

na modelu »socijalnog sistema sa finalitetom« (npr. javne uprave ili privredne kopracije). Njega, određuju sledeći elementi: (a) racionalno određeni ciljevi (»finalitet«) koje treba realizovati; (b) aktivnosti preduzete radi realizacije cilja; i (c) organizacione strukture koje su povezane komunikacionom mrežom unutar kojih se aktivnosti obavljaju (L. Mehl: *Pour une Théorie Cybernétique de l'Action Administrative*, 1966). *Ciljevi projekcije* su »buduće konfiguracije« okruženja koje nastaju kao rezultat sprovedene akcije: samostalnost (autonomija) jednog socijalnog sistema u razmjeri je sa mogućnostima kojima sistem raspolaže pri određivanju svog »finaliteta.« *Aktivnosti socijalnog sistema* obuhvataju raznorodne kompleksne procese koji se ostvaruju i razvijaju u vremenu i prostoru: (a) »efektorske« (realizatorske) aktivnosti pomoću kojih se neposredno ostvaruju ciljevi; (b) »transduktorske« (upravljačke) aktivnosti pomoću kojih se omogućuje obavljanje realizatorskih aktivnosti, i (c) »selektorske« (političke) aktivnosti pomoću kojih se vrši izbor ciljeva sistema. Materijalne, energetske i/ili informacione aktivnosti sistem uspostavlja preko komunikacije sa okruženjem, kako bi došlo do »efekta«, odnosno do realizacije finaliteta. *Organizaciona struktura* sistema obuhvata organe koji obavljaju aktivnosti sistema: *efektor* (»E«) koji pretvara ulazne materijalne, energetske ili informacione tokove (input) u izlazni efekat (output); *Transduktor* (»T«) koji upravlja efektorom pomoću informacionih tokova imajući u vidu cilj koji se definiše na nivou selektora (»S«). Upravljanje sistemom, odnosno regulacioni proces se ostvaruje tako što »S« upućuje »T«-u informacije o cilju koji treba ostvariti; »T« ove informacije »transdukuje«, tj. prima, obrađuje i upućuje »E«-u kao instrukcije za konkretno

obavljanje realizatorske akcije; istovremeno, od »E«-a se uspostavljaju povratni informacioni tokovi (*feed-back*) prema »T«-u i dalje prema »S«-u. Selektor, transduktor i efektor relativni su, pa se u »dinamičnoj strukturalnoj perspektivi«, transduktor »T« može smatrati efektorom »S«-a, odnosno selektorom »E«-a, itd.

Rezultati razvoja koncepcija upravljanja u drugoj polovini XX veka stvorili su pretpostavke za uobličavanje *upravne nauke* kao kompleksne interdisciplinarne opšte teorije upravnih institucija (J. Chevallier, D. Loschek: *Science Administrative*, 1978) kao i za nove pristupe upravljanju socijalnim procesima u vidu tzv. *socijalne regulacije*. Socijalna regulacija ne pristupa upravljanju društvenim procesima kao »vladanje ljudima«, već kao komunikacionom procesu legitimnog interesnog uticaja na ponašanje ljudi prema unapred postavljenim kriterijumima, a s ciljem neutralisanja negativnih efekata neizvesnosti (kontingentnosti) koja proizlazi iz mogućeg nelegitimnog ponašanja drugih ljudi u društvenoj interakciji. Porast informacija vodi ka sve većoj ulozi znanja pri usmeravanju ponašanja ljudi i deluje u pravcu smanjivanja neizvesnosti kao straha od nepoznatog. Stoga, se u razvijenim postindustrijskim društvima može očekivati smanjivanje uloge normativnog i autoritativnog uticaja na ljude, uz istovremeni porast stimulativnog uticaja na individualne motivacije i društvene procese komunikacijskim metodama i tehnološkim instrumentima društvene regulacije.

Stevan LILIĆ

#### LITERATURA

- D. Kavran, *Nauka o upravljanju*, 1991.  
E. Pusić, *Društvena regulacija*, 1989.  
N. Luhman, *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*, 1984.

#### USTAV

Pojam ustava. — Za razliku od većeg broja pravnih kategorija, koje na više ili manje potpun način svoju osnovnu definiciju nalaze

u samom pravnom sistemu, po pravilu ne postoji »ustavna definicija ustava«. Većina postojećih ustavnih tekstova, a i onih koji su

postojali u istoriji svetske ustavnosti, ne sadrži u sebi punu »ustavnu definiciju ustava«. Umesto toga, u većem broju ustava ima elemenata neophodnih za definisanje ustava; pa se ponegde mogu naći i formule koje bi se mogle oceniti kao pokušaj definisanja. Zbog toga, definisanje ustava se, pa sledstveno tome, i određivanje pojma ustava, prepušta nauci. Ni tradicionalno, ni u savremenom društvu taj posao nije zaokupljao samo pravne nauke, već je bio uvek i područje interesovanja drugih društvenih nauka, pre svega političkih nauka, ali i sociologije i filozofije.

Tako su nastala i različita određenja pojma ustava ograničena postulatima pojedinih naučnih disciplina. Ne dovodeći u pitanje celishodnost pojedinačnih i strože »fahovskih« orijentisanih određenja pojma ustava, upozoravamo na dva značajna momenta. Specijalistička razmatranja kompleksnih pojmova kao što je »ustav doprinela su osvetljavanju pojedinih elemenata, odnosno pojedinih aspekata pojma ustava. Njihova puna vrednost vidi se tek ako posluže jednom sintetičkom definisanju koje odgovara stvarnoj kompleksnosti pojave. Pri tome, polazeći od empirije, mora se u prvi plan izvući pravno i političkoško određenje ustava.

Sve dosadašnje pokušaje određivanja pojma ustava je moguće grupisati u dve velike grupe. U prvoj nalaze se ona određenja koja ustav definišu isključivo pravnim elementima, a u drugoj ona koja u definisanju koriste sociološke, političkoške, filozofske ili neke druge elemente. Smatramo da su svi pristupi relevantni za kompleksno određivanje pojma ustava. Zadržaćemo se na karakterističnim primerima, pre svega onim koji su imali značajniji uticaj na razvoj ustavnog prava, kao grane pravne nauke.

Bez obzira na mnogobrojne razlike u gledištima među autorima koji su nastojali da ustav definišu pravnim elementima, razlikovanje između ustava u *formalnom* i *ustava u materijalnom* smislu sreće se u skoro svim razmatranjima. Iako postoje razlike u nijansama, u najvećem broju slučajeva autori se slažu da pod ustavom u formalnom smislu treba smatrati jedan pravni akt koji se tim imenom najčešće i naziva. Pored izraza *ustav* sreću se još, mada ređe, izrazi, upotrebljeni

kao sinonimi: ustavni zakon, osnovni zakon, organski zakon, osnovna norma. Znalno ređe, u savremeno doba mogu se sresti i drugi nazivi: povelja, deklaracija.

Ustavom u materijalnom smislu označuju se skup pravnih normi koje se nalaze u više pravnih akata ili u običajnom pravu (nepisane norme) koje imaju funkciju ustava. Pod funkcijom ustava u ovom smislu podrazumevamo da te norme imaju istu pravnu snagu kao i ustav i da im je podjednako određen predmet regulisanja.

Razlikovanje ustava u formalnom i materijalnom smislu zasnovano je na spoljnoj formi u kojoj se pojavljuje ova kategorija, ali ima i suštinski značaj. Zavisno od toga da li se prihvata formalno ili materijalno shvatanje ustava, određuje se i opšti pojam ustava.

Iako se Engleska, zemlja koja se smatra postojbinom savremene ustavnosti, upravo i danas javlja kao zemlja koja nema ustav u formalnom smislu, u savremenom svetu je neopozivo pobedila praksa postojanja *formalnog* ustava. Od preko 160 nezavisnih država sveta daleko najveći broj njih ima ustava u formalnom smislu, ili se nalazi u procesu njihovog donošenja. Među ovim ustavima postoje velike razlike ali ima i istovetnosti ili bar velike sličnosti u dve, za definisanje ustava bitne tačke, u pravnoj snazi i predmetu regulisanja. Zbog takvog stanja stvari može se zaključiti da je razlikovanje između ustava u formalnom i materijalnom smislu danas manje važno, ali je pogrešno smatrati da ono nema značaja.

Kako je pokušaju definisanja ustava najviše pažnje posvećeno u pravnim naukama, to je logično da je u optičaju bilo i ima najviše pravnih definicija ustava.

Navodimo samo neka od ovakvih određenja. Slobodan Jovanović u svome najznačajnijem teorijskom delu *O državi* prilično je skeptičan prema pokušajima da se ustav oštro odvoji od zakona kao i da se odredi ne samo po formalnim nego i po materijalnim elementima. Ali, uz uobičajenu rezervu, on se ipak opredeljuje i kaže: »Postoji mišljenje, da se između ustava i zakona može povući razlika ne samo u formalnom nego i u materijalnom smislu. Istina, ustav je, kao god i zakon, po svojoj sadržini opšte pravilo, ali

pravilo koje sadrži ustav, stoji prema pravilu koje sadrži zakon, kao osnovno pravilo prema izvedenom». Dalje navodi: »Pod imenom ustava valjalo bi, dakle, razumeti pravila o organizaciji vrhovne vlasti, od koje proističu sva ostala pravila« (S. Jovanović, *Država*, Beograd, 1990, str. 224). U istom delu on još ističe da u ustav ulaze i odredbe o pravima građana.

Verovatno najrepresentativnije određenje ustava čisto-pravnim elementima je ono koje se može vezati za čuvenog austrijskog pravnika, inače korifeja i osnivača savremene normativističke teorije, Hansa Kelsena. On navodi: »Bitna definicija ustava u materijalnom smislu reči jeste da odredi način stvaranja opštih pravnih normi, tj. da odredi zakonodavne organe i zakonodavni postupak, i takođe — do izvesne mere — sadržinu budućih zakona« (H. Kelsen, *Opšta teorija države i prava*, Beograd, 1951, str. 257). Problemom definisanja ustava bavio se i Karl Šmit u svom delu *Teorija ustava*. Tu se može naći još jedna tipična pravna definicija ustava. Po njemu: »Ustav u apsolutnom smislu može značiti jedno osnovno uređivanje, tj. jedan jedinstveni, zatvoren sistem najviših i poslednjih normi (Ustav = norma normi)« (C. Schmitt, *Verfassungslehre*, München und Leipzig, 1928, str. 7).

Treba pomenuti i one brojne definicije koje u određenju ustava više ističu formalne elemente (teoriju o krutoj ustavnosti kao jedinoj pravnoj ustavnosti u našoj literaturi je najkonsekventnije zastupao prof. J. Stefanović u delu *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Zagreb, 1956). Njima se posebno naglašava da je ustav najviši pravni akt, donet od strane posebnih, za to formiranih organa, u posebnom, od redovnog zakonodavnog postupka različitom postupku i sl.

Sve pravne definicije, čiji je broj ogroman i dalje raste, značajno su doprinele osvetljavanju bitnih elemenata ustava, ali ipak nisu uspele da obuhvate njegov totalitet. Zato su mnogi autori, naročito iz drugih bliskih društvenih nauka, pokušavali da u definisanje ustava unesu vanpravne elemente.

U određenjima ustava vanpravnim elementima vremenski prva i dugo najznačajnija grupa definicija je ona koja ima religijsko i

filozofsko utemeljenje. Obilje ovakvih određenja ustava je toliko da je iz njega teško izvući neke reprezentativne primere, ali ipak pominjemo one koji ustav smatraju emanacijom božje volje (*Civitas dei*), izrazom i ostvarenjem apsolutnog duha, osnovnim redom stvari u društvu i sl. Ovakvi pristupi definisanju ustava imaju značaj za filozofiju i spoznajnu vrednost utoliko ukoliko se i osnovno utemeljenje iz koga su proistekli može uzeti kao stvaran doprinos spoznaji istine. Za sintetičko definisanje ustava kao pravne kategorije, ono ipak ima marginalan značaj. Ne bi se slična karakteristika mogla dati za ona određenja koja imaju sociološku osnovu.

Čuveno predavanje Ferdinanda Lassala o suštini ustava, koje je održano 1862. god., sadrži i jednu odredbu o ustavu kao odnosu društvenih snaga koja se, s pravom smatra osnovnom matricom realnog sagledavanja ustava. To vezivanje ustava za društvene odnose sreće se i kod Marksa, koji o ustavu građanske države piše kao o ustavu privatne svojine, a i kod Lenjina koji ističe da je svojina srž svakog ustava. U ovoj grupi određenja ustava značajni su i pokušaji drukčije ideološke orijentacije (npr. Smend, pa i već pomenuti Šmit). U svakom slučaju, sociološko određivanje ustava bilo je i ostalo nešto više vezano za sintetičko definisanje ustava kao pravne kategorije, nego što je to slučaj sa filozofskim. Ipak, najbliža sintetičkom definisanju ustava kao pravne kategorije jesu njegova političološka određenja.

Među političološkim određenjima ustava mnogobrojna su ona koja ustav definišu kao sredstvo ograničenja političke vlasti i samovolje. Zahvaljujući ovim gledištima, savremeni sintetički pojam ustava po pravilu uključuje u sebe, posredno ili neposredno, i taj element. Sličan karakter imaju i određenja ustava kao jedne vrste političkog i socijalnog poretka ili njihove unutrašnje dinamike. Treba u istom kontekstu pomenuti i definisanje ustava kao »pravila političke igre«, kao regulisanje odnosa između nosilaca vlasti i podvlašćenih i sl. Svi ovi i drugi slični pokušaji bitno su proširili krug posmatranja i omogućili mnogo kompleksnije i potpunije razumevanje pojma ustava kao pravne kate-

gorije. Time je postala mogućna i potrebna sintetička definicija ustava.

Sintetičko definisanje ustava ne dovodi u pitanje celishodnost niti istinitost posebnih specijalistički omeđenih definicija, ali nastoji da prevaziđe njihovu ograničenost. U našoj literaturi takav karakter ima definicija prof. J. Đorđevića, koji piše: »Pod ustavom se podrazumeva javni akt ili dokument koji predstavlja najviši zakon u jednoj zemlji i koji rešava osnovne društveno-političke odnose te zemlje, naročito pitanje formiranja, funkcionisanja i ovlašćenja političke vlasti, postavljajući istovremeno i granice akcije vlasti u odnosu na društvo, a naročito u odnosu na izvesnu sferu koja garantuje integritet ličnosti čoveka i elementama ljudska i politička prava, koja su ujedno i sredstva ograničenja vlasti« (J. Đorđević, *Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije*, Beograd, 1961, str. 61).

Pri ovakvom definisanju pojma ustava ne gubi se iz vida da je u pitanju pravna kategorija, tj. najviši pravni akt jedne zemlje. Time se istovremeno obuhvata i ranije istaknuto zapažanje čisto pravnih definicija o ustavu kao »normi iz koje proističu norme«. Ukazivanjem na predmet regulisanja (politička vlast, odnos prema društvu, prava čoveka) prevazilaze se određena antinomija između formalnog i materijalnog pojma ustava zahtevom da ustav ispunjava oba svojstva. To se, po nekima, može smatrati slabošću ove definicije. Ali ako se pravi razlika između ustava i ustavnog prava, ta primedba može se zanemariti. Posebno isticanje svojstva ustava kao akta obezbeđenja određene sfere ljudske slobode i prava čoveka, kao i ograničavanja političke vlasti odgovara istorijskim faktima, ali i ukazuje na relativno kasno nastajanje ustava u savremenom smislu i njihovu vezanost za nastanak i razvoj građanske demokratije, koja je prva u istoriji započela proces emancipacije čoveka u društvu političkom emancipacijom društvene većine.

Na osnovu svih ovih razmatranja, ustav bi se mogao odrediti kao najviši pravni akt jedne zemlje koji institucionalizuje postojanje i funkcionisanje političke vlasti, uređuje osnovne društveno-ekonomske i političke odnose, obezbeđuje određenu sferu slobode i prava

čoveka i predstavlja sredstvo ograničenja nosilaca političke vlasti.

Poreklo ustava. — Poreklo ustava se određuje različito, što zavisi od određenja ili za materijalni ili formalni pojam ustava. Kod prvog, naročito ako se izostavi ona bitna odrednica o ograničenju vlasti i pravima čoveka, poreklo treba tražiti u davnom i složenom procesu nastajanja države. Teorijski je moguća zamisliti postojanje države bez pravnih normi o organizaciji države i osnovnim društvenim odnosima, ali to je samo izuzetak za koji se može smatrati da potvrđuje pravilo. Pri određenju za ustav u formalnom smislu, a u skladu sa pojmom ustava kakav je u ovom eseju prihvaćen, stvari stoje znatno drukčije.

Termin *ustav* (latinski — *constitutio*) javlja se još u antičkoj Grčkoj (Platon i Aristotel) i u starom Rimu (postoje i posebni akti koji se nazivaju konstitucijama), ali tada se nije moglo govoriti o ustavu u savremenom smislu reči. Propast velikih robovlasničkih država dovela je do privremenog nestajanja termina *ustav*, a rani feudalizam je bio doba koje je problem organizacije države postavilo potpuno drukčije, isključujući svaku pojavu, čak i rudimentarnih klica ustavnosti. Osnovne pravne norme ovog razdoblja bile su sadržane u nepisanim običajima i konvencijama, a nešto kasnije javljaju se i ugovori između susednih vazala. U tim ugovorima obezbeđivane su određene privilegije za ugovorne strane i nastajalo se da se ograniči vlast vladara. Nijedan od tih ugovora nije obuhvatao sve one odnose koji su predmet regulisanja u ustavu u savremenom smislu reči, pa se zato i ne smatraju ustavom. U skladu sa ovim, osnovano je tvrditi da sve do XVII veka ustavnosti u savremenom smislu nema.

Mada ustavnost u modernom smislu počnje tek raspadom feudalne države, u razvoju te države bilo je dosta dokumenata koji se mogu smatrati klicama ustavnosti. Prema opštem mišljenju, jedan od najranijih ovakvih dokumenata bila je *Magna Carta Libertatum* (velika povelja o slobodama) od 15. juna 1215. godine. Do nje je došlo u borbi između engleskih feudalaca i vladara Jovana I (poznatog kao Džon bez zemlje). Ova povelja se

odnosila na tada najniži sloj engleskog plemstva — barone — pa se otuda ponegdje naziva i *Carta Baronum*. Tom staležu je garantovan izvestan stepen zaštite protiv zloupotreba kraljeve vlasti. U 63 paragrafa *Magna Carte* izričito ograničava sudske prerogative kralja, propisuje načelo zakonitosti u lišavanju slobode i pravo na zakonito sudenje. Isto tako, istaknut je princip ograničavanja dažbina, koje kralj može zahtevati od svojih podanika. Naročitu pažnju izaziva odredba koja i danas zvuči vrlo progresivno. Prema toj odredbi, baronima se priznaje pravo na pobunu protiv vladara u slučaju da se on ne pridržava odredaba povelje. Ta odredba je u kasnijoj engleskoj istoriji odigrala veliku ulogu u borbi protiv vladarskog apsolutizma.

Kasnije, i u razvoju nekih drugih zemalja sreću se dokumenti koji imaju odredbe sa obeležjima ustavnosti, a koji se često zaboravljaju u nabranjanju izvora savremene ustavnosti iako je njihov uticaj na ustavnost pojedinih zemalja vrlo značajan. Dobar primer za to pruža poznati dokument iz naše feudalne prošlosti — *Dušanov zakonik* (1349—1354. god.). U ovom *Zakoniku*, koji je u stvari bio opšti zbornik prava feudalne Srbije, ima značajnih ustavnopravnih normi u pogledu sudskog postupka, izvesnog ograničenja vlasti vladara, položaja pojedinih staleža u društvu i sl.

Dalji razvoj moderne ustavnosti u svetu vezuje se za pojavu nove mlade građanske klase. Društveno-ekonomski položaj buržoazije u feudalnom društvu bio je takav da se kao uslov njene dalje afirmacije, očuvanja i unapređenja, delom već stečenih ekonomskih pozicija, imperativno nametala borba za političku emancipaciju. Ta borba je vođena protiv neograničene samovolje vladareve vlasti i feudalnih privilegija svetovne i duhovne vlastele. Prirodan saveznik buržoazije u toj borbi bile su mase kmetova i gradske sirotinje, koji su već stupili na put sopstvene transformacije u proletarijat.

Tako je borba buržoazije za političku emancipaciju, zbog njenog društvenog položaja i osobenosti kapitalističkog načina proizvodnje, bila istovremeno i borba za

opštu političku emancipaciju. U takvoj situaciji, dvostruko »oslobođenje proletarijata« (»oslobođenje« od sopstvenih sredstava za proizvodnju i političko oslobođenje od feudalne vezanosti za zemlju) bilo je *conditio sine qua non* novog kapitalističkog načina proizvodnje. Dok se ono prvo »oslobođenje« odigravalo kroz proces prvobitne akumulacije, politička emancipacija se ostvarivala kroz revolucije ili postepenim reformama starog feudalnog sistema. U takvim uslovima nastaje određena, doduše vremenski i po dejstvu ograničena, podudarnost klasnih interesa proletarijata i buržoazije, koja će kasnije biti narušena. No izvesno je da je to bio svetskoistorijski progres i prvi, do sada neprevaziđeni, korak na dugom putu oslobođenja čoveka i čovečanstva kao celine.

Političko-pravni oblik stupanja buržoazije na »otvorenu scenu« bila je njena borba za ustav i ustavne garantije. Borba je brižljivo teorijski i ideološki pripremana. Počele su da se pojavljuju političke i pravne studije zasnovane na specifičnoj recepciji grčkih sofista, a centar tog kretanja našao se na britanskom ostrvu. U Engleskoj, u toj epohi, pojavljuje se veći broj pravnih akata koji recipiraju, razrađuju i proširuju načela postavljena u dokumentu *Magna Carta*. Među najvažnije od tih akata ubrajaju se: *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689), *Act of Settlement* (1701). Svi ovi akti nastaju kao rezultat sukoba između već delom »buržoaziranog« aristokratskog parlamenta i vladara.

Engleski istoričari kao presudnu godinu u tom sukobu smatraju 1688, koju obeležavaju kao godinu ustanovljavanja ustavne i parlamentarne monarhije i demokratije u Engleskoj. To novo stanje sankcionisano je kroz akt *Bill of Rights*, koji je ponovo izričito potvrdio prerogative parlamenta ranije često kršene od strane vladara. U ovom aktu, koji je zadržao tradicionalnu ugovornu formu, nova dinastija bila je obavezna da parlament tretira kao zastupnika Engleske. U svojih 13 stavova *Bill of Rights* je pre svega bio uperen protiv samovolje kraljevske vlasti. Bilo je zabranjeno suspendovanje zakona od strane kralja i povećavanje poreza i drugih javnih

dažbina na osnovu prerogativa kraljeve vlasti. Nadalje se garantovalo pravo podnošenja peticija, prava protestantskih državljana koji su ranije bili proganjani, slobodni (mada u pogledu širine biračkog prava vrlo ograničeni) izbori za parlament, sloboda govora i diskusije u parlamentu itd.

Čuveni *Habeas Corpus Act* prvi je i odlučujući korak u postavljanju osnova modernizovanog demokratskog i liberalnog pravosuđa, i saglasno tome, određivanja položaja čoveka pred sudom. Garantovanje osnovnih prava ljudske ličnosti u postupku pred vlastima, isključivanja nečovečnih sredstava feudalnog pravosuđa (tortura u istrazi bila je zvanično dozvoljena) predstavljali su izuzetan napredak čiji se značaj može oceniti samo u relacijama tog vremena. I najzad, *Act of Settlement* je dokument koji je regulisao red prestolonasleda, nezavisnost suda i sudija u sudenju i druga značajna pitanja.

Na osnovu navedenih dokumenata javljaju se i prvi ustavi kao logičan rezultat nastajanja prvih građanskih političkih sistema. Insistiranje na njihovoj pisanoj i svečanoj formi rezultat je težnje za ovekovečenjem odnosa koje su oni izražavali. Nema potpune saglasnosti među autorima o datumu pojave prvog pisanog ustava u savremenom smislu reči. Po jednima, prvi pisani ustav je Kromvelov *Instrument of Government* 1649 god. Međutim, većina njih smatra da je to bio samo neuspeo pokušaj da se u Engleskoj ustanovi buržoaska republika. Po drugim autorima, prvi pisani ustavi su osnovni zakoni (*Lois fondamentales de l'Etat*) u Francuskoj, za vreme Anrija IV, i ugovori ustavnog karaktera sklapani u američkim kolonijama. Ipak, danas je skoro opšte usvojeno shvatanje najvećeg broja autora da prvim pisanim ustavom treba smatrati onaj koji je imao dužu primenu i veći značaj. To je Ustav SAD iz 1787. godine.

Pojava Ustava SAD je rezultat borbe američkih kolonija za nezavisnost, koja je konačno uspešno završena sedamdesetih godina XVIII veka potpunom emancipacijom od metropole. Osnovu za ovaj Ustav pružili su Ustav i Deklaracija prava državnice Virdžinija (1776) tekst usvojen na filadelfijskoj konvenciji, 1791. god. dopunjen je sa deset

amandmana posvećenih pretežno ljudskim pravima. Ustav SAD je tipično kratak ustav koji ima svega sedam članova, od kojih su neki dosta opširni, a koji su tokom važnija dužeg od dve stotine godina dopunjavani odnosno menjani sa ukupno 26 amandmana. Njime je obučena organizacija vrhovne vlasti zasnovana na striktnoj podeli vlasti po predsedničkom modelu, obuhvaćeni su odnosi u američkom federalizmu, sistem promene ustava amandmanima, odnosi u zakonodavstvu, principi finansiranja države i postupak ratifikacije ustavnih promena.

Američki Ustav je vrlo širokim i generalnim odredbama, a posebno zahvaljujući ulozi Vrhovnog suda, koji je autoritativni tumač Ustava, uspevao da izrazi sasvim različite društvene odnose u SAD. On je bio osnova za jedan vrlo stabilan i prosperitetni sistem, koji je uspešno prebrojio duboke krize, a danas je to Ustav najmoćnije supersile sveta. Veliki je bio, i oštao, uticaj američkog Ustava na svetsku ustavnost, mada su često njegove najvernije kopije proizvodile upravo suprotna dejstva od željenih.

Klasifikacija ustava.— Za nešto više od dvesta godina razvoja savremene ustavnosti, ustav je postao univerzalna pojava i danas gotovo da nema nezavisne države u svetu koja nema svoj ustav ili se bar ne nalazi u procesu njegovog donošenja. Izuzetak čini izvestan broj autokratskih, u kojima ne može biti ustavnosti u savremenom smislu reči. Obilje faktografskog materijala nameće neizbežnost primene određenih metodoloških postupaka od kojih klasifikacije pomažu da se istraživač snade u spletu oblika i sadržina, prošlosti i budućnosti. Pri tome stalno se moraju imati u vidu ograničene mogućnosti svake klasifikacije, jer bogatstvo životnih oblika uvek prevazilazi okviru postavljene u najpreciznijim i najopravdanijim klasifikacijama.

Medu poznatije i teorijski prilično razrađivane klasifikacije spada podela ustava na *krute* (*tvrdе*, *čvrste*) i *mekе* (*fluidne*) ustave. Ova podela je nastala u XIX veku i rezultat je rasprave između američkih i engleskih konstitucionalista, a i danas se provlači kroz veliki broj teorijskih sistema. Klasifikacioni kriterijum

podjele ustava na krute i meke je postupak ustavne revizije. Ako je u pitanju ustav za čiju je reviziju potreban složeniji postupak od redovnog zakonodavnog postupka, smatra se da je u pitanju krut ustav. Nasuprot tome, kada za ustavnu reviziju nije predviđen postupak koji bi se razlikovao od zakonodavnog, ili uopšte nije propisan postupak, radi se o mekoj ustavnosti.

Kod čvrstih ustava kao posebni uslovi za promene predviđaju se posebni organi koji te promene vrše, pa se tako redovan zakonodavni organ zamenjuje *konstituantom* — ustavotvornom skupštinom. Često se postavljaju teži uslovi u pogledu kvoruma za odlučivanje, ograničava se krug predlagача ustavnih promena, traži se kvalifikovana većina od 3/4 ili 2/3 glasova, naknadna ratifikacija i sl. Pored toga, po pravilu, primenjuju se duži rokovi, striktnije regulisane faze postupka itd. Ređe se sreće i zahtev za konsenzusom u odlučivanju ili za prethodnim ili naknadnim referendumom.

Posebne elemente krutosti ustava čine ustavne zabrane po kojima se u narednim ustavnim promenama uopšte ne mogu menjati pojedine ustavne institucije. *Ustav Italije* iz 1948. isključuje mogućnost promene ustavnih odredaba o republikanskom obliku vladavine, a *Osnovni zakon SR Nemačke* iz 1949. god. isključuje mogućnost promene ustavnih odredaba o podeli države na zemlje, učešću zemalja u saveznom zakonodavstvu i prvih dvadeset članova, koji sadrže principe na kojima počiva država i kojima se garantuju osnovna ljudska prava. Stvarni značaj ovakvih odredaba je pre svega politički, jer se u slučaju krupnih društvenih promena i ove norme isto tako krše kao i sve druge.

Kruta ustavnost je izražavala istorijski različit društvena strujanja pa se teško može oceniti kao a priori progresivna ili reakcionarna. U prvim decenijama svoje državnosti, građanska klasa je insistiranje na krutoj ustavnosti obrazlagala potrebom zaštite od pokušaja restauracije feudalizma. Kasnije je često kruta ustavnost postajala bastion konzervativnih snaga. Uprkos tome, nije beznačajan broj autora koji u krutoj ustavnosti vide jednu od pretpostavki principa ustavno-

sti uopšte. Inače, klasičan primer krute ustavnosti je Ustav SAD.

Što se tiče meke ili fluidne ustavnosti, ona je nastala kao reakcija na apsolutizovanje krute ustavnosti. Suprotstavljajući se tezi da bez krute ustavnosti nema ustavnosti uopšte, pristalice meke ustavnosti su pozivom na englesku ustavnost, a podupirući to pre svega političkim argumentima, tvrdili da je upravo ona dokaz postojanja i opravdanosti meke ustavnosti. Engleska je kolevka savremene ustavnosti i prvi građanski demokratski politički sistem. Njen ustav sačinjava niz akata donetih u različitim epohama koji se mogu menjati i dopunjavati bez posebnog, formalno izričito propisanog postupka za ustavnu reviziju.

U svetu danas prevladuje kruta ustavnost.

Pri razlikovanju krute i meke ustavnosti ponekad nailazimo i na jednu sličnu, ali ne, i identičnu podjelu ustava na *pisane* i *nepisane* ustave. Kriterijum za ovu podjelu je forma u kojoj je ustav donet. Tako se ustavi doneti u obliku jednog ili više pravnih akata nazivaju pisanim, a oni kod kojih ima i nepisanih normi (običajno pravo) — nepisani. Termin *nepisani ustav* ipak treba shvatiti uslovno, jer i u nepisanim ustavima ima pisanih normi. U savremenom svetu prevladuje pisana ustavnost, a klasičan primer nepisane ustavnosti je i dalje Engleska.

Vrlo bliska ovoj podeli je podjela ustava na *kodifikovane* i *nekodifikovane*. Kodifikovanim ustavima se smatraju oni ustavi čije su norme sadržane u jednom pravnom aktu, a nekodifikovani ustavi sadrže više pravnih akata. Ovu podjelu, iako je manje značajna, ipak treba razlikovati od prethodne upravo zato što se pisani ustavi mogu pojaviti i kao kodifikovani i kao nekodifikovani, dok su nepisani po prirodi stvari uvek i nekodifikovani.

U savremenim naučnim sistemima relativno retko se obrađuje klasifikacija ustava prema karakteru organa koji ustav donose. Po toj klasifikaciji, ustavi se dele na *oktroisane*, *ustave-paktove* i *narodne* ustave.

Oktroisani (darovani, poklonjeni) ustavi su oni koje donosi sam vladar, odnosno šef države bez učešća predstavničkog tela ili, u

najboljem slučaju, uz saslušavanje njegovog mišljenja. Generalno posmatrano, ovakav način donošenja ustava odgovara početnim fazama u razvoju ustavnosti i bio je doista raširen u poslednjim danima feudalnih, apsolutnih monarhija. Iako se primeri oktroisanih ustava mogu sresti i znatno kasnije, pa čak i u savremenim uslovima, oni predstavljaju istorijski prevaziđenu kategoriju. Ovo tim pre što se u takvim slučajevima obično radi o kvazi ustavima, tj. o fiktivnim ustavima koji se svečano proklamuju, ali se vrlo malo ili nikako ne primenjuju. Tipičan primer oktroisanog ustava je Ustav Kraljevine Jugoslavije od 1931. god.

Prigada prošlosti veći broj onih ustava koji se u ovoj podeli nazivaju ustavima-paktovima. Takvi ustavi su karakteristični za monarhijski oblik vladavine i to za tzv. ustavne monarhije. Procedura za donošenje ovakvog ustava sastojala se u tome što je predstavničko telo pripremalo i usvajalo ustavni tekst, a monarh je o njemu izražavao svoj stav davanjem ili uskraćivanjem potvrde. Ustavi-paktovi su predstavljali napredak od istorijskog značaja u odnosu na oktroisane ustave. Danas se oni retko pojavljuju, pa i kada se sretnu, stvarni značaj jednog od ustavotvornih faktora (najčešće monarha) je formalan. Naša ustavna istorija daje dobar primer i za ustave-paktove kao što je Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 1921. godine.

Prema organima koji učestvuju u donošenju ustava, najveći broj savremenih ustava pripada tzv. *narodnim ustavima*. Učešće naroda u donošenju ove grupe ustava je različit. Najčešće je ono ostvareno kroz izbor predstavničkog tela koje donosi ustav, a ređe kroz narodnu ustavotvornu inicijativu, prethodni ili naknadni referendum i javnu raspravu.

Sve iznete klasifikacije zasnovane su na pretežno formalnim elementima i mogu se dopunjavati i drugim sličnim. U političkim naukama, pa delom i ustavnom pravu, dugo je velika pažnja posvećivana pokušaju naznačenja sadržinskih, tj. materijalnih kriterijuma klasifikacije. Najrašireniji je onaj pokušaj koji je kao klasifikacioni kriterijum uzimao karakter društvenog uređenja. Prema toj klasifikaciji, ustavi su grupisani na *ustave*

*kapitalističkih zemalja*, *socijalističke ustave* i *ustave zemalja u razvoju*. Zbivanja u poslednjoj deceniji ozbiljno su uzdrmala zasnovanost ovakvih klasifikacija, ne samo zbog propadanja socijalističkih modela u Evropi nego i zbog toga što ustavnost zemalja u razvoju nije zapravo nikada bila koherentna grupa i razlikovala se od drugih samo tzv. negativnim karakteristikama (nerazvijenost, nekapijalistički, odnosno nesocijalistički put razvoja i sl.).

Princip ustavnosti i sistem zaštite. — Princip ustavnosti može se relativno precizno odrediti ne samo kao postojanje ustava već i kao uspostavljanje i razvijanje pravnog sistema i obezbeđivanje ljudskog ponašanja u skladu sa ustavom. Tako određen, princip ustavnosti je najviši oblik izražavanja »vladavine prava« i osnov postojanja pravne države. Princip ustavnosti se ne može odvojiti od principa zakonitosti koji se, uprosćeno, može definisati slično kao princip ustavnosti, tj. kao obaveza svih i svakoga da se u donošenju pravnih akata i preduzimanju materijalnih radnji (ponašanju) pridržavaju zakona.

Ustavnost, kao i zakonitost, pravna je kategorija ali suština i jedne i druge je politička, kako u istorijskom nastanku tako i u postojanju i ostvarivanju jednog političkog opredeljenja. To političko opredeljenje (»vladavina prava«, legalitet) nastaje u doba u kome vlast prestaje da bude u ličnom domenu vladodržaca i postaje opšte dobro. Uspostavljaju se takvi odnosi u kojima načelno »niko nema više prava« (subjektivnih) nego što mu daje pravo (objektivno). Taj istorijski prevrat čovečanstvo duguje vremenu nastanka građanskih demokratija, iako su ideje o tome pa i borba za taj princip stare više vekova i bile su inspiracija brojnih generacija i korifeja u borbi za ljudsku slobodu. Ipak, sve dok novi na privatnoj svojini zasnovani odnosi nisu konačno pobedili, nije bilo moguće ostvariti one odnose u kojima se »sila pretvara u pravo a pokoravanje u dužnost«.

Princip ustavnosti je neodvojiv od demokratije, jer nema demokratskog političkog sistema u savremenom svetu ako se ne obezbedi prihvatanje principa ustavnosti. Teorijski i prema istorijskom iskustvu, *condi-*

tio sine qua non za konstituisanje demokratskog političkog sistema je sposobnost društva da političke konfrontacije, kao najizrazitiji vid društvenih sukoba pretvori u upravne sporove. Politička sukobljavanja koja su se tradicionalno razrešavala odnosom snaga, postaju pravni sporovi, koji se rešavaju po unapred utvrđenim »pravilima igre«.

Taj osnovni društveni proces otvorio je mogućnost da se legalitet (ponašanje saglasno pravu) poklopi sa demokratskim legitimitetom (prihvaćenost pravnog sistema od društvene većine). Ovakav optimalan odnos ne nastaje automatski, odnosno nije unapred »dat« nego je »zadat« i ostvaruje se u manjoj ili većoj meri. Stoga, jasno je da se ni ustavnost kao princip i kao praksa ne mogu odvojiti od borbe za demokratiju i ljudsku slobodu.

Slobodarska suština principa ustavnosti je u striktnom propisivanju granica intervencije vlasti i punoj rehabilitaciji starog zahteva da je dozvoljeno sve što nije izričito zabranjeno. Takav pristup nužno vodi demistifikaciji vlasti i mada nikako ne uspostavlja stanje apsolutne slobode za sve, on uspostavlja društvenu solidarnost u kojoj je osnovna granica slobode obaveza da se poštuju slobode svih drugih.

Osnovna i najvažnija pravna posledica prihvatanja principa ustavnosti jeste objektiviziran odnos u sistemu pravnih akata, koji je od strane velikog broja autora tradicionalno, a u većem broju slučajeva i aktuelno, nazivan hijerarhijom pravnih akata. Najortodoksnije objašnjenje hijerarhije pravnih akata je ono koje je tu pojavu vezivalo za hijerarhiju organa koji ta pravna akta donose, odnosno, kada je reč o aktima jednog istog organa, za specifičnosti akata formalne prirode (postupak, forma).

Prema hijerarhiji pravnih akata, pravni akt niže pravne snage ne može biti suprotan pravnom aktu više pravne snage (tzv. negativna usmerenost), odnosno pravni akt niže pravne snage mora se zasnivati ili proisticati iz pravnog akta više pravne snage (tzv. pozitivna usmerenost).

Striktna hijerarhija pravnih akata je bitno korigovana dejstvom nekih drugih principa

ustavnog sistema od kojih je najizrazitije dejstvo federalizma, autonomije kao i lokalne i druge samouprave. Tako se u stvari hijerarhija, shvaćena kao stepenovanje, ne pojavljuje kao piramida u kojoj je svaki centralni propis više pravne snage od lokalnog već kao sistem objektiviziranih odnosa među pojedinih vrstama pravnih akata (npr. ustavi sa ustavima i statutima, zakoni sa zakonima itd.). Svi ti odnosi moraju biti propisani ustavom i bez njih nema principa ustavnosti.

Najvažnija politička posledica principa ustavnosti je vezanost nosilaca vlasti za ustav. Ta vezanost mora biti apsolutna da bi princip ustavnosti postojao. Čak i onda kada se radi o organu vlasti koji je ovlašćen da menja ustav, dokle god je na snazi postojeći ustav, ustavotvorni organ mora raditi po ustavu. Svi ostali odnosi u pravnom sistemu, ponašanje svih i svakoga, moraju biti upodobljeni istom principu.

Kao i sva načela pravnog sistema tako se i princip ustavnosti krši i otuda je neophodno da ga prati odgovarajući mehanizam zaštite. Povrede principa ustavnosti mogu se pojaviti kao neposredne i posredne i kao materijalne i formalne.

Neposredna povreda ustavnosti postoji kad se donošenjem pravnog akta ili preduzimanjem materijalne radnje krši izričita norma ustava koja je inače po svojoj sadržini podobna da bude neposredno primenjena. Po pravilu broj takvih normi u ustavu je manji i uglavnom se odnosi na organizaciju i funkcionisanje vrhovnih organa vlasti. Dobar primer za neposrednu povredu principa ustavnosti je donošenje zakona od strane izvršnih organa. Mnogo češće je povreda principa ustavnosti posredna. Posredna povreda je kršenje one ustavne norme za čije sprovođenje u život je potrebna prethodna razrada u zakonima ili drugim pravnim aktima. Tako se pored povreda principa ustavnosti pojavljuje istovremeno i kao povreda principa zakonitosti. Broj takvih povreda je mnogo veći od neposrednih.

Materijalna povreda principa ustavnosti je donošenje pravnih akata ili preduzimanje materijalnih radnji koje su po svojoj sadržini pro-

tivne ustavu. Takva povreda bi bila, na primer, donošenje zakona o lišavanju žena biračkog prava. Formalna povreda principa ustavnosti je povreda nadležnosti (npr. aktom pritvoru donosi nenadležni organ), postupka (npr. ako u donošenju zakona izostane njegovo razmatranje u plenumu nadležnog skupštinskog doma) i forme (npr. usmena naredba se smatra prepisom).

Princip ustavnosti zahteva zaštitu i od posrednih i od neposrednih i od formalnih i od materijalnih povreda. U demokratskim ustavnim sistemima dužnost poštovanja principa ustavnosti je opšta, a smisao izričitog proklamovanja takve dužnosti građana je u stavu da njeno prihvatanje treba da bude *autonomno* (u suštini dobrovoljno), a ne *heteronomno* (nametnuto). Obezbeđenje principa ustavnosti je dužnost svih organa vlasti i nosilaca javnih ovlašćenja, a specijalizovani organi za zaštitu principa ustavnosti su sudovi, odnosno pravosuđni sistem u celini. U ustavnim sistemima u kojima postoji ustavno sudstvo, ono je pretpostavljeni nosilac zaštite

ustavnosti, a svi drugi su to samo u određenom delokrugu.

Aleksandar FIRA

#### LITERATURA

- A. Fira, *Ustavno pravo*, Beograd, 1981.  
 C. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, 1959.  
 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Munchen und Leipzig, 1928.  
 G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1927.  
 G. Vedel, *Manuel de Droit Constitutionnel*, Paris, 1949.  
 H. Kelsen, *Opšta teorija države i prava*, Beograd, 1951.  
 J. Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1974.  
 L. Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, 1921—1925.  
 P. Freund, A. Sutherland, M. W. Howe, E. Braun, *Constitutional Law*, Boston-Toronto, 1961.  
 R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd, 1982.  
 S. Jovanović, *Država*, Beograd, 1990.

#### UTOPIJA

Misao o budućem ili nađa umesto neizvesnosti. — Čovek će uvek bolovati od želje da pronađe način da bude drugačiji nego što jeste. Uvek će biti onih koji u sebi nose neistorijsku zamisao o najboljem mogućem društvu, ne uspevajući da ga ostvare. Sigurno je da su ovo osećali ne samo misliloci nego i umetnici, kada su ljudskim stvarenjima dodavali krila, skrećući pažnju posmatrača na večnu težnju čoveka da se odlepi od uhođanih navika i da se vine u predele višeg smisla.

Flober je rekao: »čoveku bi porasla krila kada bi celoga života gledao u nebo!« Samo čovek, između svih drugih bića, može sebe da vidi i stvarnije drukčije nego što je biološki dat u tome može ići u pravcu ostvarenja najboljih i najgorih mogućnosti! Zato svaka ideja o napretku ili nazatku, shvaćena kao pravolinijski proces, nema mnogo smisla.

Utopija je misao za buduće dane, koja ne može stati u današnji dan. Među svim mogućim mislima, ima i onih koje se u načelu nikada ne mogu ostvariti (na primer ideja hrišćanske ljubavi i prema svome neprijatelju). Utopijska misao je dokaz da postoje i takvi sadržaji svesti za čije ostvarivanje ne samo što ne postoje društveno-istorijske pretpostavke nego se one i ne mogu stvoriti, makarvi da su napor društveno-istorijskih subjekata. Utopijske ideje su izvan društva i istorije i zbog toga ne mogu biti ostvarene u društvu i istoriji: bile one najbolje moguće (pozitivna ili ružičasta utopija) ili najgore moguće (negativna ili crna utopija)! Zbog toga što se u načelu ne može ostvariti, utopija i znači mesto kojeg nema, koje ne postoji. Baš zato što je slobodan, ljudski duh se ispoljava u svim svojim oblicima, pa i na utopijski način: ako je duh slobodan, sve mogućnosti