

# ПРАВО И ПОЛИТИКА

УДК 340.12:321.01

Српска политичка мисао

број 3/2017.

Прегледни  
рад

год. 24. vol. 57.

стр. 115-130.

*Сава Аксић*

*Правни факултет, Универзитет у Приштини са привременим  
седиштем у Косовској Митровици*

## **ОДНОС ПРАВА И ПОЛИТИКЕ КАО ДРУШТВЕНИХ ПОДСИСТЕМА И МОГУЋА (УСТАВНА) ГРАНИЦА ИЗМЕЂУ ЊИХ**

### **Сажетак**

У раду је анализом односа права и политике утврђено, да, право и политика, у време њиховог настанка, нису били диференцирани, него су оба система имала формални извор у сувереној власти владара. И ако, се касније, са јачањем правне регулације у друштву, право све више формира као систем који је независан од политике, ипак, и политички утицај у друштву такође јача, као последица моћи којом политички органи располажу, а са овим и опасност да функционисање права буде угрожено утицајем политике. Стога је циљ овог рада да се анализом односа права и политике утврди најделотворнији начин ограничења политике, којим се не угрожава делотворност политике ка друштвеног подсистема, али истовремено и постављају ограничења политици како не би њеним јачањем настала опасност по правну државу. У истраживању су коришћени чисто логички методи: анализа и синтеза, индукција, дедукција, апстракција и генерализација, правно – логички методи: нормативни и догматички, као и историјски и социолошки метод.

Истраживањем кроз овај рад, дошли смо до закључка да активност политичких органа мора да буде правно регулисана, у мери колико је то могуће, и уколико се не нарушава нужна мера функционирања политичких органа, као и да то мора бити учињено уставним нормама, као гаранцијама наметнутим од стране представничких органа и народа.

Кључне речи: друштво, држава, право, политика, правна држава, сигурност, устав

## УВОД

Право и политика, као два начина управљања државом, односно друштвом, су на данашњем степену развоја друштва још увек неопходни. Незамисливо је постојање државе без управљања од стране политичких органа (политичких одлука), или без права. Политичке одлуке обавезују заједницу, као што и норме којима се регулишу односи, права и обавезе појединаца и ширих или ужих група (правне норме) обавезују, само што је димензија која наступа као последица непоштовања политичких одлука другачија у односу на последице прекршаја правних норми (последица код прекршаја политичких одлука није у принципу неизоставна, док је код прекршаја правне норме последицу немогуће избегнути (у нормативној димензији наравно)). Међутим, граница између ова два начина управљања државом, односно друштвом, још увек није чврсто постављена.

Та граница посебно недостаје у оним друштвима које су у сталним политичким, друштвеним, економским превирањима, или која су из спољнополитичких или унутрашњих узрока нестабилна, па услед политичке нестабилности, а онда и сваке друге, није успостављен политички морал, који би онда био регулатор односа права и политике, пошто већ недостају правне норме којима би то било урађено У таквим случајевима настаје ситуација недефинисане границе права и политике, у којој политички органи настоје да политички управљају у што ширем подручју друштвених односа, или се одупиру захтеву друштва да се одређени политички односи регулишу правним нормама, јер би тиме њихов рад и одлучивање изгубило слободу и могућност дискреционог одлучивања, која постоји у области политичког управљања, а уместо тога би се њихов рад императивно – правно евалуирао, са неизоставним последицама у случају прекршаја постављених правила (правних норми).

Стање одсуства правне евалуације није у интересу грађана, зато што политички органи у медијуму недефинисане, или слабо дефинисане границе права и политике имају могућност велике слободе политичког деловања, а онда и утицаја на друштвену организацију и функционисање друштвеног живота, и то без икаквих, или са минималним политичким последицама у случају лошег рада, односно наносења штете друштвеној заједници. Са друге стране, у једној таквој ситуацији, правна правила, која иначе важе за све грађане, не примењују се у односима у којима се политички управља. Тако да у амбијенту широких политичких овлашћења недостаје простора за минимум правне сигурности. Уместо правне сигурности, политичко управљање друштвом, ствара неизвесност и несигурност, која никако не може бити у интересу грађана.

## 1. ОДНОС ПРАВА И ПОЛИТИКЕ КРОЗ ИСТОРИЈУ

У периоду формирања државе као политичке заједнице, када се веровало да власт у држави потиче од ванземаљске силе, а чији апсолутни владар представља само „овоземаљску еманацију натчовечанске власти“, право и политика<sup>1)</sup> нису били диференцирани. Све наредбе су имале формални извор у власти суверена, а властике које би владар чинио (у смислу давања одређених „субјективних права“ појединцима, или понекада и колективних, посебно политичких права) биле су или изнуђене, или је то чињено из практичних разлога, у циљу „мудрог“ владања, дакле, из истих разлога из којих су се доносиле одлуке које су се односили на управљање државом и на вођење државне политике (политичке одлуке). Тако су и право и политика биле ствар воље суверена, између којих није било формалне разлике, док, са друге стране, те су одлуке обавезивале све осим суверена, као што је и трајање тих одлука зависило од воље суверена.

Стање правне сигурности, као бране преко које не досеже суверена власт владара, односно, питање докле се простиру права поданика (ако су их у појединим фазама развоја државе имали и у најмањем обиму), а где почиње надлежност владара у управљању

1) „Политика означава програм, методу акције или саму акцију неког појединца или неке групе, у вези с једним проблемом или свим проблемима неког колективитета“, „Политика је превод грчке речи *politeia*...у суштини оно што су Грци називали режимом града – државе, то јест облик организовања управљања који се сматра карактеристичним за облик организовања читавог колективитета.“ – Ремон Арон, *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића Сремски Карловци, Нови Сад, 1997, стр. 20, 23.

државом, као два различита система правила,<sup>2)</sup> и две различите области друштвеног и државног живота, које се често преплићу на начин да политика превазилази своје границе на штету права. Међутим, процес утврђивања границе међусобних права и обавеза суверена и народа, је један сложени систем, и само на изглед оставља утисак једне заводнички хармонијске мисли, али је суштински, у реалности једна проблематична структура набијена напетостима.<sup>3)</sup>

У периоду преласка са самодовољне на новчану производњу долази и до промена у идејама, када се власт проширује, тако што се појмови кућне привреде суверених владара преобликују у државно – политичке појмове.<sup>4)</sup> То је тренутак који је повезан са чињеницом промена услова производње и уопште привређивања, када је развој робноновчане привреде произвео одређене промене и у свести људи, и то, када је реч о државноправним појмовима, првенствено произвео промену да су грађани постали свесни чињенице правне гаранције одређених њихових интереса, тј. субјективних права, односно успостављања система устројеног државног механизма који ће им гарантовати стечена субјективна права, и истовремено ће бити уперен против свих аката самовоље у том смислу.<sup>5)</sup> Старе државне титуле, као што је функција кнеза, која је имала за циљ осигурање „*pax et tranquillitas*“ у тренуцима одговорности за опстанак, трансформише се у формулу о „државном разлогу“ – као обрасцу взајамног стимулсања и оплођивања.<sup>6)</sup>

Друштво је, као најшири систем, наставило да се даље диференцира изнутра, на уже системе управљања,<sup>7)</sup> с обзиром да носиоци атрибутивних овлашћења – овлашћења позивања на стечено

2) Систем је свако реално биће које се одржава истоветним, делимично на основу сопственог реда, а делимично на основу спољних околности у једној сасвим комплексној и променљивој околини којом се не може у потпуности овладати. – Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, Глобус, Загреб, Љубљана, 1981, стр. 5.

3) Исто, стр. 59.

4) Исто, стр. 73.

5) Stephan Brassloff, *Die Rechtssicherheit*, Verlag von Moritz Perles, Wien und Leipzig, 1928, стр. 1–2.

6) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 73.

7) Друштвени системи обухватају интеракције, организације и друштва. „Интеракција је социјални систем који настаје међу присутнима“. Организација је трајнији облик међусобне повезаности за чије постојање није неопходно да чланови буду непрестано присутни. А друштва су „укупност свих комуникација које се могу очекивати“. – Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, *Социјалне и правне теорије, Хрестоматија*, Правни факултет, Београд, 1992, стр. 402, 493.

право и на коришћење тог права, није више могао бити само владар, или неко други по његовој милости.

Као последица развоја робноновчаних односа у савременом свету који настаје у 18. веку, настаје и повећање потреба друштвене регулације, па је право, као главни регулативни инструмент морало постати делотворније, на начин да се повећавао и бој алтернатива у праву, али, без обзира на јачање правног механизма, право је и даље било у сенци политике јер избор из квантума могућности које пружа право није било ствар правног система, него ствар политичких одлука.<sup>8)</sup>

И ако је ова чињеница усложнила систем као такав, уз постојећу напетост између права и политике, покушај властодржаца да се сачува супериорна позиција политике у односу на право, пронађен је у обрасцу општег добра као сврхе. Међутим, посебно је било питање делотворности тога интереса, јер је међусредство одржавања државе генерализовано у тој мери да оставља утисак оправдања сваког посредовања, посебно ако је услов одржавања целине – одржавање њених делова, и још, такво одређивање сврхе нема за циљ ограничавање, него управо супротно – проширује се на све што се сматра да је у јавну корист, уз додатни атрибут „државне нужде, тако да овако постављена формула циља, проблематизује однос сврха – средство.“<sup>9)</sup> „Полицијско право“ владара постаје његово еминентно право, а које се састоји у томе да се јавно добро одређује према властитој спознаји, тако да је решење ове противуречности пронађено у романтичарској формули о „самосврси“ државе.<sup>10)</sup>

## 2. АНАЛИЗА ОДНОСА ПРАВА И ПОЛИТИКЕ

Однос права и политике, као и проблеми дисбаланса који у овоме односу постоје, се могу посматрати на начин што би се утврдиле препреке системског карактера, које су етаблиране у нормативној и апстрактној структури реалних односа, као основи њеног постојања, једино ако се држава (друштво) посматрају у међузависности својих подсистема.<sup>11)</sup>

8) Исто, стр. 408.

9) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 74.

10) Исто.

11) Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft oder Socialtechnologie, Theorie – Diskussion*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1971, стр. 271.

## 2.1. Анализа односа на нивоу најапстрактнијих појмова друштвених подсистема

Могуће, да се, у анализи свих друштвених структура као елемената из којих се системи и подсистеми састоје, мора поћи од појма сврхе, као елемента реално датог, и делотворност тумачити само у односу на сврху, односно до граница сврхом одређених, јер ће се преко тога нарушити односи у систему.

Појам сврхе се увек односи на људско деловање, а она се углавном приписују комплекснијим деловањима, организацијама, групама, савезима организација или група, па чак и духовним мисаоним творевинама и предметима природе, али се некада појам сврхе изворно везује за појединачно деловање, (свако смислено оријентисано и спољно делотворно људско понашање),<sup>12)</sup> и за рационалност догађаја.

Друштвене организације се схватају као системи који су усмерени на испуњење одређене сврхе, те се с тога и сматра да је организовани систем рационалан ако испуњава сврху ради које постоји.<sup>13)</sup> Са друге стране, с обзиром да се системи дефинишу као целине које се састоје од делова, који су више него сума својих делова,<sup>14)</sup> поред сврхе, још појам хијерархије и појам целине чине, по схватању школске филозофије, основу механизма социјалне структуре, тако да традиционална наука о деловању сврху сматра делом структуре деловања, односно као део структуре који целини даје смисао и оправдање, јер се у сврси деловање оправдава вредношћу свог учинка.<sup>15)</sup> Међутим, сврху не треба изједначити са пуким очекивањима или пуким жељама; очекивања или жеље постају сврхом тек спремношћу на залагање, односно тачније, спремношћу на одрицање.<sup>16)</sup> Константност сврхе је системски релативна константа која не искључује мењање сврхе у оквиру њихове функције.<sup>17)</sup> Сврха фиксира одређени вредносни учинак унутар

12) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 5.

13) Исто, стр. 44.

14) Исто, стр. 45. Са сврхом деловања је у најтешњој вези питање о чијој се сврси ради. Одговор на ово питање упућује на нужност комплементарне теорије, као нпр. теорије моћи или теорије консензуса, која не може наћи одговор у односу сврха – средство. – Исто, стр. 48.

15) Исто, стр. 6–7.

16) Исто, стр. 10.

17) Исто, стр. 8.

постојећих системских пропозиција, како би се у том случају други вредносни аспекти могли прогласити ирелевантним.<sup>18)</sup>

Различите сврхе су током људске историје одређивале структуру и функционисање друштва као система, и права и политике, као подсистеме у друштву.

Сходно теорији, још од Аристотела, два главна циља могу бити мир и праведност.<sup>19)</sup>

У теоријама о држави из 17. и 18. века сврха је пронађена у општем добру као сврси државе, у разлогу постојања државе, па се у опстанку државе пронашло средство – сврха, да би касније то морало бити надомештено мишљењем правне државе, с обзиром да се теорија опстанка у низу односа сврха – средство, исказала као неограничена, и тиме подобна да се оправда свако могуће деловање.<sup>20)</sup>

Појмови сврха и однос представљају каузални однос, али однос у смислу релације међу учинцима деловања.<sup>21)</sup> Какви год били социјално системи, и колико год на изглед били независни, међу њима постоји одређени јачи или слабији однос интеракције, управо зато што својим функционисањем, које садрже конкретне задатке којима се треба остварити коначна сврха, доприносе остварењу циља друштвеног система као целине. Социјални системи се међусобно повезују смислом чија је последица редукција којом се врши селекција и искључује могућност деловања из околине на систем, али ипак допушта да такве могућности постоје.<sup>22)</sup>

---

18) Исто, стр. 40.

19) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 405.

20) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 51. „Држава мора да буде орган права, али самим тим и заштитник националног карактера и покретач његовог прогресивног развоја. Све оно што прелази границе снаге и живота појединца и што има вредност за континуитет и развој нације, налази у држави свој природни орган“ – Ђорђо дел Векио, *Право, правда и држава*, Београд, 1999, стр. 173; „Већ су се више него једном професори државног права спорили о томе да ли држава мора имати за сврху једино сигурност или уопште читаво физичко и морално добро нације. Брига за слободу приватног живота водила је поглавито ка првој тврдњи; док се природна идеја да држава може да пружи више него само сигурност и да је злоупотреба у ограничавању слободе, додуше, могућа али не и нужна, залагала за ову другу“ – Вилхелм фон Хумболт, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад 1991, стр. 12; О могућим функцијама у друштву, видети: Радомир Лукић, *Теорија државе и права, Теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства: БИГЗ, Београд, 1995, стр. 220–245.

21) Исто, стр. 35.

22) Исто, стр. 144.

Иначе, ако се поремети функција подсистема (у конкретном случају права од стране политике) и доведе у питање његова аутономија, тј. његов идентитет, однос права и политике ће се вратити неколико векова уназад, у однос нејасне и флуидне њихове међусобне границе. Овакав дисбаланс би као коначну резултанту имао нестанак правне сигурности грађана, а са њом и правне државе!

## 2.2. Анализа односа права и политике на нивоу конкретних појмова

Појмовно се право и политика одређују на следећи начин:

Норма се код Лумана одређује као начин реаговања на разочарење у очекивању, односно, норма значи неспремност на учење (ми би смо додали: неспремност на прилагођавање) те остајање код сопственог очекивања и у случају разочарења, при чему се ово реаговање, правним путем, на нормативна очекивања, одвија у две фазе: у првој фази се тумачењем утврђује туђи девијантни поступак, док је друга фаза захтев са санкцијом и њена примена.<sup>23)</sup>

Правни систем, дакле, ступа на сцену када треба решити биполарни јаз типа правда – неправда, и још даље, ова се шема допуњава преко бинарног кода дозвољено – забрањено, тако да се помоћу оваквог бинарног кодирања право одваја од морала и препушта аутосистему самоуправљања.<sup>24)</sup>

Значи, право не служи за избегавање сукоба, јер је сукоб већ настао, и као последица тога позивање на право, тако да не само да не служи избегавању сукоба, него са применом репресије, као последицом насталог сукоба, још више отвара могућности за сукоб, али право има за циљ само избегавање насилног решавања сукоба, те у том смислу омогућавање других облика комуникације, те се правом само преусмерава комуникација, односно, комуникација се наставља другим средствима.<sup>25)</sup>

Основна разлика између права и политике би се могла пронаћи у следећем:

Право је формално уређено као систем: односом виших и нижих правних аката. Његова хијерархија је уређена принципима

23) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 406.

24) Никлас Луман, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, нав. дело, стр. 507

25) Исто, стр. 508. „У таквој ситуацији се призивају остали случајеви, чак и хиљадама година уназад, мишљења одређених инстанци постају важна, са циљем да се ставе на располагању чињенице релевантне за решавање конкретног сукоба.“ – Исто.



логичке безизузетности, а место сваког појединачног правног акта одређено је у хијерархији његовим формалним критеријумима: ауторитетом доносиоца акта. Највишом нормом се одређују ниже норме, како у материјалном, тако и у формалном смислу, а нижом се одређује још ниже, путем правила безизузетног важења, независно од материјалне структуре норме.<sup>26)</sup> Чиниоци који су послужили као основа материјалне изворности права су од стране уставотворца одређени на начелан и уопштен начин. Заштићено добро је у праву увек егзактно одређено.

Када се ради о политици, као систему заповести путем којег се управља државом, она се такође састоји из виших и нижих политичких одлука државних органа, тако да је и политика посматрана у целини, систем аката. У томе је политика слична праву, мада је право много профилисаније, егзактније одређеније, логички уређеније и комплетније, па се одлука у политичком систему не одликује свим овим квалитетима у толикој мери. Политички систем је у одређеним границама свакако аутономан, али политички систем, односно они који њиме управљају, нису у свом деловању аутономни, тј. немају слободу да изаберу које год хоће циљеве, него им у процесу друштвене и политичке комуникације припада право условљених програма деловања (док, са друге стране, унапред одређени и непроменљиви друштвено фиксирани циљеви не одређују политички систем).<sup>27)</sup>

Али, то није главна разлика! Главна разлика између права и политике је у погледу материјалне изворности политичких одлука. Тако је материјални критеријум политичких одлука апстрактно одређен као *виши интерес, државни разлог, или принцип опортунитета*. Међутим, ови се чиниоци одређују од случаја до случаја, тако да могу бити потпуно различити у два иста случаја, или исти, у два различита случаја. Политички разлози се могу брзо променити, за разлику аката материјалне изворности права наведених у највишем правном акту. Дакле, главна разлика између правног и политичког акта је, поред формалних разлика, и у томе што највиши правни акт садржи јасно и *егзактно* одређена добра која се штите, док је у политичком акту, заштићено добро које се штити одређено *апстрактно* у виду *вишег интереса, државног разлога, или принципа опортунитета*, а онда се на основу овога одређују конкретни циљеви, односно циљеви у сваком конкретном

26) Ханс Келзен, *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951, стр. 41–42.

27) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 404.

случају. Управо због овога, политичка одлука се може у два иста или слична случаја *дијаметрално разликовати*. Као последица овога је чињеница да су грађани у односима који су регулисани правним нормама правно сигурни, зато што се правом, у истом друштвеном односу увек предвиђа исто понашање, као и иста санкција, која услед прекршаја диспозиције треба да настане. Зато, правну сигурност, као цивилизацијску тековину, може да обезбеди само начин регулисања односа путем правне норме. У односима којима се управља политичким одлукама, управо ова сигурност недостаје, зато што се у два иста случаја може различито одлучити, па се никако не може успоставити правило да би се последице могле предвидети!

Најзначајнија брана субјективним правима против утицаја политике, која у недостатку политичке етике постаје самовоља власти, развија се у концепцији правне државе, која поред аутономије правног система подразумева још и довољну функционалну диференцијацију друштвених институција, снажну комуникацију у друштву, снажну међусобну зависност у друштву и психолошку стабилизацију личности због повећане конфронтације и сукоба у друштву.<sup>28)</sup>

На овај начин долазимо до коначне формуле биполарне антиномије права и политике: принцип сврсисходности, општег интереса или државног разлога (назваћемо их заједничким именом државни интерес) као *резона политике*, или принцип правне сигурности или правне државе, као *правног резона*.<sup>29)</sup>

У стању односа права и политике, у коме се последице поремећености система преносе на право, настаје медијум генерисања нових поремећаја, с обзиром да сваки друштвени однос поседује механизам самоодређења, те, неминовна резултанта поремећаја који доводи у питање функционисање подсистема, јесте поремећај друштвеног система као целине. Никада се поремећај не одражава само на нивоу равни у којој је настао, него и на ниже подсистеме, у којој ситуацији ни целина не може бити очувана.<sup>30)</sup>

Због тога се стабилност позитивног права може осигурати (Луман), професионализацијом политике, самим опсегом, тј. повећањем опсега правног система у којем се не може све одједном

28) Исто, стр. 408.

29) „...судска власт није организована по начелу целисходности и опортунитета, као што је то већим делом случај са управном влашћу, већ на начелу законитости. Органи судске власти стоје потпуно од законим.“ - Данило Данић, *О судској власти*, Штампарија Ж. Мацаревић, Београд, 1932, стр. 7.

30) Никлас Луман, *Друштвени системи, Основи опште теорије*, нав. дело, стр. 23, 507.

променити, и на крају трајношћу субјективних права.<sup>31)</sup> „Модерни правни пореци изграђени су пре свега на субјективним правима“<sup>32)</sup> а, за разлику од њих „полицијска држава је настојала да принцип сврсисходности учини једино владајућим и без двоумљења је у врховним одлукама свога кабинетског правосудја остављала по страни правду и правну сигурност“.<sup>33)</sup>

### 3. МОГУЋЕ РЕШЕЊЕ ОДНОСА ПРАВА И ПОЛИТИКЕ

Стање у којем ће се грађани осећати сигурним (а они ће се осећати сигурним када их у вршењу њихових права нико не омета, било да се та права тичу њихове личности или њихове својине (сигурност значи извесност законите слободе)<sup>34)</sup>, се може постићи на начин да одлучивање о државном интересу не буде кабинетска одлука, него обрнуто – демократска, јер ће се тако боље препознати интерес државе него што ће то урадити орган управе, или посебне структуре у оквиру овога. Народу треба да припада избор циља, а управи само избор средстава и начина реализације тог циља.

Појмови као што су „виши интерес“, „државни разлог“, „државни интерес“ или „принцип опортунитета“ морају да, колико је то могуће, буду конкретизовани, да би се на тај начин сузила област политичког деловања, а да истовремено тиме постојање политике не би изгубило смисао. Дакле, дискрециона овлашћења, а посебно она услед којих потенцијално и на било који начин могу настати промене у правном систему (наравно, чак и у конкретним одредбама, пошто сматрамо да би тек било недопустиво да услед овога настану промене у најапстрактнијим одредбама) морају бити конкретизована, а тиме да односи који могу припадати у домен дискреције органа управе из области политике пређу у област права. Односе регулисане системом правила успостављених по принципу „вишег интереса“ или „опортунитета“ (система иманентног политичком систему) треба преко конкретних појмова пренети у систем правних правила, што, наравно, може бити учињено када логички обим појма правне норме то омогућава (тј. зависно од врсте друштвеног односа), и путем највишег акта – акта уставотвор-

31) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 407.

32) Јирген Хабермас, *Постнационална констелација*, Откровење, Београд, 2002, стр. 131.

33) Густав Радбрух, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980, стр. 100.

34) Вилхелм фон Хумболт, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, нав. дело, стр. 104.

ног органа, као акта на чије доношење и измену извршни и управни органи не могу да утичу. „... „Конституисана“ (а не само конституционално припитомљена) државна власт подвргнута је праву до свог најдубљег језгра, тако да право без остатка прожима политичку власт“.<sup>35)</sup> Гаранције ове врсте морају бити уставне (дакле, не законске, јер у неким ситуацијама њихово функционисање може некада бити доведено у питање путем уредби са законском снагом – актима извршних органа). Дискрециона овлашћења се политичким органима морају оставити само у нужној и неопходној мери. „Док је позитивизам немачког државноправног учења (од Лабанда и Јелинека до Карла Шмита), који се односио на државну вољу и имао корен у царству, још остављао неку пукотину кроз коју се могла провући нека од права независна „морална супстанца државе“ или „оног политичког“, у уставној држави не постоји субјект власти који би живео од неке супстанце која би претходила праву. Од претконституционалног владарског суверенитета не остаје никакво празно место које би сад – у облику етоса неког мање или више хомогеног народа – морало да буде испуњено исто тако супстанцијалним народним суверенитетом“.<sup>36)</sup>

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Први и основни ниво реализације идеје правне државе подразумева ограничење управе у односу на судство, и то, ограничење како у смислу институционалног утицаја управно – политичких органа на судске органе, првенствено у погледу формирања судских органа, исто тако и ограничење у смислу концепта рада управно – политичких органа, тј. у смислу могуће правне регулације одређеног домена њиховог рада. Слобода у раду политичких органа не сме прећи нужни ниво, односно, мора бити ограничена до нивоа испод којег би на данашњем нивоу развоја државе и друштва, политика изгубила смисао самосталног система друштвене регулације.<sup>37)</sup> Дакле, ограничење политике, и то преко нужног нивоа, као

35) Јирген Хабермас, Јозеф Рацингер, *Дијалектика секуларизације*, Досије, Београд, 2006, стр. 18.

36) Никлас Луман, *Друштвени системи, Основи опште теорије*, нав. дело, 18, 19, 507.

37) По низу индивидуалистичких доктрина, циљ државе се ограничава на мали број битних функција, или чак на функцију заштите индивидуалних права, као на једину функцију. Крајњи израз овакве доктрине је формула о држави као „нужном злу“, којем је у будућности, када путем еволуције личност буде потпуно васпитана и прилагођена на социјални живот, намењено да ишчезне. Држава на тај начин не треба да нестане револуционачним путем, него постепено и еволутивно, као путем еутаназije. – Ђорђе дел Векио, *Право, правда и држава*, нав. дело, стр. 158.

услова самосталног постојања политике, је императив савремене државе. У супротном, ситуација недефинисане границе политике, представља први и основни стадијум угрожавања правне државе, а, ако се овоме додају још и реалне чињенице, првенствено политичка моћ којом политички органи располажу, у тоталном одсуству других система регулације, као што је морал, а посебно политички морал, аутономија правног система, а тиме и права грађана, би од стране политике била угрожена.<sup>38)</sup>

Тако да се граница између политике и права мора успоставити на начин смањивање броја односа који се регулишу путем политичког управљања, и преношења њихове регулације у област права, до нивоа на којем правна сигурност грађана не би могла, да од стране политике, буде угрожена, а да истовремено успешност политичке регулације друштва, овим не буде доведена у питање. Јер, и ако суштину политичког резона као застарелог, чини то што се састоји из принципа који су непредвидиви, унапред неодредиви, варијабилни и неизвесни, и као такви у потпуној супротности са принципима предвидивости, одредивости, константности и извесности, као принципима правне сигурности, ипак је политичка регулација друштва, на данашњем степену његовог развоја, још увек неопходна. Али, њена неопходност подразумева и њену правну ограниченост. „Модерне државе се издвајају само тиме што политичку моћ конституишу у форми позитивног, то јест успостављеног и обавезујућег права“.<sup>39)</sup>

Као крајња резултанта оваквог процеса, је, да се политика мора заменити правом до нужног нивоа, при чему би нужни би био онај ниво испод којег би политика престала да постоји као самостални начин регулације, а који би се ниво конкретно одређивао у свакој групи односа. Тако да не постоји егзактан теоријски модел који би у смислу обрасца требало применити у односу целокупног разграничења права и политике. Могуће је да само у једном делу односа треба применити образац разграничења, а то је, да, када год се ради о предвидивим или насталим односима, увек треба применити правни модел регулације друштвених односа. Дакле, такви односи морају бити регулисани правним нормама, тј. унапред, а не да се ти односи регулишу политичким принципом, услед чега, онда, и одлука, не би могла да буде другачија, него непредвидива (политичка), и као таква у супротности са принципом правне сигурности. Овакво ограничење политичког деловања увек мора

38) Драгица Вујадиновић, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, нав. дело, стр. 403.

39) Јирген Хабермас, *Постнационална констелација*, нав. дело, стр. 130.

бити реализовано уставним нормама, што би представљало гаранцију наметнуту од стране представничких органа и народа.

## ЛИТЕРАТУРА

- Арон Ремон, *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1997.
- Векио дел Ђорђо, *Право, правда и држава*, Београд, 1999.
- Вујадиновић Драгица, „Теорија система, Никлас Луман и друштвена регулација као систем“, *Социјалне и правне теорије, Хрестоматија*, Правни факултет Београд, 1992.
- Данић Данило, *О судској власти*, Штампарија Ж. Мацаревић, Београд, 1932.
- Келзен Ханс, *Опита теорија права и државе*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1951.
- Лукић Радомир, *Теорија државе и права, Теорија државе*, Завод за уџбенике и наставна средства: БИГЗ, Београд, 1995.
- Луман Никлас, *Теорија система, сврховитост и рационалност*, Загреб, Љубљана, 1981.
- Луман Никлас, *Друштвени системи, Основи опште теорије*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 2001.
- Радбрух Густав, *Филозофија права*, Нолит, Београд, 1980.
- Хабермас Јирген, Рацингер Јозеф, *Дијалектика секуларизације*, Досије, Београд, 2006.
- Хабермас Јирген, *Постнационална констелација*, Откровење, Београд, 2002.
- Хумболт фон Вилхелм, *Идеје за покушај одређивања граница делотворности државе*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, Нови Сад, 1991.
- Brassloff Stephan, *Die Rechtssicherheit*, Verlag von Moritz Perles, Wien und Leipzig, 1928.
- Habermas Jürgen, Luhmann Niklas, *Theorie der Gesellschaft oder Socialtechnologie, Theorie – Diskussion*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1971.

**Sava Aksic**

**RELATION OF LAW AND POLITICS  
AS A SOCIAL SUBSYSTEM AND POSSIBLE  
(CONSTITUTIONAL) BOUNDARIES**

**Resume**

Originally social subsystems were not differentiated as a whole. Legal and political system were not defined and decisions to manage society, both in internal and external relations, were based on social superiority of its maker. Characteristics of state in which exists and functions legal system, is security status of citizens due to the predictability of the system norms, while, in relations which are regulated by political decisions there is no security status of citizens due to the fact that there could be different political acts in two of the same relations. Therefore, as long as there is possibility that the existence and function of the system is threatened by decisions of political authority, it will not be possible to achieve a significant level of legal security. The first and basic level of realization of the idea of the rule of law implies a restriction of administration in relation to the judiciary, and that, limitation in terms of the institutional impact of administrative – political bodies to judicial bodies, primarily in terms of the formation of the judicial authorities, as well as a limit in terms of the concept of administrative–political authority, ie. in terms of possible legal regulation of their work. Freedom in the work of political authority must not exceed the necessary level, and must be limited to levels below which would present level of development of the state and society policy would lose its sense of social self-regulation system. Thus, the restriction policy, and to do the necessary levels is the condition of modern country, because the situation undefined border policy is the first and basic stage of endangering the rule of law, and if such an ideological concept and add more real this fact, especially political power that the political authorities have in total absence of other control systems, such as morality, and especially political morality, autonomy of the legal system, and therefore the rights of citizens, will be compromised by politics.

And the border between politics and the law must be established in a way reduce the number of relationships that are regulated by the political administration, and moved to the area of law, to the level at

which legal security of citizens could not by policy to be compromised, but at the same time performance political regulation of society, by this this is not called into question. Given that the political regulation of society in the necessary extent still necessary, the success of the functioning of the social system, when it comes to respect law and policy, we believe the only possible way to legal restraint policy. The final resultant of this process would, therefore, consisted in the fact that the policy is necessary to be replaced by law to a certain level, and necessary would be one level below which the policy ceased to exist as an independent way of regulation. This is the limit that would determined for each group of relationships specifically. And, given that the legal security of citizens can be provided by condition in which their social and economic status is ensured by the existence and functioning of the legal system, the interference of political authority is necessary to limit, that is to reduce to a necessary minimum. That can be done most efficiently through constitutional norms, as the highest, and as the norms which the adoption or change, executive authorities can not influence.

Keywords: society, state, law, politics, rule of law, security, constitution

---

\* Овај рад је примљен 15. марта 2017. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. августа 2017. године.