе имају подједнаку вредност. Но индивидуе једнаке вредности, не могу паметно одлучивати ни на који други начин до по величини бројној.

Све народне одлуке и парламентарне установе, бар у колико су у питању одлуке, које се доносе у једној

комори, имају свога основа у тој идеји о подједнакој вредности. Пошто се сваки члан парламента сматра као заступник целокупног народа, не може се, као што изгледа, међу овим представницима ни замислити каква разлика у вредности. Постојање разних партија и партијска политика, која се води свуда у парламентима, није противна тим идејама. Јер је у природи индивидуе да о државним питањима суди само по извесним претпоставкама а да и не улази у друге ствари на које утичу друге животне прилике. Само онај који лебди у ваздуху те с тога није подобан за практички рад, могао би политички свет посматрати из недогледне даљине. Али све, чисто политичке партије, у својој суштини променљиве су. Оне нису никад у своме конкретном облику сталне и трајне појаве у животу народном. Менјају се непрекидно по броју, по снази, по значају. Расту и гину. Ко је данас конзервативац може бити сутра умерени либерал, ко је либерал може постати у првој прилици радикал. С тога и при чисто политичкој партијској подвојености данашња мањина може сутра да постане већина. Према томе и народ, који зна само за политичке противности, може начелу већине да обезбеди најширу примену. Тако у интересу сталности државног поретка, као и да се не би овој или оној већини допустило да постане свемоћна, може се приће да већ познатом нам средству за заштиту мањине, прилагођавајући га чисто емпиричким приликама поједине државе. Али највеће право мањине такве врсте, било би да покуша постати већина. Све нове партије започеле су као мањине а њихов оправданци циљ био је увек, да агитацијом, наговарањем, критиком, задобију јавно мишљење и тиме на послетку дођу на владу. Пред овим правом мањине није безбедна ниједна већина, пошто нема ниједнога средства, којим би могла угушити то право.

Сва ова правила почивају на претпоставци да је народ политички у земљи уједињен. А само је у таквог народа могућно увећавање и колебање партија. Тамо, где нема тога јединства, не може бити изведен принцип већине, који се ослања на чисто бројну количину. За данас то су у првом реду показале демократске федеративне републике. У њима су државне противности у границама савеза тако велике, да већу или мању власт, за решавање поред народне већине, има и друга већина,

која зависи од броја држава. Али још мање може чист принцип већине бити примењен тамо, где постоје супротности које народ за свагда тако деле, да она претпоставка о равноправности индивидуа отпада.

Но такве су супротности у првом реду биле религиозне. Док су религиозна питања носила на себи политички карактер, дизат је свуда енергичан протест против принципа већине. Мајоризација у религиозним стварима никада није сматрана као правна, већ увек као израз бруталне сile. Негирање начела већине у религиозним питањима показало се најеклатантније у Немачкој после кобних бораба тридесетогодишње војне. У царевинском већу беше тада савршено искључен редовни начин већања. Свака мајоризација била је недопуштена, а решавало је *amicabilis compositio* између обе религиозне партије, а ако је ма која од те две партије прогласила неку ствар за корпоративну, па ма ова не била у вези са религијом, подвајало се царевинско веће на *Corpus Catholicorum* и *Corpus Evangelicorum*. При таквоме *itio in partes*, гласало се дакле по конфесионалним куријама, те су бројно мањи евангелички гласови вредели онолико исто колико и католички.

Али такве супротности данас су националне. Националне партије не могу се никад у једном народу да истакну као органске појаве. Оно колебање и мењање, којим се одликују чисто политичке партије, са свим је искључено код националних партија. Онај који је данас Немац не може сутра бити Словенин, ако би то по изузетку једном постао с правом би био изложен општем презрењу. Као што су религиозне партије, тако су и националне, једном за свагда тачно омеђене. Где год су националне супротности у једном законодавном телу од великог значаја, тамо се свагда мајоризација у народним стварима осећа као суврост. Правило: да већина треба, као у другим, тако и у народним питањима, да одлучује није ништа друго, него једна дедукција, која се у политици често појављује, а базира се на недовољним премисама. Унутрашње политичко јединство потребно за начело већине претпоставља се у једној тачци у којој њега нема. То је случај из старога злокобног доктринарства, које хоће за све државе и све парламенте да призна само један освећен шаблон; он спада у догме оне природно-правне политичке, која захтева, да

се овој неизоставно верује, а анатемиште онога, који њено пустоловство не признаје. Ми смо видели, како се из природно-правних погледа о апсолутној једнакости свију људи, развило правило, да већина треба да влада. Што вреди за оно што је апсолутно једнако, не може се тражити да вреди за апсолутно неједнако.

У већини држава са становништвом мешовитим по народности, у много случајева, мањини је довољно заштитних средстава пружено у судству и управи, тако, да законодавни органи нимало не трпе од националних супротности. Тако у Швајцарској и Белгији, при свој националној мешавини становништва, видимо, да су парламенти подељени на политичке а не на националне партије. Са свим друкчије стоје ствари у Аустрији, која је склопљена од већег броја народности него икоја од других цивилизованих држава у Европи и у Америци. И у Аустрији донесене су законске и административне мере, у циљу да се свакој народности обезбеди заштита, нарочито за употребу свога језика код власти и у школи, али су те мере обично предмет жестоке борбе. За решење ових националних спорова предлагали су политичари или националне партије, у штампи, и у законским пројектима, друга средства, као што су: доношење језиковног закона, национално одвајање срезова и округа у покрајинама с мешовитим језиком, установљење врховног националног суда, установљење власти како за државу, тако и за самоуправна тела с националним секцијама, увођење националних курија у земаљским скупштинама. И кад би се сви ови предлози могли извести, увек би још остало нерешено велико питање, како ваља у царевинском већу заштитити права националних мањина. Сва знатна национална питања могла би се пренети на земаљску скупштину, тек снажном револуцијом, која би потресла државу, а то не би никад нашло одобрење у оних народа, који се надају да ће у централном парламенту поузданје одбранити своја права неголи у земаљским скупштинама. С тога се у Аустрији јавља необично тешко питање: како централни парламент, у коме је заступљено осам народности, може овима признати парламентарна, засебна права, а да се за свагда не осујети ток скупштинскога рада. Па ипак је у Аустрији моћ историјских прилика разумнија од сваке политичке мудрости. Као што данас ствари стоје, постало је у Аустрији

народносно питање, у првој линији, немачким питањем. Немачкој мањини, и свима оним мањинама које јој се могу придржити, годинама стоји насупрот словенска већина, којој се још други елементи придржише. Независно дакле од сваког уређења путем закона постали су силом националних и политичких супротности у царевинском већу, у исто доба *Corpus Germanorum* и *Corpus Slavorum*, којима *de iure* не припадају једнака права. Велике борбе, у последње доба, биле су први покушај *Corpus Germanicorum*-а, да се одбрани од мајоризације другога *corpus-a*. Но како ће с тешком муком поћи за руком, да се за свагда и за све могућне случајеве отклони борба у царевинском већу, згодном изменом земаљских уредаба или стварањем ванпарламенатских законских институција, то би једина могућност, да се загарантују нормалне прилике у царевинском већу, била та: да се у централном парламенту признаду *corpus-u* немачком извесна права која би подлежала мајоризацији. Само та супротност између Немаца и Словена потреса погодбе за опстанак Аустрије; све остale супротности међу народностима сразмерно су мањег значаја. Признавање таквог права мањини, не би било у данашњем државном свету ништа ново. Та оно је у немачком савезному већу изведено у потпуној опширености. И то у првом реду код одлука о задржаним резерватским правима појединих држава, за чију је промену потребан пристанак дотичних држава, тако да нпр. шест баварских и четири виртембершка гласа сачињавају *veto* против свију осталих; за тим у праву *veto-a* седамнаест пруских гласова у случајевима чл. 5. и 37. царевинског устава. Признавање засебних националних права, дало би се до душе много лакше извести, кад би се горњем дому оставило, да над њима бди, али би њему за тај циљ требало бар делимично дати облик који има доњи дом, на што је помишљао и најцентралистичнији устав намењен Аустрији 4 марта 1849. год. Да ли ће испasti за руком, да се изведе овако решење борбе у царевинском већу, то зависи од сила које управљају историјом. Другога решења тешко ће се наћи.

Социјалне партије придржиле би се у будућности религиозним и националним партијама, кад би данашња заоштрена противност између имућних и сиромашних

класа у законодавној скупштини добила још јачи израз, који једни ишчекују а други га се боје. Но у данашње доба не постоји ни у демократским државама оваква подела народа на партије, уз пркос непрекидном рашћењу социјалистичких гласова и посланика у многим државама. Па и најживљи покрет ове врсте, као што је социјално-демократски у немачком царству, није ни у којико подвојио царевинско веће на представнике имућних и сиромашних. Напротив социјал-демократи са својих 12% од целокупног броја посланика, само су једна од многих партија. Ово питање није дакле још предмет садашње политike, те се може у толико више оставити будућности, пошто социјалне демократе не могу дugo очувати свој револуционарни карактер, којим постојеће државно уређење са свим игноришу, већ се морају претворити у једну радикалну партију која тражи реформе. Напротив супротност између поједињих економских интереса, која данас у немачком парламентарном животу игра знатну улогу, не да се по снази и значењу упоређивати са оном, коју смо напред изложили. Уз пркос свима борбама постоји овде читав низ заједничких ствари, које и ако у жестини јавне препирке не избијају увек на видело, ипак би на крају крајева могле да спрече потпуно експлатисање и тлачење једне заинтересоване групе у корист друге. Сем тога и ове групе мењају се непрестано. И ако је њихов сукоб јачи, неголи сукоб чисто политичких партија, ипак он не може никад имати оне снаге, до које долази супротност између религиозних и националних група, или између оне две социјалне класе. Аграрци и заступници слободне трговине могли би наћи пријема у тим политичким партијама. Центрум би пак представљао сваковрсне социјално-политичке нијансе. Али у партијским начелима центрума или социјалне демократије с једне и осталих партија с друге стране, искључен је сваки споразум.

Сад ваља одговорити на питање, у чему треба да се састоји право мањине, која не би била изложена мајоризацији. На то питање одговорила су опширно два одлична човека, американски државник *Calhoun*, а узгред, енглески правни историчар *Sumner Maine*. Спис *Calhoun-a* „A Disquisition on Government,” зацело је најоригиналнији рад у америчкој политичкој литератури. Он је у исто доба начелна подлога познатом учењу *Calhoun-a*

о праву нулификације, које треба да има надгласани миноритет од држава, противу савезног закона. Устајући најжешће против теорије о апсолутној једнакости индивидуа, коју истиче принцип већине, Calhoun жељи, да наместо тиранскога решавања бројном већином постави решавање са „*concurrent majority*.“ Сваки самосталан елеменат који се у народу налази, мора имати право негативе, тј. право да се одупре одлукама које га вређају. Одлуке, које би имале општу обавезу, морају бити донесене не путем мајоризације, која није ништа друго до облик насиља, већ путем компромиса, који је једино прикладан начин решавања у уставној држави. Како би се ова превратна мисао у демократији извела, о томе се у Calhoun-овом апстрактном излагању не налазе близки податци. Maine напротив у своме „*Popular Government*“ уочава за Енглеску могућност, да наместо данашњега парламентатског устава може доћи свемоћна влада једнога јединог конвента, којим би управљао тајни одбор опште благодати. Једино средство противу оваке тираније, која би себи на овакав начин пут прокрила, била би опструкција, а противу ове тражили би увек вођи мајоритета утук у мај облику духовне гилотине.

Ово отезање или спречавање парламентатских послова, опструкцијом од стране миноритета, познато је одавно енглеском парламенту. На гласу је седница доњег дома 12 марта 1771 год. у којој је миноритет после двадесет и три гласа успео, да се спречи кажњавање штампара, који би износили парламентатске дебате. Тек 1881 год. установљена је, под утицајем опструкције, Ирада „*Closure*“ тј. завршење дебате у доњем дому. На ову ирску опструкцију угледали су се, као што је познато и на другим местима, нарочито у чешкој земаљској скупштини и аустријском царевинском већу, али ипак недостају радови на испитивању овога необичног средства којим се боре парламентарне мањине, радови који би се уздижали изнад нивоа посведневних политичких препираца.

Таква се опструкција може водити на два начина: средствима која одговарају закону и пословноме реду, или средствима који су закону и пословноме реду противни. Друга врста је средство којим се служи мањина у борби, која се извињава, истина с политичкога гледишта, крајњом невољом, али се не може сматрати као облик отпора

који би одговарао праву. Друкчије стоји ствар са првим начином. Његова оправданост не би се могла тако лако оспорити приговором, да је с гледишта државно-правног недопуштен, кад мањина злоупотреби своје право да спречи мајоритет у његовом праву решавања и тиме онемогућава цео законодавни ток. Све норме, које одређују права врховних државних органа, имају двојако својство. Као и сва правна правила она прво постављају права и дужности и то увек такве, које се издају у општем државном интересу. За тим упућују дотичне органе на принудна средства, којима се могу послужити за свој партикуларни интерес. Ова друга црта оних норма не може се правнички да ценi, јер је политичке а не правне природе. Оно што игнорише правник, који чисто формално поступа, не сме пропустити политичар који посматра државу у свима њеним односима. Правник мора при својим дедукцијама полазити од мисли, да сви државни органи врше своје дужности у општем интересу, и да партикуларни интерес једнога државног органа, који не би био у исто време и државни интерес, не може он својим средствима мерити. Према томе он не може поступак да осуди, док није погажена са свим специјална правна норма. У стварном државном животу постоји непрестана борба разних органа око власти, угледа и утицаја, која непрестано стоји у опреци са оном правнички идеалном нормом. Право на постављање чиновника, на слободно доношење административних одлука, давање концесија, итд. пружају свакој влади јака политичка средства, којима се може служити и увек се служи, не вређајући ниједан закон. Тако исто и парламентарна права, а пре свију буџетско право, моћна су средства противу владе. У свакој уставној држави стоји у том погледу између владе и парламента не само право према праву, већ и моћ према моћи. То исто вреди и у организму владином о односима државника који управља пословима према подчињеном му чиновништву, које је једна сила, с којом мора да рачуна и онај коме је поверила државна власт.

А није ни друкчији положај парламентарне мањине према већини. Њена права, обележена пословником, моћна су принудна средства. У једном парламенту који је састављен из колебљивих партија, што обично и бива, овим средствима се често не прибегава, јер свака ма-

њина има могућности да дође до власти, те с погледом на будућност може да поднесе знатно тренутно потискивање. А ако се у овом случају мајоритет сам не ограничи и не обрати достојну пажњу на праведне захтеве мањине, и ако увек безобзирно иде за својим партијским интересима, онда нема места да се у таквој прилици истакне за мањину она општа идеална норма и да се на основу ње осуди употреба правних средстава као принудних средстава. Док се дакле формално не погази специјална правна норма употребом силе која стоји на расположењу мањини, не може се с правнога гледишта покудити политичка употреба правних средстава, као ни одговарајући поступак владин.

Али таква опструкција могућна је само у изузетним случајевима, ако се неће да је она опструкција само у даној прилици или прелазна, већ и систематска. Не обзирући се дакле на средства, којима већина располаже, да на крају крајева изменни пословни ред, може се ипак рад законодавства да уочи за дуже време само тако, ако се у томе изборно тело споразуме са посланицима, а ово претпоставља увек, да је у даној прилици у питању одбрана животног интереса, који све остale надмашује. Као и сваки државни конфликт, па макар се водио уз употребу легалних, принудних средстава, тако је и ова опструкција увек знак ненормалних, нездравих политичких прилика, које се могу односно спорних питања изменити само компромисом, ако не испадне за руком да се мањина коначно савлада.

Друго легално, принудно, средство миноритета, које у опште није било теоретички претресано, јесте апстиненција или сепсисија. Ова је нарочито онда од значаја ако се одсуством мањине комора онеспособи за решавање. Где мора присуствовати велики број чланова, за доношење одлуке о промени устава, може сепсисија мале мањине бити довољна, да онемогући промену. Али има сепсисија које и подуже трају, а такве су понајчешће у Аустрији. Противно опструкцији, оне су једна врста пасивнога отпора. У колико је само могућно да коморе решавају, оне не спречавају доношење законодавних одлука, али ослабљавају њихов морални углед, што до душе може бити од великог значаја политичког, али не правног.

Прегледамо ли сва законита и незаконита средства, сва правна и принудна средства којима мањина располаже и упитамо ли која се још права могу обезбедити, наћи ћемо, да је немогућно признати мањини да нешто позитивно створи. Наопако би било, кад би се хтело да се у једној комори или народној заједници глас мањине више цени него глас већине. До душе она би могла да обезбеди себе и објективне установе које служе њеном интересу ако би јој се дало још и право да спречава рад. „Veto“ је у свакој прилици једино јако оружје, које се мањини може дати у руке; но и отвореним отпором могла би постићи само негативне резултате. Па и у оној држави у којој није парламентарној вољи већ монарховој дато врховно и коначно право решавања, монарх не може да измени одлуке већине, шта више он није у стању ништа сам да створи већ једино што може, то је да спречи. Но како је свако право спојено с влашћу, то се може тако право „veto“-а употребити као средство, да се од већине добију позитивне концесије.

Али мањине, којима се таква права могу дати, или су просто бројно утврђене, као што је случај за промену устава, или почивају на сталном интересу, који њих унутра спаја, као што то бива у конфесионалним и националним куријама, тако, да се могу разликовати организоване и неорганизоване мањине. Све остale појединости могу се прилагођивати само конкретним приликама у појединим државама. Колика и каква треба да буде мањина па да задобије право „veto“-а, у којим се случајевима и под каквим условима може она њиме користити, увек је ствар индивидуалне оцене и решења. Но она треба увек брижљиво да испита и потребе целине, како оно право „veto“-а не би било злоупотребљено и спречило успешан напредак свију државних односа. Јер у томе лежи она велика тешкоћа свију проблема практичке политике, да се за свако право постара да не буде злоупотребљено.

IV

Питање о праву мањине изгледа да је од много веће важности по далеку будућност него за садашњост

и то у свима правцима а не само за законодавна тела. Модерно друштво налази се у једном процесу демократизације који све више и више напредује. Било да тај напредак с радошћу поздравимо, или да га се прибојавамо, нема те силе на свету, која би била у стању да за свагда спречи тај историјски природни процес. Културни народи иду наслусрет тој општој нивелизацији, на једном месту брже, на другом опрезније. Оно што геолози тврде о бреговима да ће се у току времена растрошити и њихови врхови претворити у низије, вреди и за друштво. Даље се у модерном друштву све више шири и друга тенденција, коју заступа наука и коју с безбрежном готовошћу прихваћају владајуће силе, а то је: колективни правац у стварању људских односа, који треба да буде загарантован државном принудом а заснован на мисли о могућности највеће солидарности, између појединача. Све је већи удео који индивидуа од своје самосталности има, хтела не хтела, да принесе на жртву целини. За назадњака сматра се онај, који се у име и ради одбране индивидуалног права усуди, да опомене целину да се заустави.

Што више напредује демократизација друштва у толико више шири се и владавина принципа већине. Што више индивидуа бива потискивана идејом о човечанској солидарности, све је мање вољна да призна какве ограде наспрам индивидуе. Но тиме се отвара изглед на страховиту опасност, која прети целокупној цивилизацији. Нема ништа што би било безобзирније, сверепије, најпримитивнијим правима одвратније, што би више мрзело и презирало све што је узвишено и истинито, него демократска већина. Ово није научно правило које је потекло из мишљења противнога преображају друштвенога поретка, напротив оно је признато од првих бораца за модеран политички напредак и често одушевљеним речима описано. Само онај који је окренуо леђа стварности, може још и данас сањати о доброти масе и њеној љубави к истини. Морала би се чудеса дододити те да добра и племенита својства човекова, која тако ретко налазимо у појединача, постану у великом обиму особине маса. Свака мисао, свака идеја која је доцније кретала светом, морала је у свима добима с муком и опасношћу да крчи пут на коме је наилазила на препреке постављене од владајућих сила.

У таком друштву неприметно и без отпора влада јачом снагом јавно мишљење него држава којом управља већина. Но и то јавно мишљење није ништа друго него већина која има и социјалну моћ поред политичке.

Најновија историја демократије довољно је потврдила то што је изнео још Тосквиле пре 60 година. А то је: да у демократији јавно мишљење безобзирно угушује свако супротно му мишљење и да је куд и камо већа одважност потребна да се одупре гласу народа неголи заповести владаочевој. Свакако ми нисмо тако пессимистични као онај гласовити предњак либерализма, који се побојаваше, да би народ морао ићи наслусрет китajsкој укочености ако би демократија дефинитивно победила и јавно мишљење с њом стекло неограничену владавину, јер би онда на крају крајева тромост масе, и огроман притисак који она врши, спречила сваки напредак. Али опасност за слободни развигнутак индивидуалности и мањина, који су као што смо видели, тесно скопчане једна с другом, ипак је доста велика и изгледа још у толико већа кад се помисли, да је сваки напредак у историји по постankу био дело мањине. Но има већ неких знакова за то, да се у многим бољим карактерима нешто креће, што је супротно постојећим струјама, а ово бисмо ми обележили као упорно осећање мањине. Оне нове теорије о надчовеку и господарећем моралу, па све до заблуда анархистичких теорија, ваља разумети према оном добу у коме се осећала тежња за проглашавањем безобзирног права већини. Свима тим учењима главно је језгро мисао, да социјални интерес првога реда захтева, да се индивиду призна сфера слободна од утицаја државе и друштва, у којој се она не би морала подчињавати никаквој вољи већине.

Колективизам и индивидуализам нису супротности, које се искључују ако је уочено, да је колектив при остварењу виших циљева за свагда ометен потпуном насиљном подчињењу индивидуе целини. Творачка социјална дела увек су била слободна дела појединца, а друштвена принуда, у ма каквом се облику она вршила, може делати само уређујући а никада стварајући.

Овим сазнањем постављен је будућности огроман задатак. И у демократским државама идућих векова водиће се борба око Imperium-a и Libertatis-a. Бедеми,

који данас стоје пред надмоћном вољом већине, биће можда оборени. Али ће тада настati велика криза за цивилизовано човечанство. Како ће се она сузбити о томе не може да решава знање већ вера, као и о свој будућности. Надајмо се и верујмо да ће друштво нај-после наћи и остварити оно, што је једино кадро да га очува од пустога духовног и моралног опадања и пропадања:

Признање права мањине.

Београд, 1901 год.



b. 37452