

Prof. dr Dragomir Jovičić¹

UDC 321.7

Stručni rad

Primljen: 15. 03. 2017.

Odobren: 20. 05. 2017.

DEMOKRATIJA I POLITIČKE INSTITUCIJE

ABSTRAKT: Demokratija je kao pojam prisutna još od antičke Grčke u razvoju ljudskog društva. Kod običnog čovjeka ona predstavlja ideal koji mu omogućava minimum uslova za pristojan život. Demokratija je uslov bez kojeg nije moguće, po mišljenju većine, dostići uživanje ljudskih prava i sloboda. Naravno da omogućavanje potrebnog kvaliteta života, ili makar ostvarenje što većeg nivoa jednakosti među ljudima nije moguće bez kvalitetnih institucija. Svakako da su političke institucije, a koje opredjeljuju funkcionisanje državnih organa koji nam garantuju potreban kvalitet življenja, možda i najvažnija karika u ukupnom procesu ostvarivanja ovih htijenja čovjeka kroz cijeli istorijski razvoj.

KLJUČNE RIJEČI: demokratija, politika, političke partije, institucije, kriza demokratije.

Uvod

Rijetki su pojmovi (riječi, sadržaj) koji su se tako dugo održali u upotrebi, i u teoriji i u praksi, kao što je pojam demokratije. Više od dva milenijuma (od antičke Grčke) upotrebe, pa i zloupotrebe pojma demokratije učinili su da je taj pojam postao kontroverzan, dvosmislen, nedorečen, neodređen, difuzan, pa i konfuzan.² Mnogo je razloga koji su uticali na to da se pojam demokratije shvata (i danas) na različite načine, da nosi dosta nedorečenosti sa sobom, da se zloupotrebljava i tome slično. Ali evidentno je da je to pojam, iako mu se kroz istoriju pripisuju različiti sadržaji, od kojeg se ne odstupa i kog se ne odriču ni oni koji skrnave demokratiju i teorijski i praktično.

¹ Fakultet za pravne i poslovne studije dr Lazar Vrkić, jovicic.dragomir@fbzbl.net

² R Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 2002. god. str. 237.

Demokratija je, dakle, bila i ostala predmet interesovanja u različitim tipovima društava, a bez obzira na to što postoji neusaglašenost oko toga šta sve ona obuhvata, može se konstatovati da je u značajnoj mjeri prihvaćeno da je demokratija oblik državnog i društvenog uređenja u kome vlast pripada većini naroda tj. demokratija je državno i društveno uređenje u kome vlast proizilazi iz naroda i pripada narodu. Naravno da je i u savremenim uslovima izražen raskorak između teorije i prakse kad je u pitanju shvatanje demokratije i njenih obilježja.

Kada govorimo o političkim institucijama, prije svega mislimo na političke partije, iako se političke institucije mogu i značajno šire posmatrati, pa tako, recimo, u političke institucije može se svrstati i najviše zakonodavno tijelo neke države, koje ujedno spada i u državne institucije. Dakle, od političkih institucija u savremenom svijetu u najvećoj mjeri zavisi odvijanje ne samo političkog života, nego i svih drugih društvenih oblasti. Među političkim institucijama posebno (može se reći i najvažnije) mjesto zauzimaju političke partije koje kroz svoje djelovanje faktički obezbjeđuju da se kompletna društvena djelatnost (dakle i ekonomija) odvija. Jasno je da nema efikasnog funkcionisanja društvenog života bez primjene određenih demokratskih principa. Demokratija, dakle, omogućuje institucijama kako političkim, tako i državnim da ostvaruju svoju funkciju te na taj način zadovoljavaju potrebe građana (podanika). Ovo nam jasno govori o značaju demokratije i političkih institucija i to za svakog pojedinca, a naravno i za društvo i državu u cijelosti, stoga treba dati detaljniju elaboraciju ova dva pojma kako bismo mogli shvatiti značaj demokratije u ostvarivanju funkcije političkih institucija.

1. Pojam demokratije

Postoje riječi s kojima niko ne voli da bude povezan, makar u javnosti, kao što su rasizam, terorizam i imperijalizam. Sa druge strane, postoje riječi prema kojima svako želi da iskaže entuzijazam kao što su majka, čovjekova okolina i, naravno, demokratija, kao jedna od takvih riječi. Riječ demokratija danas je u svakodnevnoj upotrebi, čak bi se moglo konstatovati da se ona u savremenim uslovima življenja višestruko zloupotrebljava. Ljudi često govore o „demokratiji“, ali ta riječ može da znači različite stvari za različite ljude tako da postoji dosta zbunjenosti

u vezi s tim šta demokratija, zapravo, uključuje.³

Prije ozbiljnijeg polemisanja o poimanju demokratije danas treba istaći da se ideja demokratije kao vladavine prava javila u antičkoj Grčkoj. Sama riječ demokratija je složenica dvije riječi – *demos*, kojom su stari Grci izvorno označavali „siromašne“ ili „mnoštvo“ i *kratos* što znači vladavina.⁴ Svoj vrhunac demokratija je dosegla u Atini a postojala je u periodu od 500. do 330. godine prije naše ere. Demokratija se tada ogledala u mogućnosti svih odraslih muškaraca u donošenju političkih odluka. Za to vrijeme politički život je bio veoma razvijen, što se vidi i iz podatka da su stari Grci nazivali one koji nisu učestvovali u političkom odlučivanju „idiotima“. Po svojim političkim idejama tada su posebno bili istaknuti filozofi Platon i Aristotel, koji su ostali aktuelni do današnjih dana. Platon je zamjerio demokratiji što je oduzela vlast umnim ljudima („ekspertima“) i predala je demagozima, a Aristotel je kritički primjetio da je vladavina naroda u osnovi vladavina siromašnih koji mogu podleći iskušenju i lišiti imovine bogatije od sebe. Aktuelnost ovakvih stavova nije se izgubila ni u današnje vrijeme, što se posebno eksponira u našoj državi gdje nisu rijetki slučajevi da su nosioci važnih poluga vlasti „demagozi“ tj. nestručni ljudi.

Iako je bio veoma oštar kritičar demokratije, Platon⁵ je smatrao da ona može imati i zakonit i nasilnički oblik, ali da demokratija, u načelu, slabi vlast svojom disperzijom, pa nije sposobna ni za velika dobra ni za velika zla.⁶ Kada Aristotel govori o demokratiji, on analizira više oblika demokratije te, prema njegovom mišljenju, može biti ispravan i iskvaren oblik, jer je u prvom slučaju to slobodna država a u drugom ohlokratija. Jedan od osnova za razlikovanje dobrih od loših oblika demokratije jeste postojanje ili nepostojanje vladavine zakona.

Demokratija od svog nastanka do danas igra važnu ulogu kako u društvu, tako i u životu pojedinaca. Cijelim tokom svog života uvijek smo članovi različitih grupa ili zajednica, od porodice, komšiluka, klu-

³ D. Bitem, K. Bojl, *Uvod u demokratiju*, Beograd, 1997. god. str. 13.

⁴ R. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo*, Beograd, 2008. god. str. 88.

⁵ Platon, *Država*, Beograd, 2005. god. str. 57.

⁶ Z. Jež, *Principi demokratske pravne države*, Bački Petrovac, 2004. god. str. 64.

bova i radnih organizacija do nacija, političkih partija i država.⁷ U svim tim zajednicama moraju se donositi i donose se, naravno, odluke u ime cijele zajednice a koje se tiču ciljeva kojima se teži, pravila koja treba poštovati radi ostvarivanja potrebnog kvaliteta ukupnog života u zajednici u vezi sa raspodjelom odgovornosti, ali i nagrada za sprovođenje zajednički definisanih ciljeva. Iz iznesenog proizilazi da se ovdje radi o kolektivnim odlukama za razliku od individualnih koje ljudi donose samo u svoje ime. Demokratija, dakle, pripada sferi kolektivnog odlučivanja i njena suština se dobrim dijelom u tome i ogleda. Ona faktički preferira takav ideal, da odluke koje utiču na zajednicu kao cjelinu treba da donose svi članovi zajednice, kao (ili) da svi imaju jednaka prava da učestvuju u donošenju takvih odluka. Znači, demokratija se zasniva ili makar podrazumijeva dva usko povezana načela – prvo, javne kontrole nad kolektivnim donošenjem odluka i drugo, jednakosti prava u primjenjivanju te kontrole. Ako demokratiju posmatramo s aspekta ostvarivanja ovih načela, onda je neka zajednica demokratska u tolikoj mjeri u kojoj sprovodi ta načela prilikom donošenja odluka.

Demokratija pripada redu velikih političkih pojmova, koji se opiru sažetim i jednostavnim definicijskim određenjima. I pored jasnog etimološkog značenja same riječi demokratija, očito je da ova složenica i predmet koji ona označava istorijski neprekidno evoluiraju, što će reći da nema isto značenje u svim razdobljima društvenog razvoja. Iako se savremeni svijet nalazi na vrlo visokom nivou ukupnog društvenog razvoja, na kojem se u gotovo svim državama demokratija stavlja u prvi plan, potpuno je jasno i laicima da je jednoglasna vladavina naroda nedostižna, tako da se demokratija najčešće definiše kao vladavina većine. U skladu s tim, tamo gdje se jednoglasnost pretpostavlja, zahtijeva ili iznuđuje, demokratija faktički i ne postoji, u takvim društvima (zajednicama) postoji neki od političkih oblika suprotnih demokratiji. S druge strane, značajan broj autora ukazuje na to da je i sama vladavina većine kontroverzan pojam. To se utemeljuje i u činjenici da u istorijskoj praksi nije razjašnjeno ko sve sačinjava „narod“ koji često, makar kroz istoriju, nisu činili svi odrasli stanovnici jedne države, tako da ostaje otvoreno pitanje šta u takvim društvima predstavlja „većinu“.

⁷ D. Bitem, K. Bojl, *Uvod u demokratiju*, Beograd, 1997. god. str. 1.

Bez obzira na visok nivo neposrednog učešća u odlučivanju u atinskoj demokratiji nisu u „narod“ svrstavani robovi, žene i starci. Na drugoj strani, u Velikoj Britaniji sve do 1918. godine, dok nije došlo do uvođenja apsolutnog biračkog prava (proširenja i na žene), biračko tijelo je obuhvatalo manje od polovine punoljetnog stanovništva. Druga teškoća sa određenjem vladavine većine proističe iz činjenice da po elementarnoj logici „većina“ čini više od polovine nekog političkog tijela. Ta logika važi u izborima i odlučivanju sa dva učesnika, ali počev od tri člana, odnosno diobe glasova na tri dijela, nadpolovična većina se često ne dostiže. Taj problem se još više komplikuje kad je broj političkih aktera u izborima i odlučivanju veliki.⁸

Brojni su pogledi na demokratiju, pa zato nema ni jedinstvene definicije demokratije. Može se, čak, reći da postoji gotovo toliko definicija demokratije koliko se teoretičara bavilo njenim proučavanjem. Za neke je demokratija oblik vladavine, a za neke način društvenog življenja i odnosa u društvu. Znači, demokratija ne pripada samo sferi države ili vlade, kao što to obično mislimo. Demokratska načela su važna gdje god imamo kolektivno donošenje odluka, u bilo kojoj vrsti zajednice. Čak postoji značajan odnos između demokratije na nivou države i demokratije u ostalim institucijama društva, pa i onim koje nisu državne i nemaju direktne veze sa državom. Ali pošto je država najsveobuhvatnija zajednica koja ima pravo (i dužnost) da reguliše pitanja društva u cjelini, pa i da primijenjuje monopol sile nad onima koji ne poštuju propisana pravila, demokratija na nivou države je svakako od posebnog značaja, tj. ona je najvažnija.

Kada govorimo o demokratiji, važno je shvatiti da se demokratija ne određuje po principu *sve ili ništa*, odnosno da to nije osobina koju neka zajednica ili posjeduje u potpunosti ili ne posjeduje uopšte. Primjera radi, u cijelom postdejtonskom periodu u Bosni i Hercegovini bile su prisutne tendencije u ponašanju pojedinih međunarodnih aktera u nastupu prema našim institucijama na principu – ko nije s nama taj je protiv nas, a sve to naravno u ime i pod plaštom demokratije. Dakle, demokratija je (ili bi bar to morala biti) pitanje stepena i to stepena do kojeg se ostvaruju načela javne kontrole i političke ravnopravnosti, ali i većeg ili manjeg približavanja idealu jednakog učešća u kolektivnom

⁸ M. Matić, *Liberalizam, populizam i demokratija*, Beograd, 2002. god. str. 158.

odlučivanju. Time je postalo prihvaćeno da o nekoj državi govorimo kao o demokratskoj ukoliko je njena vlada odgovorna narodu putem kompetentnog i transparentnog izbora za javnu službu, u kojoj svi punoljetni imaju pravo da biraju i budu birani i ukoliko su u njoj građanska i politička prava pravno garantovana. Ova prava, naravno, nisu nigdje ostvarena u punom kapacitetu, ali što je veći nivo ostvarenja ovih prava to je i veći nivo demokratije prisutan u nekom konkretnom društvu.

Danas je opšteprihvaćeno stanovište da je veća vjerovatnoća da će potrebe običnih ljudi ispuniti demokratska vlast nego neki drugi oblik vlasti. Što više ljudi ima udjela u određivanju politike, to je vjerovatnije da će ona odražavati njihove brige, težnje i potrebe. „Obučar pravi cipelu“, govorili su stari Atinjani, „ali samo onaj ko je nosi može reći gdje ga žulja“.⁹ Obični građani su ti koji u praksi osjećaju ponašanje vladinih institucija i njene politike na „svojoj koži“ i samo ako postoje efikasni i konzistentni kanali kojima se prenose uticaj i pritisak odozdo, onda će vladina politika biti usklađena sa potrebama i očekivanjima, makar pretežnog broja građana. Može vlast i oni koji obavljaju određene poslove u ime i za račun vlasti (države) imati i dobre namjere, ali ukoliko su odsječeni od javnog uticaja i kontrole njihova politika će u najboljem slučaju biti neadekvatna potrebama ljudi, što se u nekim lošijim formama pretvara u sebičnu i korumpiranu politiku i vlast.

U posljednjim decenijama dvadesetog vijeka, a što je početkom ovog vijeka samo još snažnije izraženo, svi su postali demokrate: liberali, konzervativci, socijalisti, komunisti, anarhisti, pa čak i fašisti.¹⁰ Naravno, svaki od ovih političkih pravaca shvata demokratiju iz svog ugla. Stoga nije ni čudno što je Bernard Krik napisao (1993) da je „demokratija možda najbesmislenija riječ u svijetu javnih poslova“, a Endru Hejvud dodao da se „pojam koji svakome može da znači svašta, suočava s opasnošću da ne znači ništa“.¹¹ I doista, riječi demokratija se pripisuju brojna značenja, odnosno pojam demokratije obuhvata: 1. neke bitne elemente koji su opšti i trajni, kao što su: narod, sloboda, vlast, država, društvo, uređenje; 2. dodatne elemente koji su promjenljivi i zavise od

⁹ D. Bitem, K. Bojl, *Uvod u demokratiju*, Beograd, 1997. god. str. 3.

¹⁰ E. Hejvud, *Politika*, Beograd, 2004. god. str. 132.

¹¹ R. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo*, Beograd, 2008. god. str. 90.

vremena u kome se javlja i definiše aktuelni tip demokratije. Ona, kako je rečeno, nije u svakom vremenu i prostoru i na tim elementima se utvrđuje njena definicija. Tako bi jedna od prihvatljivih definicija mogla biti: demokratija je oblik državnog i društvenog uređenja u kome vlast pripada većini naroda ili – demokratija je državno i društveno uređenje u kome vlast proizilazi iz naroda i pripada narodu.¹² Dalje, veoma su interesantna sljedeća značenja riječi demokratija: a) sistem vladavine siromašnih i marginalnih, b) oblik vladavine u kome narod neposredno i trajno upravlja sobom, v) sistem političkog odlučivanja zasnovan na načelu vladavine većine, g) sistem vladavine koji štiti prava i interese manjina, uspostavljanjem kontrole nad vlašću većine, d) mehanizam za sticanje javnih položaja takmičenjem za glasove naroda, đ) sistem vladavine koji ostvaruje interese naroda bez obzira da li narod učestvuje u procesima političkog odlučivanja i e) politički sistem u kojem ne postoji konsenzus nego neslaganje, takmičenje, konkurencija.¹³

Svakako da treba znati da savremeni politički sistem ne pretpostavlja građanina kao aktivnog učesnika u javnim poslovima, pa se onda postavlja pitanje: ako je već demokratija najbolji način za donošenje političkih odluka, zašto se ne dozvoli narodu da neposredno odlučuje o najvažnijim društvenim problemima? Razumije se da svi građani (narod) ne mogu učestvovati u vršenju vlasti, jer to nije ni fizički moguće, iako je mogućnost elektronskog izjašnjavanja na vrlo visokom nivou, niti se od građana očekuje niti zahtijeva da odlučuju o svim nego samo o najvažnijim pitanjima. Tako se odmah vidi da su razlozi sasvim drugačije prirode. Naime, polazi se od pretpostavke da su građani, a što je i nesporno, nedovoljno stručni da shvate šta se krije iza određenih političkih odluka i da su, prema tome, srećni što imaju kome prepustiti donošenje ovih odluka. Ovo dalje nameće zaključak da se demokratija svodi na „izbornu aristokratiju“, a vladavina naroda na nikad dostižan ideal. Znači, u savremenim društvima demokratija se svodi na učešće običnih građana u periodičnim izborima političkih elita, u kojima, makar kod nas, učestvuje sve manji broj građana.

¹² R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 2002. god. str. 142.

¹³ R. Lukić, B. Košutić, *Uvod u pravo*, Beograd, 2008. god. str. 91.

Uz demokratiju, kao što se može zaključiti, usko se veže njena ograničenost na uzak krug nosilaca političke vlasti, ali to svakako ne znači poziv na njeno odbacivanje. I pored aktuelnosti demokratije kroz posljednja dva milenijuma, još je Aristotel izdefinisao stav koji je kasnije obnovio i po tome, između ostalog, ostao upamćen i Vinston Čerčil koji demokratiju posmatra kao „rđav oblik vladavine, ali koji je manje loš od svih drugih oblika koji se s vremena na vrijeme oprobavaju“. I kad bismo posmatrali samo negativnosti koje su do sada vezane uz demokratiju, ipak demokratija omogućava bar da se jedni nosioci političke vlasti zamijene drugim, putem glasanja na izborima, bez potrebe pribjegavanja drugim, prinudnim sredstvima.¹⁴ Zatim, što je jednako značajno, a možda i značajnije, bez demokratije ne bi bilo moguće uspostavljanje osnovnih sloboda i prava čovjeka i građanina, kao i ustavnih garancija i potrebnih jemstava za ostvarivanje tih prava, da ne ostanu samo deklarativna, što nažalost nije rijetkost, bez obzira na svu razvijenost savremenog svijeta. Dakle, različiti su pristupi, ali da se nerijetko pod demokratijom podrazumijeva i vladavina zakona u pravom smislu riječi.

2. Osnovni oblici demokratije i njihovo ostvarivanje

Kao što ne postoji jedinstvena definicija niti jedinstveno poimanje demokratije tako ne postoji ni jedinstvena klasifikacija demokratije. Ona se, prema tome, razvrstava prema oblicima, vrstama, modelima, tipovima i slično. Ona se najčešće i prije svega veže za učešće građana u vlasti, odnosno povezivanje i ostvarivanje narodne volje sa državom u smislu učešća u procesima kolektivnog odlučivanja o ključnim stvarima od interesa za zajednicu, ali i svakog pojedinca. Dakle, sa aspekta učešća građana u vlasti, demokratiju posmatramo i eksponiramo u sljedećim oblicima: a) kao posrednu demokratiju, b) kao neposrednu demokratiju i v) kao poluneposrednu demokratiju.

2.1. Posredna demokratija

Ovaj oblik demokratije danas je zastupljen u svim državama, a naziva se još i predstavnička demokratija pošto se volja naroda ostvaruje preko izabраниh predstavnika u organima vlasti. Građani sa ostvare-

¹⁴ Isto, str. 92.

nim pravom glasa (biračko tijelo) slobodno i neposredno biraju svoje predstavnike i na njih prenose ostvarivanje svog suvereniteta. Redovan izbor zvaničnika koji predstavljaju svoje biračko tijelo u otvorenom i takmičarskom procesu sačinjava najvažniji instrument narodne kontrole u predstavničkoj demokratiji. Upravo izbori pokazuju da politička moć potiče od naroda i da se povjerava i obavlja u njegovo ime, što podrazumijeva da su političari odgovorni narodu za svoju djelatnost. Dakle, moglo bi se zaključiti da predstavničko tijelo koje sačinjavaju izabrani narodni predstavnici vrši vlast u ime naroda, pa ta vlast ne pripada tom predstavničkom tijelu (niti izabranim predstavnicima – pojedincima), već pripada narodu.¹⁵ Sistem predstavničke demokratije pokazao se kao sistem koji ne narušava narodnu suverenost pošto narod ostaje u određenom smislu i dalje suveren, jer ima mogućnost da na slobodnim izborima bira svoje predstavnike. Izabrani predstavnici vrše vlast u ime naroda, kao što bi i narod sam to radio.

2.2. Neposredna demokratija

Iz same sintagme „neposredna demokratija“ može se zaključiti da se radi o obliku demokratije u kojem je izraženo neposredno učešće građana u vlasti. Radi se, dakle, o najneposrednijem ostvarivanju narodne volje i narodne suverenosti, pošto se radi o obliku u kojem narod (građani) najneposrednije tj. bez posrednika u cijelosti učestvuje u vršenju vlasti. Kroz dosadašnji istorijski razvoj izdiferencirani su neki oblici koji se mogu primjenjivati, a to su: masovne skupštine, plebiscit, referendum, narodna inicijativa i dr.¹⁶ Ako bi se neposredna demokratija mogla primjeniti u punom značenju te riječi, onda u takvim demokratijama ne bi postojala razlika između državne organizacije i naroda, pa bi takav oblik demokratije označavao negaciju same države. Upravo zbog toga može se reći da se ovakva demokratija samo djelimično ostvaruje u praksi i to iz dva razloga – tehničkog, jer je to praktično nemoguće izvesti, i suštinskog – narod nije jedinstven, kako ističe Kelzen, već je suprotstavljen čitavim nizom različitosti i sukobljenih interesa.¹⁷ Iz tog

¹⁵ R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, B. Luka, 2002. god. str. 143.

¹⁶ Isto, str. 240.

¹⁷ S. Savić, *Osnove prava*, Banja Luka, 2005. god. str. 153.

razloga, u državama modernog doba primjenjuje se kombinacija neposrednog odlučivanja naroda i posredne – predstavničke demokratije koja je oličena u parlamentima. Od svih ovih oblika neposrednog odlučivanja u aktuelnom trenutku (makar za Republiku Srpsku) referendum predstavlja oblik koji je najprisutniji u javnom i političkom životu. Referendum je takav oblik neposrednog odlučivanja građana koji podrazumijeva izjašnjavanje svih građana s pravom glasa o prijedlogu za ustavnu promjenu, za donošenje zakona ili, pak, za odlučivanje o nekom drugom značajnom pitanju za širu javnost. Referendum kao neposredni oblik odlučivanja građana može biti organizovan na dijelu ili na čitavoj teritoriji jedne države, ali se on u Republici Srpskoj, kao što znamo, osporava, a sve to u ime demokratije. Istini za volju, i neki naši poznati teoretičari bili su kritičari neposredne demokratije. Recimo, Slobodan Jovanović je smatrao da je neposredna demokratija nepoželjna ne samo zbog funkcionalnih i tehničkih neodstataka, već, prije svega, što je to vlast demosa, plethosa i ohlosa.¹⁸

2.3. Poluneposredna demokratija

Što se tiče poluneposredne demokratije, ona se odnosi na sintezu posredne i neposredne demokratije. U suštini, radi se o učešću i naroda i narodnih predstavnika u vlasti i odlučivanju. Naime, izabrani predstavnici u parlamentu, vladi i drugim organima donose sve odluke izuzev nekih koje se smatraju bitnim a donosi ih sam narod (referendumom, plebiscitom ili na neki drugi, neposredan način). Taj mješoviti sistem ostvarivanja demokratije vrlo je čest i javlja se u ogromnoj većini država, jer čistih oblika učešća samo građana ili samo izabраниh predstavnika građana nema.¹⁹

3. Političke institucije

Nastanak i razvoj političkih partija neodvojivi su od predstavničke demokratije, konkretno od biračkog prava građana i izbora predstavnika naroda posredstvom tog prava. Međutim, dijalog između narodnih

¹⁸ Lj. Despotović, R. Stjepanović, *Politika i pravo – od tradicije do tranzicije*, Beograd, 2006. god. str. 41.

¹⁹ R. Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 2002. god. str. 240.

predstavnik i naroda, vladajućih i onih nad kojima se vlada, ne može se ograničiti na trenutak glasanja birača. U međuvremenu građani nastoje da utiču na tok javnih poslova i, da bi taj uticaj ostvarivali sa što većom efikasnošću, okupljaju se u različite organizacije i grupe od kojih su jedne i političke stranke. Dakle, razvoj predstavničkog sistema otvorio je prostor za posredovanje između građana i predstavničkih institucija javne vlasti na kojem su nastale političke stranke. One su danas postale jedan od elemenata demokratskog modela organizacije društva.²⁰ Dakle, kad govorimo o političkim institucijama jasno je da su političke partije (stranke) primarne a one produkuju djelovanje svih ostalih političkih i državnih institucija.

Političke partije djeluju u savremenom svijetu u svim društvima, i razvijenim i nerazvijenim. Danas ih u svijetu ima više od hiljadu i to ne računajući male partije. Imaju oko sto dvadeset miliona članova i znatno veći broj pristalica i glasača. Prve političke partije formiraju se u SAD krajem osamnaestog vijeka i danas su to organizacije putem kojih se upravlja svim segmentima društvenog života. U konstitutivna obilježja političkih partija spadaju: posjedovanje organizacije, težnja za vršenjem vlasti, ideologija i zalaganje za interese društvenih grupa.²¹ Odavno je politička praksa utvrdila da su političke partije trajne institucije koje, po pravilu, nadživljavaju svoje osnivače. Partije su postale nezaobilazne u vođenju svih segmenata društva te su, shodno tome, postale sfera interesovanja svih populacija svakog društva. I oni koji nisu članovi nijedne partije potpuno su svjesni da se bez političkih partija veoma teško mogu ili nikako ne mogu ostvariti ni elementarne potrebe kako individualne, tako i kolektivne.

Političkim institucijama se svakako mogu smatrati i neke važne državne institucije, kao što su zakonodavna tijela (skupštine, parlamenti) koja su i najviši organi vlasti, zatim vlade kao izvršni organi vlasti. U svakoj savremenoj državi, ovo su organi koji vrše vlast i na taj način obezbjeđuju pravni red, mir i ukupnu sigurnost – političku i pravnu. Ove institucije državne vlasti formiraju upravo političke partije po utvrđenoj demokratskoj proceduri propisanoj u najvišem zakonu (ustavu)

²⁰ R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, 2006. god. str. 306.

²¹ N. Poplašen, *Političke i pravne teorije*, 2002. god. str. 530.

i, naravno, širokom lepezom zakonskih i podzakonskih propisa. Sama država je pravna i politička organizacija a može se reći u prvom redu politička, jer država samo koristi pravo radi ostvarivanja političkih ciljeva partije koja je na vlasti. Dakle, političke institucije su faktički od presudne važnosti za kvalitetno odvijanje društvenog života imajući u vidu ulogu koju im je dodijelila savremena politička i pravna praksa.

4. Uloga demokratije u ostvarivanju funkcije političkih insitucija

Prethodno smo mogli vidjeti šta je demokratija i kakva joj je uloga u savremenim uslovima kao i da ne može biti govora o funkcionisanju političkih institucija, pa time ni političkih partija ukoliko ne postoji potreban nivo demokratske svijesti i individualne i kolektivne. Zato je možda ovdje dobro postaviti pitanje: kakva je uloga političkih partija u demokratiji? U velikoj zajednici, a političke partije to jesu, država je, naravno, najveća zajednica, ljudi imaju malo javnog uticaja kao pojedinci, ali ga mogu imati više ako se udruže sa drugima. Političke partije okupljaju ljude koji imaju slične poglede i interese da bi vodili kampanje za političku službu i uticaj. Partije kao osnovne političke institucije imaju nekoliko funkcija. Prva koja se prepoznaje jeste da prilikom provođenja izbora partije pomažu u pojednostavljivanju procesa biranja tako što nude široke političke pozicije i programe između kojih se može odlučivati. Sledeća je da partije vlastima pružaju relativno stabilnu grupu političkih sljedbenika koja im omogućava da ostvare svoje programe poslije izbora. Takođe, za ljude koji su više posvećeni politici partije nude mogućnost učestvovanja u javnim poslovima, predstavljaju sredstvo za političko obrazovanje i kanal za uticaj na javnu politiku.²²

Dakle, političke partije su svakako na čelu političkih institucija od kojih u najvećoj mjeri zavisi odvijanje kompletnog društvenog života, a one ne mogu ostvariti svoju ulogu ukoliko nema primjene demokratskih dostignuća u njihovom funkcionisanju. Demokratija je stoga neophodna pretpostavka bez koje političke institucije ne bi mogle ispunjavati ulogu koja im je dodijeljena od strane savremenog pravnog poretka. Sama riječ demokratija doslovno znači vladavinu naroda. Ali kada bi cijeli narod mogao stvarno sam da vlada, na šta upućuje jezičko znače-

²² D. Bitem, K. Bojl, *Uvod u demokratiju*, Beograd, 1997. god. str. 8.

nje, tada mu ne bi bile potrebne ni demokratija ni država. Pošto to nije moguće moderna demokratija predstavlja takav oblik političkog režima u kome većina naroda (stanovnika, građana države) na unaprijed tačno određen način može stalno ili povremeno da učestvuje u vršenju državne vlasti, kontroliše rad svojih predstavnika, postavlja pitanje njihove odgovornosti itd. Riječju, demokratija je država u kojoj je poštovanje državne vlasti najmanje zasnovano na strahu a najviše na kolektivnoj svijesti građana tj. država u kojoj vlast demokratski izabраниh upravljanja počiva na povjerenju većine njenih građana.²³

Političke institucije danas imaju ulogu da organizuju i omogućuje odvijanje života u svim oblastima. Čovjek je oduvijek težio organizovanom, stabilnom, bezbjednom okruženju koje mu garantuje ekonomsku, socijalnu, društvenu, pravnu, političku i svaku drugu sigurnost, a to je posebno izraženo na današnjem nivou razvoja. Da bi političke institucije mogle i ostvariti ovu ulogu moraju imati potrebnu snagu, a tu snagu im omogućava upravo demokratski način uspostavljanja, organizovanja i eksponiranja svoje djelatnosti, u skladu sa svojim nadležnostima i pravnim okvirom koji se odnosi na konkretnu instituciju. Dakle, demokratija u najširem značenju ovog važnog pravnog i političkog pojma ima presudnu ulogu u funkcionisanju političkih institucija.

Kao što je jasno da političke institucije zavise od demokratije tako je jasno i da je demokratija odavno „zapala“ u krizu. Kriza demokratije je, u stvari, kriza autoriteta većine. Jedan režim traje samo dotle dok je u stanju da pomoću jednog opštepriznatog autoriteta obezbijedi mirno rješavanje društvenih sporova. S racionalnog gledišta, taj autoritet može biti vrlo malo opravdan; u praksi je i neopravdan autoritet bolji nego nikakav, jer samim time što postoji, on sprečava društvene grupe da same sebi putem sile pribavljaju pravdu. Demokratija je u opštem pravu glasa našla jedan autoritet koji je u teoriji bio mnogo kritikovan, ali je u praksi imao to preimućstvo da su ga ljudi priznavali i nisu se protiv njega bunili.²⁴

²³ D. M. Mitrović, *Država, pravo, pravda, pravnici*, Beograd, 2009. god. str. 75.

²⁴ S. Jovanović, *Iz istorije političkih doktrina*, Beograd, 1990. god. str. 434.

5. Zaključak

Demokratija je kao pravni i politički pojam prisutna od antičke Grčke u teoriji i praksi. Spada u red riječi koje se svakodnevno upotrebljavaju ali, nažalost, u savremenim uslovima veoma često i zloupotrebljavaju. Demokratija je ušla u sve pore javnog korišćenja a najeksplozivnija je u funkcionisanju države i njenih organa. I oni koji krše sva moguća pravila ponašanja po pravilu se pozivaju na demokratiju i na svoja demokratska prava, čak više nego oni koji uvažavaju tuđa prava i slobode. Dakle, nezamisliv je savremeni život bez priče o demokratskim procedurama i pozivanja na demokratska prava i dostignuća.

Naravno da sve savremene institucije u društvu, a pogotovu one koje su u osnovi političke, teže da svoj okvir djelovanja stave u kontekst demokratskog ponašanja koje je ili opšteprihvaćeno ili je makar predstava o demokratskom ponašanju, prihvaćena kao nešto što je pozitivno. Jasno je da političke institucije praktično vladaju životima savremenog čovjeka te da je potrebno da su one takvog kapaciteta da mogu da na prihvatljiv način, a sa što je moguće većim nivoom jednakosti za sve, omoguće svim građanima zadovoljenje osnovnih potreba. Razumije se da je ovo ideal kojem teži barem većina ljudi, ali takođe je razumljivo i da je taj ideal, čini se, u aktuelnom trenutku znatno ugrožen.

Ugroženost demokratskog funkcionisanja institucija nije proizvedena samo činjenicom da demokratija, iako joj se pripisuje velika snaga pravednosti, ima i određene slabosti. Ove slabosti su različito poimane ali je jasno da se postavlja pitanje: iako je demokratija volja većine, da li je demokratski da većina svoje stavove nameće manjini? Ovo zahtijeva široku polemiku, ali izgleda da ne treba puno polemisati da bi se sasvim osnovano moglo tvrditi da je demokratija danas u velikoj krizi te da to umanjuje vrijednost demokratije i čini da institucije sve češće ne ostvaruju svoju funkciju onako kako se to od njih očekuje i kako im je to pravni okvir dao u nadležnost.

Literatura:

1. Bitem Dejvid, Bojl Kevin, *Uvod u demokratiju*, Beograd, 1997.
2. Despotović Ljubiša, Stepanov Radivoj, *Politika i pravo – od tradicije do tranzicije*, Beograd, 2006.
3. Jovanović Slobodan, *Iz istorije političkih doktrina*, Beograd, 1990.
4. Jež Zdravko, *Principi demokratske pravne države*, Bački Petrovac, 2004.
5. Kuzmanović Rajko, *Ustavno pravo*, Banja Luka, 2002.
6. Lukić Radomir, Košutić Budimir, *Uvod u pravo*, Beograd, 2008.
7. Mitrović M. Dragan, *Država, pravo, pravda, pravnici*, Beograd, 2009.
8. Marković Ratko, *Ustavno pravo*, Beograd, 2002.
9. Matić Milan, *Liberalizacija, populizam i demokratija*, Beograd, 2002.
10. Platon, *Država*, Beograd, 2005.
11. Poplašen Nikola, *Političke i pravne teorije*, Banja Luka, 2002.
12. Savić Snežana, *Osnove prava*, Banja Luka, 2005.
13. Hejvud Endru, *Politika*, Beograd, 2004.

DEMOCRACY AND POLITICAL INSTITUTIONS

SUMMARY: The concept of democracy has influenced the development of human society ever since the times of ancient Greece. For the common people, democracy is an idea that provides the minimum conditions for a life of dignity. Without democracy, as many believe, it is impossible to achieve or respect human rights and freedoms. Naturally, the quality of life, or at least a higher level of equality among people, is impossible to attain without democratic institutions. Political institutions, which inspire state government bodies to provide the necessary quality of life, may be the most important link in the process of achieving human rights and liberties throughout history.

KEY WORDS: democracy, politics, political parties, institutions, crisis of democracy