

ne. Če razširite območje in s tem zaobsežete vanj še večje število različnih strank in interesov, je manj verjetno, da bo večina imela skupni motiv, da krši pravice drugih državljanov; če pa se bo že pokazala takšna enotna pobuda v večini, bo mnogo težje, da vsi pripadniki večine, ki tako občutijo, hkrati pokažejo tudi svojo lastno moč in delujejo soglasno drug z drugim. Poleg drugih ovir lahko pripomnimo, da so tam odnosi, kjer obstaja zavest o nepravičnih in nepoštenih ciljih, zmerom obremenjeni z nezaupanjem, ki raste z večanjem števila tistih, ki naj bi soglašali.

Iz vsega tega torej izhaja, da isto prednost, ki jo ima republika pred demokracijo, da brzda posledice strankarstva, ima tudi velika republika pred majhno kot tudi Zveza glede na države, ki jo sestavljajo. Ali obstaja prednost v izboru predstavnikov, ki jih njihovo razsvetljeno mišljenje in poštena čustva dvigajo nad krajevne predsodke in nepravične naklepe? Nihče ne more zanikati, da ne bi predstavniško telo v Zvezi imelo vse te potrebne lastnosti. Ali je prednost, o kateri se tukaj govori, v večji varnosti, ki jo poroštjuje večje število različnih strank zoper to, da bi ena med njimi po številu preseгла in tlačila druge? V isti meri ta varnost raste dejansko s povečanjem števila različnih strank, ki jih zaobsega Zveza. Ali je končno prednost v večjih ovirah zoper hkratno delovanje in skrite želje nepravične in koristoljubne večine? Tudi tukaj velikost Zveze ponovno predstavlja najbolj oprijemljivo prednost.

S svojim delovanjem lahko vodje, ki jih je zajelo strankarstvo, podkurijo plamen v okviru svojih lastnih držav, toda ne bodo mogli izzvati splošnega požara tudi v drugih državah Zveze. Verska sekta se lahko izrodi v politično stranko v delu konfederacije, toda različne sekte, ki so razpršene po vsej državi, varujejo vse državne organe pred kakršnimi koli nevarnostmi, ki bi lahko iz tega izvirale. Burne razprave o uvedbi papirnatega denarja, o oprostitvi dolgov, o enaki razdelitvi lastnine ali o katerem koli drugem neprimernem ali škodljivem načrtu bodo teže zajele vso Zvezo kot pa eno izmed njenih članic; kot je prav tako bolj verjetno, da bo neka bolezen prej okužila posamezno grofijo ali okrožje kot pa vso državo.

Menimo torej, da je zato republikansko zdravilo proti slabostim, ki so značilne za republikansko vlado, v velikosti in v ustrezni strukturi Zveze. V isti meri, v kateri smo kot republikanci prežeti z zadovoljstvom in ponosom, moramo biti zavzeti tudi za negovanje in podporo duha federalistov.

Prevedel: Adolf Bibič

ADOLF BIBIČ*

Politična misel federalistov

(posebej glede na Madisonov esej št. 10)

Presenetljivo je, da je zgodovina ameriške politične misli relativno malo znana. Za to je gotovo treba iskati vzroke v nepoučenosti, pa tudi v tem, ker v primeru

* Dr. Adolf Bibič, redni profesor na FDV.

z evropsko politično mislijo ne razpolaga s tako številnimi »velikimi knjigami«. Nekako v skladu z ameriškim duhom je, da je ta misel mnogo bolj pragmatična, kot je evropska. Toda to nas ne sme zapeljati v prehitro sodbo, da je zgolj efemerna in kazuistična. Njeni problemi so »težki« toliko, kolikor so bile »težke« dileme, s katerimi se je soočala.

Te pa niso bile niti malenkostne niti redke. Najsi je torej bila ameriška politična misel še tako neposredno povezana s politično prakso (ali pa ravno zaradi tega), je imela izjemno sposobnost, da je ob reševanju konkretnih vprašanj hkrati tudi odpirala širše vidike politike. To nam razkriva vsak pregled zgodovine ameriških političnih idej (prim. Merriam 1903; Parrington 1930; Hofstadter 1948; Nouilhat 1969; Jacobson-Anderson 1961; Dolbeare 1984). Pred nami se razpirajo – da navedemo nekaj primerov – globoki premisleki, ki so se v tej misli zgoščevali in zaostrovali okrog vprašanja samoodločbe v Deklaraciji o neodvisnosti (1776), v sporih med avtoritarnimi in demokratičnimi tendencami v zvezi s pripravo in sprejemanjem ustave 1787; v boju med nasprotniki in pristaši suženjstva na začetku 2. polovice 19. stoletja; v soočanju – če preskočimo več razdobj – med pristaši reform in konservativci v času New Dealja v 30. letih 20. stoletja itd.

V ameriški politični misli so se pojavljale členitve na konservativno, liberalno in radikalno smer z mnogimi odtenki, toda »mainstream« (glavni tok) je bil in ostal liberalizem. In koliko bolj je v novejšem času zgodovina rehabilitirala liberalno dediščino, toliko zanimivejše so postajale in postajajo politične ideje novega kontinenta, na katerè so vplivali evropski misleci, da bi se kasneje tok vpliva obrnil in da bi se vzpostavila nihajoča interakcija.

Ameriška politična misel s konca 18. stoletja že bistveno konstituira in hkrati anticipira mnoge njene kasnejše temeljne značilnosti. Federalisti, ki so brez dvoma najpomembnejši in najvplivnejši miselni tok tega razdobja, so bili teoretično in praktično pomembni ne le v svojem času, marveč so ostali duhovno prisotni vse do današnjega časa. Še več: čeprav so zbuiali raziskovalno pozornost že v preteklosti, se zdi, da njihova misel, ki je ostala kontroverzna, še nikoli ni bila deležna tolikšne sistematične pozornosti kot v novejšem času (prim. Dietze 1960; Epstein 1984; Furtwangler 1984; Millican 1990). To še posebej velja za najznamenitejši in teoretično najpomembnejši tekst te misli, namreč za Madisonov esej št. 10.

I

Federalistični spisi (The Federalist Papers) niso »klasični« samo za svojo domovino, ZDA, marveč so postali klasična dediščina za sodobno politično misel sploh. Pod tem imenom je bilo leta 1788 objavljenih 85 razprav (esejev), ki so jih napisali Alexander Hamilton, James Madison in John Jay, vsi trije ugledni politiki (Madison je bil kasneje izvoljen za predsednika ZDA), hkrati pa sta bila Hamilton (ki je bil tudi izvedenec za finančna vprašanja) in Jay izvrstna pravnik, Madison pa politični filozof. Leta 1787 je bil namreč na kongresu v Philadelphiji sprejet predlog nove ustave ZDA, ki naj bi dotakratno konfederacijo 13 ameriških držav spremenila v trdno zvezo ali federacijo. Da bi postal ta predlog ustave končno veljaven, ga je moralo na posebnih ustavnih konvencijah še potrditi (ratificirati) najmanj 9 od 13 držav. O naravi nove ustave, ki je sicer priznavala dokajšnjo samostojnost sestavnim delom (državam), je pa na drugi strani uvedla dokaj močno centralno oblast, se je razvil spopad med »federalisti« in »antifederalisti«. Prvi so bili pristaši koncepcije federacije, kakršno je vseboval predlog ustave, drugi so menili, da je nova ustava preveč centralistična, da ne uvaja federalne, marveč

unitarno državo itd. Hamilton, Madison in Jay, ki so sodili med zavzete »federaliste«, so na pobudo prvega v podporo novi ustavi ZDA napisali 85 razprav (esejev), v katerih so v času od maja 1787 do oktobra 1788 v časopisju države New York – pod skupnim psevdonimom Publius – v poplavi drugih razprav briljantno javno branili logiko, strukturo in funkcijo federativne politične ureditve, kot je izhajala iz predložene ustave. To so storili tem laže, ker sta bila Hamilton in Madison vplivna člana philadelphijskega kongresa, kjer je zlasti Madison odigral tolikšno vlogo, da si je zaradi nje upravičeno zaslužil ime »očeta ameriške ustave«. Od leta 1788, ko so bile razprave teh treh uglednih mož objavljene v posebni knjigi kot *Federalistični spisi* (*The Federalist Papers*), veljajo njihove ideje ne samo za dokument iz ameriške ustavne zgodovine in za simbol misli slavnih »očetov ustanoviteljev« (the Founding Fathers, ime, s katerim označujejo 39 podpisnikov ustave iz 1787), marveč vse bolj tudi za znamenit dokument iz zgodovine politične misli, ki se po nekaterih svojih idejah in po svojem vplivu na ustavno politično prakso in politično znanost lahko postavi ob bok dokaj bolj znanim delom, kot so Johna Locka *Dve razpravi o civilni vladi* (1689), Montesquieujev *Duh zakonov* (1748) ali J. S. Milla *O reprezentativni vladi* (1861), da omenim le nekatere. Naj v tem kratkem zapisu poudarim le nekaj značilnih idej, ki utemeljujejo takšno visoko oceno, ki so jo tem spisom od njihovega nastanka do dandanes dajali tudi številni ugledni politični misleci (od Jeffersona prek Tocquevilla do Dahla in Millicana). Posebej pa želimo osvetliti vsebino in pomen Madisonovega *Federalista* št. 10.

Federalisti izhajajo kot mnogi drugi politični misleci pri izpeljavi političnih idej in tudi političnih institucij iz določenega pojmovanja bistva človeka. Če lahko trdimo, shematično, da imamo v zgodovini politične misli dva temeljna pogleda na človekovo bistvo, namreč pesimističnega (npr. Hobbes) in optimističnega (npr. Rousseau), bi lahko rekli, da so federalisti bližje pesimističnemu gledanju na človekovo naravo. Tako beremo v *Federalistu* št. 51 (Madison): »Ko bi bili ljudje angeli, jim ne bi bil potreben niti zunanji niti notranji nadzor.« Še ostrejši je bil v označevanju človekove narave Hamilton, ki je protestiral proti vsakemu utopizmu in zapisal, da »so ljudje po naravi oblastitelj, maščevalni in grabežljivi« (*Federalist* št. 6). »Zakaj se sploh vzpostavlja oblast? Zato, ker brez prisile ni mogoče podrediti človeške strasti zapovedim uma in pravičnosti. Ali so družbene skupine bolj iskrene in manj sebične, kot so posamezniki? Vsi pozorni opazovalci človeškega obnašanja sklepajo nasprotno, njihovi sklepi pa temelje na očitnih razlogih« (*Federalist* št. 15).

Takšna pojmovanja človeka, ki so jih federalisti zaradi hkratnega zagovora suverenosti ljudstva sicer omiljevali v nasprotni smeri, so bila podlaga, na kateri so temeljili svoje poglede tako na odnose med ljudmi in med skupinami v civilni družbi kot na odnose med civilno družbo in državo in med posameznimi nivoji in deli države. Še več: iz ugotovitve, da je v življenju posameznikov in skupin »ljubezen do bogastva prav tako prevladujoča strast, kot sta to oblast in slava« (Hamilton, *Federalist* št. 6), so tudi izvajali svoje sklepe glede ključne vloge materialnih interesov v notranjepolitičnih in mednarodnih konfliktih.

Logično je torej bilo, da sta v *Federalističnih spisih* posebno poudarjena razmerje med interesi in politiko (o čemer kasneje) ter problem koncentracije in disperzije oblasti in njene kontrole. To sta bili pač tematiki, ki sta bili značilni za liberalizem (in federalisti so bili – kakor koli že so njihove ideje glede vloge ljudstva, zlasti pri Hamiltonu, v primerjavi s kakšnim Jeffersonom ali Painom elitistične, po svoji temeljni naravnosti liberalni misleci).

Tisto, česar so se namreč federalisti najbolj bali, je bila tiranska oblast. Pojem tiranije je prešel v moderno politično misel in sodobno politično znanost predvsem prek Montesquieja (pod imenom despotija) in federalistov. Tiranija jim je pomenila osredotočenje vse oblasti v istih rokah: »Kopičenje vse oblasti, zakonodajne, izvršilne in sodne, v istih rokah, ne glede na to, ali v rokah posameznika, nekaj ljudi ali množva, in ne glede na to, ali je nosilec te oblasti deden, samoimenovan ali izvoljiv, lahko po pravici razglasimo prav za definicijo tiranije« (Madison, Federalist št. 47). Kakor koli so opozarjali na zavržnost vsake vrste tiranije, je federaliste najbolj skrbela nevarnost »tiranije večine«. Tiranija večine (čeprav se je za strahom pred njo pri njih tudi skrival ekonomski interes manjšine) pa je bila ravno tista oblika tiranije, ki je poleg tiranije manjšine (ki je laže razumljiva) prešla zlasti prek Tocquevilla, Milla in drugih mislecev v kritično dediščino našega časa; ta je ponovno, zdaj tudi pod vplivom hudih izkušenj z absolutizacijo večinskega principa v XX. stoletju (prim. Offe 1985; Bobbio 1988), začel intenzivno iskati njegove meje. Pravice manjšine, na katere so opozarjali federalisti, so postale sestavni del razprav o principu večine; ta je še vedno ena od ključnih postopkov odločanja, toda – če noče postati tiranija večine – mora priznavati manjšine in v določenih razmerah tudi konsociativni oziroma konsenzualni način odločanja.

Izhajajoč iz definicije tiranije kot osredotočanja oblasti v istih rokah, je bila ena izmed temeljnih zavzetosti federalistov, kako preprečiti tiranijo. Mehanizem, ki naj bi imel to temeljno nalogo, so imenovali »checks and balances« (zavore in ravnotežja). S tem terminom, ki je postal sestavina sodobne demokratske teorije in pluralizma, razumejo takšno notranje ustrojstvo državne oblasti, ki po eni strani poudarja ločitev oblasti, hkrati pa vključuje medsebojno omejevanje in nadzor posameznih organov, tako da ti »medsebojno držijo drug drugega v okviru ustreznih pristojnosti«. Ravno Federalist št. 51 (Madison), iz katerega bomo v nadaljevanju navedli še nekaj misli, najbolj razločno govori o tem načelu. Ker ljudje niso »angeli« (o tem se razpravlja ravno v tem kontekstu), mora biti njihova avtonomija podvržena kontroli, kar še posebej velja za državne organe, ne samo za eksekutivo, marveč tudi in zlasti za zakonodajo. »Ko ustanavljajo vlado, v kateri morajo ljudje upravljati ljudi, predstavlja resno težavo to, da se mora vladi omogočiti, da nadzoruje samo sebe. Podrejenost vlade ljudstvu je brez dvoma temeljna oblika nadzora nad vlado, izkušnja pa nas uči, da so potrebni tudi drugi previdnostni ukrepi.« Temeljno vodilo pri tem mora biti, da se »oblastiteljnosti postavi nasproti oblastiteljnosti«, da se torej opremo »na nasprotne in rivalске interese«, tako da delimo oblast med nižjimi organi, »kjer je trajni cilj v tem, da se tako razdeli in uredi več služb, da vsaka lahko nadzoruje drugo«, to pa velja tudi za delitev najvišjih organov oblasti. To se doseže najprej tako, da se zakonodajno telo razdeli v različne dele, ta delitev pa se pravzaprav podvaja v federativni ureditvi, kjer se organi delijo in medsebojno kontrolirajo na dveh ravneh. Tudi izredno močna vloga vrhovnega sodišča, ki zagotavlja enako varstvo pravic vsem državljanom, sloni na isti logiki, ki je vsebovana tudi v medsebojnem »vmešavanju«, v določeni meri, državnih organov med seboj (predsednikov odločilni veto pri zakonodaji; pravica senata, da izreka soglasje k imenovanju določenih funkcionarjev; pravica predstavnškega doma, da zaradi zelo hudih kršitev obtoži, in senata, da obsodi predsednika, pravica vrhovnega sodišča, da presoja ustavnost zakonov itd.). Na ta način vsak izmed državnih organov ohrani svojo voljo, hkrati pa je prisiljen, da jo omejuje na jasno določene kompetence. Na vse to je seveda treba gledati genetično-zgodovinsko tudi glede na socialno-

ekonomske motive, toda bistveno pri tem je, da so to predvsem mehanizmi zoper vsako tiranijo oblasti, manjšinsko ali večinsko, posamezno ali kolektivno, lokalno ali centralno.

II

V nadaljevanju želimo spregovoriti nekaj besed posebej o Madisonovem *Federalistu št. 10*, ki ga tukaj (kolikor nam je znano) prvič predstavljamo v slovenskem prevodu. Ta Madisonov prispevek je od vseh 85 esejev *Federalista* verjetno največkrat citiran, hkrati pa je to tudi najslavnejši dokument ameriške politične misli sploh. Razumemo ga lahko samo v kontekstu celotne politične misli *Federalističnih spisov*, hkrati pa nam kot njeno jedro daje v marsičem izhodišče in interpretativno oporo za razumevanje celote. Dvomim, da obstaja v svetovni literaturi politično-filozofski tekst, ki bi na tako omejenem prostoru vseboval tolikšno bogastvo motivov in ki bi mu te motive uspelo povezati v relativno celoto pogledov. Če *Federalistični spisi* – poleg neposrednega utemeljevanja federalizma, posameznih ustavnih institutov in argumentacije proti konfederalizmu – vsebujejo tudi resne prvine politične teorije, potem je ravno *Federalist št. 10* najbolj zgoščen vzorec te teoretične komponente. Seveda ga je treba brati tudi s stališča socialne funkcije (prim. Parrington 1930), vendar pa je še važnejše, da v njem razkrijemo tiste njegove vidike, ki izpričujejo trajnejšo in splošnejšo politično videnje (prim. Dahl 1956). Le tako lahko razložimo, zakaj *Federalist št. 10* ni samo kamen v zgradbi federalistične argumentacije, marveč spis, ki je imel največji teoretični vpliv na politično znanost XX. stoletja.

Toda katere so, končno, značilnosti tega spisa, zaradi katerih je imel tako velik vpliv?

Središčni problem *Federalista št. 10* so t. i. »fakcije« (factions). Prevedli smo jih s strankami in njihovimi izpeljavami (strankarstvo), čeprav bi nas lahko to zavedlo v zmoto, kolikor ne bi izraza pojasnili. Dobesedno pomeni »faction« takšno »stranko«, ki se zavzema za svoje parcialne interese proti legitimnim interesom drugih ali proti občemu interesu. Zato moramo besedo »faction« v tem eseju brati v prvi vrsti kot »frakcija«. To moramo imeti pred očmi, kadar koli se srečamo s tem izrazom. Treba je torej reči, da frakcija tu pomeni sebično politično skupino; z današnjimi besedami, ki so zgubile pejorativni pomen, bi lahko rekli interesno skupino ali politično stranko. *Federalisti* so, kot večina takratnih mislecev (prim. Sartori 1976) »frakcije« zavračali, toda za razliko od njih so kot politični realisti hkrati priznavali svobodo njihovega obstoja in delovanja. Pri tem se je Madison opiral tako na splošno pojmovanje človeka, o katerem smo že govorili zgoraj, kot na širše vprašanje oblike politične vladavine in ureditve, ki bi bila najboljši okvir za svobodo izražanja interesov, hkrati pa tudi uspešno sredstvo za omejevanje in obvladovanje njihovih sebičnih posegov.

Madison poudarja – o tem izrecno govori v svojem eseju – da lahko »zlo strankarstva« obvladujemo bodisi tako, da odpravimo vzroke za njegov nastanek, ali pa tako, da obrzdamo posledice strankarstva. Ravno ko obravnava prvi način, zapiše nekaj svojih politološko-sociološko osrednjih misli. Oba glavna vzroka za nastanek strank – namreč svobodo njihovega nastanka in popolno interesno homogenizacijo državljanov – je nemogoče ali nepriporočljivo odpraviti, ker bi to bilo bodisi nerazumno ali pa neuresničljivo. Odpraviti svobodo nastajanja in obstoj strank? To bi pomenilo, poudarja Madison, odpraviti svobodo za politično življenje in bi bilo prav tako nerazumno, kot če bi hoteli uničiti zrak, ki je nujen za življenje, čeprav hkrati tudi omogoča škodljive učinke ognja. Toda na drugi strani

tudi ni mogoče doseči homogenizacije družbe in politike z uniformnostjo interesov. Kajti razlike med ljudmi imajo številne vzroke, zlasti pa so zasidrane v različnih naravnih sposobnostih, iz katerih izvira tudi pravica do lastnine. »Varstvo teh sposobnosti je prvi cilj vlade. Razlike v obsegu in v vrstah lastnine so posledica varstva različnih in neenakih sposobnosti za pridobivanje lastnine; in iz vpliva letih na čustva in poglede vsakokratnih lastnikov sledi delitev družbe na različne interese in stranke«. Sklep, ki iz tega sledi, je popolnoma v skladu z antropologijo federalistov, da so namreč »skriti vzroki strankarstva vsajeni v samo naravo človeka«. Madison torej po eni strani poudarja pluralistično interesno genezo politike (s čimer je imel izreden vpliv na kasnejši razvoj pluralistične teorije), po drugi strani pa še bolj poudarja primarno vlogo lastniško-ekonomskega dejavnika v političnem življenju moderne družbe. Ta dvojna etiologija razlik in različnih interesov se še razločneje vidi iz pasusa, v katerem po eni strani pribija, da so »najbolj malenkostne in najbolj umišljene razlike razplamtevale sovražne strasti in povzročale najhujše spopade«, po drugi pa to pluralistično etiologijo konfliktov zopet hierarhizira v ugotovitev, ki je bila osnova za »ekonomsko interpretacijo zgodovine« (Beard 1913): »Toda najbolj razširjen in najbolj trajen izvor strankarstva je v mnogovrstni in neenaki razporeditvi lastnine. Tisti, ki imajo lastnino, in tisti, ki je nimajo, so od nekdaj predstavljali različne interese v človeški družbi. To velja tudi za tiste, ki so upniki oziroma dolžniki. Interes lastnika zemljiške posesti, interes lastnika manufaktur, interes trgovcev, interes bankirjev poleg nekaterih manj pomembnih interesov se nujno razvijajo pri civiliziranih narodih in pod vplivom različnih mišljenj in pogledov delijo te narode v različne razrede.« To mesto iz Federalista št. 10 kot da anticipira kasnejšo razredno razlago politike. Toda pri tem je treba opozoriti, da se od kasnejšega npr. Marxovega razumevanja loči predvsem po tem, da poleg kriterija lastnine in nelastnine veliko bolj upošteva tudi nasprotja med različnimi vrstami in količinami lastnine (oziroma različne interesne skupine); da poleg lastniške diferenciacije bolj izrecno izpostavlja tudi nelastniško diferenciacijo; ob vsem tem pa lastniške diferenciacije ne izvaja iz izkoriščanja, marveč iz različnih sposobnosti in takšnih socialno-strukturalnih ugotovitev ne povezuje s filozofijo zgodovine, ki naj bi vodila v likvidacijo lastnine in v interesno homogeno družbo, marveč da bi utemeljil zakon zgodovine, po katerem je vsaj za moderno civilizacijo bistvena značilnost politike, da so vanjo bistveno involvirani zlasti ekonomski interesni konflikti, naloga državne oblasti pa naj bi bila, da te konflikte razrešuje. To sledi iz zaključnega stavka pravkar navedenega pasusa: »Reguliranje teh različnih in med seboj nasprotujočih si interesov je pglavitna naloga sodobne zakonodaje in vnaša duh strankarstva v nujno in redno delovanje vlade.«

Iz vsega tega sledi, da je Madison v *Federalistu št. 10* – pri čemer je izražal tudi poglede drugih federalistov – v imenu politične svobode nastopal zoper omejevanje svobode strankarstva v imenu političnega realizma, ki je izhajal iz naravnega obstoja različnih socialnih interesov, pa proti vsakemu poskusu po interesni uniformnosti. Interesna nasprotja in interesni konflikti – zlasti zaradi različnih materialnih interesov, toda ne samo njih – pa tudi morajo biti naravna vsebina političnega življenja.

Če torej Madison iz teh razlogov odklanja razreševanje problema »strankarstva« na ravni odprave njegovih vzrokov, kaj predlaga zaradi obvladovanja (»brzdanja«) njegovih posledic? Ko odgovarja na to vprašanje, prehaja iz antropološke in pravnosociološke obravnave politike na raven institucionalne analize, ki pa ju tesno povezuje z omenjenima nivojema, da bi tako izoblikoval, zopet govorjeno v sodobnem jeziku, kompleksnejši politološki pristop. Madison opazuje zdaj

problem strankarstva v zvezi z dvema konkretnima situacijama: če stranko sestavlja manjšina na eni in če stranko sestavlja večina na drugi strani. Prva situacija ga ne vznemirja toliko, saj meni, da je zanj »zdravilo v republikanskem načelu«, v katerem večina pač z glasovanjem prepreči manjšini, da bi uveljavila svoje partikularistične interese, da bi torej delovala kot »stranka« (faction) proti interesom drugih oziroma proti interesom celote. To, kar je za Madisona večji problem, je situacija, v kateri se v stranko oziroma v »frakcijo« spremeni večina. Taki večini »oblika ljudske vladavine (popular government) omogoča, da občo blaginjo in pravice drugih državljanov žrtvuje svoji dominantni strasti ali interesu.« Madissonov cilj pa je ravno, da to prepreči. Toda kako?

Madison odgovarja, da je to mogoče doseči na enega izmed dveh načinov. »Ali se mora preprečiti hkrati obstoj iste strasti ali interesa v večini; ali pa je večini, ki se odlikuje s tako hkratno strastjo ali interesom, treba s samo njeno številčnostjo in s krajevnimi razmerami onemogočiti, da zbere sile in uresniči svoje zatiralske koristi.«

Ravno v zvezi s tem se Madison opredeli do oblike političnega sistema, ki bi, po njegovem, bil sposoben onemogočiti frakcije, predvsem večinsko. Kot možno rešitev najprej zavrača »čisto demokracijo« (kar bi danes imenovali neposredno demokracijo) in njene »teoretike« (mišljen je očitno zlasti Rousseau), češ da čista demokracija pospešuje delovanje večine v škodo posameznikov in manjšine.

Namesto antične neposredne mestne demokracije na majhnem prostoru, ki je vse do 18. stoletja veljala za demokracijo sploh, je Madison (kot pred njim Locke in zlasti Montesquieu, ki sta bila med najbolj pomembnimi viri federalistične politične filozofije) iskal rešitev v predstavniki vladavini oziroma, kot jo je imenoval, v »republiki«: »Republika, s katero razumem predstavniki vladavo, odpira drugačne možnosti in obljublja zdravilo, ki ga iščemo.«

Te boljše možnosti za onemogočanje »frakcij«, ki jih nudi republika, izvirajo po Madisonovem prepričanju iz dveh razlogov: prvič, ker gre za predstavniki vladavino majhnega števila ljudi; in ker gre za obliko političnega sistema, ki zajema večje ozemlje (z večjim številom državljanov). Predstavniki vladavina naj bi – za razliko od neposredne demokracije – omogočila, da izvoljeno ožje telo bolje prepozna splošno blaginjo (»prave interese dežele«); širše ozemlje in večje število državljanov pa naj bi zagotavljalo večjo kvaliteto izvoljenih, poleg tega pa naj bi večje območje države predvsem omejevalo skupni motiv večine, da krši pravice drugih, če pa bi se takšen skupni motiv že pojavil, pa bo mnogo težje hkrati povezati vse pripadnike večine v skupni akciji.

Vsa ta argumentacija služi Madissonu – kar je tudi, kot smo videli – temeljni namen *Federalističnih spisov* – da podpre federativno ureditev, ki je bila predlagana v novi ameriški ustavi, nasproti prejšnji konfederativni ureditvi. Velika in močna Zveza naj bi bila jamstvo za večjo kvaliteto izvoljenega predstavnikiškega telesa, hkrati pa naj bi velika federacija, v kateri bi obstajalo večje število strank, preprečevala nastanek večinske stranke, ki bi nelegitimno delovala proti drugim. Isto velja tudi glede možnosti hkratnega delovanja na velikem prostoru in v različnih krajevnih razmerah.

Tako se *Federalist št. 10* izteče v zagovor federacije in federalizma kot izvirne oblike, ki so jo »očetje ustanovitelji« predlagali za obliko ljudske vladavine na velikem prostoru.

S tem naj bi bila, kot pravi Madison na začetku eseja, izpričana težnja velike Zveze, da »zaduši in obrzda strankarstvo« in uveljavi občo dobro in legitimne pravice manjšine in posameznika.

V čem je torej treba predvsem videti teoretični pomen tega kjučnega eseja celotnih *Federalističnih spisov*?

Federalist št. 10 kljub svoji takratni neposredni instrumentalistični funkciji še v večji meri kot celotni *Federalistični spisi* pomeni pomemben prispevek k oblikovanju moderne politične teorije. Njegov pomen je treba veliko bolj kot v zagovoru neke konkretne politične ureditve videti v tem, ker je:

- pojmoval politiko kot dejavnost, povezano z interesno strukturo civilne družbe;

- izhajal iz političnega konflikta kot iz inherentne značilnosti politike;
- poudarjal vlogo materialnih interesov v političnih procesih, hkrati pa priznaval pomen tudi drugih virov različnih interesov in interesnih konfliktov;

- zelo zgodaj, v času, ko je v politično misel prodiral izrazit individualizem, opozoril na vlogo političnih skupin (čeprav skozi kritično obliko »frakcij«) v političnem življenju;

- poudaril pomen predstaviške vladavine kot nujne forme za demokratično vladanje na velikem prostoru in v kompleksni družbi;

- opozoril na problem legitimnosti vladavine večine, če vladavina služi samo tej večini, naperjena pa je proti legitimnim interesom manjšine (manjšin) ali obče- mu interesu kot celoti.

Ni torej naključje, da je Madisonov esej št. 10, ki je sam po sebi pomemben neposredni izvor moderne politične teorije, tudi pomembno vplival na razvoj politične znanosti v XX. stoletju. Zlasti velik je bil njegov učinek na nastanek (Bentley 1967 oz. 1908) in razvoj (Truman, 1964 oziroma 1951) teorije interesnih skupin; na raziskovanje vpliva ekonomskega dejavnika v zgodovini in politiki (Beard 1913) in na razvoj novejšje teorije demokracije in pluralizma (Dahl 1956). Pomemben je tudi kot prispevek k novejši kritiki absolutizacije večinskega principa vladanja in k priznavanju manjšin(e).

Seveda je tudi res, da moderna politična znanost gleda na marsikateri problem drugače in da je sprožila nova vprašanja, ki se jih kljub svoji genialnosti Madison ni zavedal (in včasih tudi ni mogel zavedati). Če je postalo vse bolj jasno, da sodobnost zahteva kot dominantno obliko predstaviško demokracijo, pa se hkrati ponovno odpira vprašanje vloge neposrednih in funkcionalnih oblik demokracije. Vloga ekonomsko-lastninskih členitev je še vedno ostala dokaj pomembna, toda zdi se, da je v središče stopil prepad med znanjem »policy elit« in znanjem navadnih ljudi (prim. Dahl 1989). V moderni teoriji demokracije so politične stranke nujne in potrebne sestavine pluralizma in demokracije, predstaviška vladavina pa nujno »party government«. Argument prostora kot dejavnika vladanja še vedno govori za predstaviško vladavino, toda prostor (in čas) v dobi komunikacijske revolucije in elektronske tehnike spreminjata svojo naravo. Prav tako je izkušnja pokazala, da so bile mnoge majhne države ne samo demokratične, marveč tudi učinkovite (prim. Švica, Nizozemska, Avstrija, skandinavske države), in da se mnogi ključni politični problemi v heterogenih pluralnih družbah rešujejo s konsociativnimi in konsenzualnimi tehnikami.

Znani ameriški politolog Clinton Rossiter (1961:XII) je zapisal, da se *Federalistični spisi* zdijo »kot štiri knjige v eni: kot pojasnjevanje prednosti federalne vladavine; obtožba konfederalne ustave, ker ni zagotavljala takšne vladavine oziroma ker sploh ni nudila ščepca tega, kar bi bilo podobno pravi vladi; analiza in obramba nove ustave kot sredstva federalizma in konstitucionalizma; te bolj praktične

zadeve pa osvetli z nenadno sijajno razlago nekaterih trajnih resnic, ki razkrivajo tako nevarnosti kot prednosti svobodne vlade«. Novejša Millicanova knjiga o *Federalističnih spisih*, ki jih označuje kot »veliko delo politične teorije« (1990:1), pravi, da je *Federalist* pomemben iz treh razlogov: namreč zaradi »svojih avtorjev, predmeta svoje obravnave in zaradi svojih impresivnih argumentov« (...××), tako da »večina kritikov soglaša, da je za Publiusovim modrim komentarjem o ameriških zadevah 18. stoletja pravzaprav racionalen, koherenten, dokaj celovit pogled (perspective) na politiko kot tako – pogled, ki zasluži, da ga vključimo v trajno človeško zbirko političnih idej« (ibid, str. 2, 3).

Obstaja torej soglasje o tem, da tudi tisti, ki imajo kritično stališče do socialnega ozadja *Federalističnih spisov* (Beard 1913; Parrington 1930), priznavajo, da *Federalistični spisi* predstavljajo izredno pomembno delo, čeprav še vedno obstajajo in znova vznikajo kontroverze o tem, zaradi česa je to delo pomembno. Nekateri vidijo njegov pomen predvsem v tem, ker naj bi to bil »nacionalističen« spis, v jedru katerega je ideja enotne ameriške nacije: njegov cilj je utemeljiti močno centralno oblast, ki izraža »nacionalne« (t.j. v anglosaškem smislu vse državne interese, medtem ko naj bi kazalo le malo zanimanja za interese držav kot sestavnih delov (tako Millican 1990).

Po drugi strani obstajajo »antikonsolidacijske« razlage (prim. C. Millican, 1990:5 ss), ki trde nasprotno, da *Federalist*, ki je nezaupljiv do vsake koncentracije oblasti, zelo omejuje osrednjo oblast in ji prepušča le strogo omejeno specificirane pristojnosti, medtem ko vse drugo prepušča posameznim federalnim enotam, ki jih nekateri celo razglašajo za suverene.

Charles Beard (1913) in kasneje Parrington (1930) – da omenimo samo njiju – sta videla odločilen poudarek *Federalista* na vlogi najmočnejših ekonomskih skupin (razredna interpretacija), medtem ko so drugi (npr. Truman 1951) predvsem poudarjali pluralistično etiologijo interesnih skupin. Nekatero razlago so razkrivale predvsem elitistično naravo *Federalističnih spisov*, druge pa so zopet poudarjale, med drugim, njihov specifičen pomen za teorijo demokracije (Dahl 1956 govori o posebni vrsti »madisonovske demokracije«) itd.

Vsaka izmed teh razlag najde v *Federalističnih spisih* argumente za svojo tezo. Zdi se, da se ne bomo zmotili, če bomo dejali, da je pomen *Federalističnih spisov*, na kratko rečeno, predvsem trojen.

Prvič, utemeljili so teorijo federalne države, ki je kljub hudemu izzivu sredi 19. stoletja (secesijska vojna) prestala zgodovinsko preizkušnjo in bila zgled za številne druge federacije po svetu.

Drugič, izoblikovali so načelo konstitucionalnega pluralizma (checks and balances) kot sredstva zoper vsako tiranijo oblasti.

Tretjič, tako rekoč »po naključju« (Rossiter) so formulirali tudi nekatera druga ključna teoretična spoznanja, ki se nanašajo na oblast in politiko sploh, pri čemer je zlasti pomembno njihovo opozorilo na vlogo interesnih skupin in interesnih konfliktov za politično življenje.

Če je cilj politike oblikovanje občega interesa – tudi to je izročilo, ki izhaja iz *Federalista* – se ta ne oblikuje kot abstraktna občost, marveč kot interes, ki upošteva in ohranja druge legitimne interese. Politični sistem mora preprečevati uveljavljanje nezakonitih interesov, hkrati pa odpirati prostor za uveljavljanje zakonitih interesov, pravic in svoboščin. Če je bila stigmatizacija »tiranije večine« v *Federalističnih spisih* motivirana tudi ali predvsem z ekonomsko-lastniškimi interesi manjšine, je imela in je z razvojem družbe in politične teorije vse bolj dobivala tudi občo vsebino. O tem pričajo tudi sodobne razprave o »mejah in aporijah večine« in

nedotakljivih pravicah in svoboščinah manjšin(e) in individua. Večinsko pravilo seveda ohranja svojo veljavnost, toda le v obliki omejene večine (Sartori 1987).

Federalistični spisi imajo za nas – tega ne smemo prezreti – še dodatno vrednost, ker nam lahko pomagajo razumeti, zakaj je bila federalistična tradicija v novejšem času, kot domnevamo, zavora za pravočasno razumevanje procesov razpadanja nekdanjih socialističnih večnacionalnih federacij. Toda ravno iz kritike tiranije večine, ki so jo ti spisi razvili, lahko izpeljemo sklep, da je večinski princip za etnično in kulturno heterogeno federacijo še posebej rušilen, če večina ne priznava svojih meja in ni sposobna in ali ni pripravljena na sožitje z »manjšino« oziroma z »manjšinami« na osnovi alternativnih konsociacijskih in konsenzualnih principov (gl. Lijphart 1984). V tem primeru vodi tiranija večine – kot kažejo novejšje izkušnje – k vrnitvi v naravno stanje »vojne vseh proti vsem« in v ruino federacije.

Po drugi strani pa prednosti velikega prostora – in tudi v tem je dala zgodovina Federalistu prav – prihajajo do veljave v procesih sodobne nadnacionalne integracije, kot je Evropska skupnost, v katero se narodi prostovoljno združujejo, da bi dosegli večjo blaginjo, zavarovali temeljne pravice in svoboščine in zagotovili svojo varnost ter svoj in skupni mir.

LITERATURA:

- Bentley, Arthur F. (1967): *The Process of Government*, The Belknap Press, Cambridge, Massachusetts (prvič objavljeno 1908).
- Beard, Charles A. (1913): *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Macmillan, New York.
- Bobbio, Norberto (1988): »Pravilo večine: meje in aporije«, *Teorija in praksa*, št. 3–4, 5/1988.
- Dahl, A. Robert (1956): *Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago.
- Dietze, Goltfried (1960): *The Federalist: A Classic on Federalism and Free Government*, John Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- Dolbear, Kenneth M. (1984): *American Political Thought*, Chatham House, Chatham, N. Y.
- Epstein, David F. (1984): *The Political Theory of the Federalist*, Univ. of Chicago Press.
- Furtwangler, Albert (1984): *The Authority of Publius*, Cornell Univ. Press, Ithaca, New York.
- Hamilton-Madison-Jay (1961): *The Federalist Papers*, A Mentor Book, New York.
- Hamilton, Alexander-Madison, James-Jay, John (1981): *Federalistički spisi*, Redakcija i uvodna studija V. Stanovčić: Radnička štampa, Beograd.
- The Federalist*. From the original Text of A. Hamilton, John Jay, James Madison-With an Introduction of Edward Mead Earle, National Foundation . . . Indianapolis (b. 1.).
- Hofstadter, Richard (1948): *American Political Tradition*, Vintage Books, New York.
- Jacobson – Anderson (1961): *Jacobson's Development of American Political Thought. A Documentary History*. Second Edition: By Thornton Anderson, Appleton-Century-Crofts.
- Merriam, Charles Edward (1903): *A History of American Political Theories*, Macmillan, New York.
- Millican, Edward (1990): *One United People. The Federalist Papers and the National Idea*, The University Press of Kentucky, Lexington.
- Morley, Felix (1981): *Freedom and Federalism*, Liberty Press, Indianapolis.
- Morton, G. White (1979): *Društvena misao u Americi*, Zagreb.
- Nouailhat, Yves – Henri (1969), *Histoire des doctrines politiques aux Etats-Unis*, P. U. F.
- Offe, Claus (1985): *Družbena moč in politična oblast*, Delavska enotnost, Ljubljana.
- Parrington, Vernon L. (1930), *Main Currents in American Thoughts*; Harcourt, Brace, New York, 3 vol.
- Rossiter, Clinton (1961): »Introduction«, v: *The Federalist Papers*, A. Mentor Book.
- Truman, B. David (1964): *The Governmental Process*. Alfred A. Knopf, New York (prvič objavljeno 1951).