

Никола Ивковић*

Прегледни научни чланак
УДК: 342.4:321.01.
DOI: 10.46793/GP.1102.65I

СИСТЕМ ЗАЈЕДНИЦЕ У САВРЕМЕНОЈ УСТАВНОЈ ДРЖАВИ

Рад примљен: 18. 03. 2020.
Рад прихваћен за објављивање: 06. 07. 2020.

Рад је израз тежњи за откривањем „магичне формуле“ стварања система, односно модерне, уставне државе. Како је ово изузетно захтеван задатак, покретање основне дискусије о систему, те државно-правном устројству, елементима модерне, па следствено уставне државе, врши се са нормативно-догматског и политичко-социолошког становишта. Након тога систематски прва фаза уставног конституционализма заузима централно место дискусије. Преамбула устава се анализира како би се закључиле закономерности и разлике између правних и држава које теже или би требало да теже идеалу сигурне, правно уређене државе. Уочавањем већ извршених класификација и стварањем нових, даје се допринос савременијем научном погледу на преамбулу устава. Повезивање система са једне стране и знања, науке са друге врши се упоредним прегледом основних закључака који одређују модерне глобалне токове стварања државе. Дефицитарност истраживања везаних за преамбулу устава оправдава сврху рада, а у закључним разматрањима политичка визија твораца државног устројста, истиче се као спојница социолошких компоненти са нормативном формулом државотворног успеха.

Кључне речи: уставна држава, преамбула, устав, Häberle, правда.

I УВОД

Живимо у неједнаком свету. Сам преглед мапе сиромаштва коју аналитички води Светска банка ствара глобалну слику различитог живота људи у зависности од места, територије на којој живе. У богатим земљама људи су здравији, живе дуже, имају пуно развојних шанси, више професионалних могућности, опција и погодности о којима људи у

* Адвокат, nikola.ivkovic@ivkoviclaw.rs

сиромашнијем свету могу само да сањају.¹ Можда најкомплексније, најтеже питање, коме теже или би требало да теже истраживачи у оквиру друштвених, социјалних наука, је како једну државу позиционирати у оквиру групе развијених, богатих земаља, што корелативно са собом носи већи квалитет живота у сваком смислу.

Информационо доба, развој технологија и комуникација посебно доприноси актуелизацији ове проблематике. Глобализација све већег обима и увид у начин живота људи са једног краја планете у односу на други, све више ствара жеље за миграцијама из мање у више развијени свет и доступност већих шанси за квалитетнијим животом. Мигрантска криза изазвана ратним дејствима, политичким одлукама и економским интересима, која последњих година погађа највише Европу, ствара пред нашим очима, у нашем непосредном окружењу, реалну слику огромне неједнакости. Ово је подстрек да се овом проблематиком много озбиљније бавимо.

Демографска структура многих друштава последњих година драматично се изменила. Националне границе слабе, а државе се све више суочавају са ризицима које не могу да контролишу на прави начин. Колико све ове промене мењају свет око нас можда најбоље осликава чињеница да је у Великој Британији чак 30% здравствених радника (лекара и зубара) мигрантског порекла.²

Још крајем XX века разматрајући ризике захуктале глобализације, немачки социолог Урлих Бек предвидео је опасности које данас прете да поремете разне друштвене токове. Слабљење обичаја и веза између националних заједница, промена образаца рада, урушавање традиционалних облика породице и демократизацију личних односа „па је будућност сваког појединца много мање фиксирана него што је то било у традиционалним друштвима“, што даље води до тога да ови ризици нису више просторно и временски ограничени као некада.³ Доносиоци одлука покушавају да ризике сведу на минимум, али сведоци смо да правна правила све чешће губе трку са динамиком друштвених односа и променама које се око нас дешавају брже него икада пре. Ера брзих промена све више намеће потребу да постоје они који ће их први препознати и искористити. Значај знања у глобалном свету све више отвара могућности за напредак земаља које тек трасирају свој пут развоја.⁴ У тој траси развоја, такође расте и значај пратилаца друштвеног развоја који би требало бити подупрет

¹ D. Acemoglu, J. A. Robinson, *Why nation fail*, New York, 2012, 53.

² S. Nickell, J. Saleheen, *The impact of immigration on occupation wages: Evidence from Britain* <https://www.bostonfed.org/publications/research-department-working-paper/2008/the-impact-of-immigration-on-occupational-wages-evidence-from-britain.aspx>, датум посете 10.04.2018.

³ Е. Гиденс, *Социологија*, Београд, 2007, 74.

⁴ C. Dahlman, *Technology, globalization, and international competitiveness: Challenges for developing countries* http://www.un.org/esa/sustdev/publications/industrial_development/1_2.pdf датум посете 24.11.2018.

правним решењима. Зато ће наша тежња бити покушај доприноса дискусијама које за циљ имају да утврде шта то слабо развијеним земљама недостаје, бар са становишта правних основа, како би ушле у колосек брзог развоја и достизања нивоа развијених држава.

Потрага за одговором може нас одвести у сет мултидисциплинарних посматрања која би била усмерена ка проналаску формуле државотворног успеха. Зато ћемо ми овде наше истраживање органичити. Кренућемо прво најширим путем, према анализи значења и значаја система уопште, па појма модерне државе. Кроз одговоре у оквиру размишљања о модерној држави јавиће нам се потреба да истражимо нешто конкретнији појам уставне државе. Након тога срж нашег истраживања биће преамбула као систематски први део највишег правног акта једне државе. Циљ ће нам бити да уз узимање у обзир до сада извршених класификација покушамо да нађемо заједничке тачке у преамбулама које означавају промоцију науке, научног истраживања и технолошког напретка као кључне вредности развоја једног система у савременом свету. Наше теза биће да је знање главни покретач стварања система једне државе. С тим у вези науку и научне чињенице као темељ друштвене заједнице истражићемо у коренима уставног уређења. Класификацијом држава које имају одреднице овог типа покушаћемо да анализирамо тренутно стање и промовишемо идеје за будућност, а и како бисмо бар поставили неки принцип тешко достизане егзактности истраживања друштвених појава.

Морамо напоменути да друштвена истраживања конкретизујући проблематику функционисања модерних држава, праве и потребну разлику на велике и мале нације, при чему критеријуми одвајања могу бити различити, али углавном се као одлучујући наводе бројност становништва, величина територије, економска активност и други сложенији индикатори.⁵ Овом приликом симплификоваћемо истраживање па ћемо модерну државу истраживати као једну групу генерално, свесно занемарујући ове разлике и друге разлике, али уз неопходно знање о поједностављивању како би се у неким каснијим анализама евентуално размотрила и различитост по конкретнијим категоризацијама.

II СИСТЕМ

У дискусијама и предавањима о богатству и уређености једног система, уводећи у појам и узроке, горе поменуте неједнакости и сиромаштва једног друштва, М. Зец полази од три премисе. Циљ тако постављених примера је да се на ово комплексно питање понуде што јаснији, једноставнији одговори у

⁵ Z. Dumienki, *Microstates as a modern protected states: Toward a new definition od Micro State-hood*, http://ams.hi.is/wp-content/uploads/2014/04/Microstates_OccasionalPaper.pdf, датум посете 23.12.2018.

тежњи за разумевањем значаја система и визије. Прва премиса је да друштвено богатство једног народа, организованог у форми државе, зависи од расположивости природних ресурса који су доступни том друштву. Економском анализом ова претпоставка не опстаје. Бројне су државе са распрострањеним природним ресурсима, а генерално недовољним бруто друштвеним производом. Друга би била да бројност становништва, као још један ресурс, даје конкурентску предност једном друштву, а самим тим и могућност да се на лествици друштвеног богатства позиционира високо. Немогуће је повући чињеничну линију која спаја бројност становништва са друштвеним богатством. Ера развоја машина и технологија последњих векова, ову конкурентску предност бачила је на маргине. И на крају, трећа премиса би била начин функционисања државне организације. Социјалне промене новог доба, које су обухватиле читаву планету, довеле до тога да у оквиру државне организације највећи значај има ресурс образовања, а ово је једини ресурс који се трошењем увећава. Задатак државног система је да постави друштвену организацију тако да може да искористи потенцијал образовања како би се стварао нови друштвени производ. На тај начин државе које почивају на овим основама изнова се богате, развијају и модернизују. Повезивањем становништва и система који је окренут ка образовању и бољој квалификованости ресурса становништва, даје конкурентску предност која једина може бити спасоносна за бројно мале народе.

Ако прихватимо одговор о претпоставци да један систем бољим чине квалификовани субјекти, односно знањем обогаћених људи, остаје питање шта је систем и како он уопште настаје? Систем се може дефинисати на више начин. Од најједноставнијег Кантовог начина, који систем дефинише као слагање елемената по правилима, до много сложенијих и комплекснијих расправа у тежњи за правим одговором на ову тему. Чак и сам термин систем може бити упитан ако се као синоним употреби појам поретка. Иако је појам поретка у друштвеним истраживањима полако одбачен (због асоцијација на ауторитативне поретке) и данас се наилази на примере оваквог појмовног одређења. Као код појма, и у објашњавању стварања система од стране човека имамо више школа мишљења. Код једне која своје ослонце види у Ренеу Декарту, Томасу Хобсу, Жану Жак Русоу и њиховим следбеницима постојање система схвата се као рационалистички, умни поступак људи усмерен само на оно што је чулима доступно и објашњиво. За разлику од ове школе други правац посматрања система изграђен је на искуственим основама и на феноменима којима се објашњава досадашњи цивилизацијски ниво друштвеног система. Човек је успешан зато што је његово размишљање и деловање вођено правилима, која су процесом селекције развијена у друштву у којем живи и која су, производ искуства генерације.⁶

⁶ Ф. Хајек, *Право, законодавство и слобода*, Подгорица, 2002, 21.

Имајући у виду ове премисе, који је могући плодонисни пут конституционализације која би ишла у корак са овим претпоставкама за XXI век? Стварање система најбоље се огледа кроз комбинацију вредносних и нормативних елемената. Видећемо касније, саму политику која би требало бити изражена кроз устав државе, у оквиру оних уставних докумената који поседују преамбулу устава управо она најбоље осликава. Зато би било ваљано, већ на старту уставног нормирања одредити се и вредносно према знању односно потенцирање, чињеничних, ванвременских елемената у оквиру преамбуле кроз промоцију науке у оквиру овог дела устава. Модерна држава требало би да буде окренута знању као капиталу за будућност који се повећава коришћењем. Елементи система најшире посматрано би требало бити тако устројени да теже прогресу и то прогресу који је заснован на претходном искуству, вешто упакованом у структуру науке која се стално развија, допуњује и доприноси савремености система.

III МОДЕРНА ДРЖАВА

Поглед на горе поменути различитост између држава, ствара нову замишљеност како је до тога дошло. Шта је то условило да се неке државе развију и устроје као стабилне и богате, а друге пак остану на нижем цивилизацијском и опште друштвеном нивоу? Па ако посматрамо развој државе, можемо узети одређени образац прогреса и на основу њега закључити да су неке државе прошле фазе развоја и устројиле се као стабилне, док су друге још увек у развоју или су у неком делу затајиле, па још увек имају сталну потребу за реформама како би дошле до магичне формуле „успешне државе“. Постојање великог броја теорија које теже да утврде законитости у стварању и устројству државе показују да је задатак веома тежак и никако једнострано решив. Стварање државе вероватно је најсложенији производ људског друштва од кога даље зависе све друге делатности и функције једне државне заједнице.

Тако, најједноставније, развој модерне државе можемо посматрати у оквиру 3 фазе.⁷ На почетном стадијуму развоја, овако схваћено, неопходно је било осигурати мир, пре свега мир унутра и неповредивост споља. Кључна одредница у оквиру ове фазе нађена је у *суверености*. Следећа фаза подразумевала је ограничавање тако осигуране суверене власти која је гарант мира. Ограничена власт која функционише по претходно прихваћеним правилима гарантовала је *слободу* и ту се могло осетити рођење уставне државе. Трећа финална фаза, одвијала се или се одвија кроз убирање плодова које су донеле претходне фазе, односно стабилност и слобода. Дакле, расподела друштвеног богатства, *праведност* у оквиру суверености и слободе коју носи уставна, правна држава. Ако бисмо, метафорички, замислили једну модерну државу као кућу, њени темељи били би овако одређени сувереност,

⁷ З. Посаец, *Устав модерне државе*, Политичка мисао XXVII, бр.2, 1990, 138.

слобода и праведност на које би се зидале спољашње манифестације структуре једне државе.

Друштвени динамизам условљава да се константно у новом контексту анализирају тенденције у светлу савремене социолошке збиље. Када проучавамо модерну државу и њене кључне елементе који су изражени кроз кључне нормативне акте, а видећемо, најбољи показатељ управо политике устројавања такве државе је преамбула устава. Политика државе дубоко зависи и од тога како главни политички чиниоци схватају кључна питања, као што је једно од најкомплекснијих – сувереност. Сувереност државе представља врло изазован и конфронтирајући појам. Суштински моћ оденута правним легитимитетом представља срж суверености. Обликовање модерне суверености креће од религијских ратова, а завршава се револуцијама које су створиле модерну државу.⁸ Носилац суверености првобитно је био монарх, али са сазревањем државе и кроз борбе за права ширих маса савремено време носиоца пребацује на народ. Функционисање државе условило је да се политичким и правним инструментима формулишу посреднички принципи који би ефикасно изражавали вољу народа. Па тако можемо посматрати унутрашњу сувереност која је битна одредница савремених нација. Уоквирене границе, јасан систем правних правила и спољно независан *систем владавине* обриси су унутрашње независности. Ако издвојимо спољашњу сувереност или другачије названу, националну, њено модерно схватање се под утицајем фактора које смо малопре објашњавали перманентно мења. Глобализација и интернационализација условљавају да друштвена посматрања концепт суверености, који се развијао од XVII века мењају своје битне атрибуте. Историјски поглед даје нам четири основна елемента структуре појма суверености. Прво суверена државе је она која у оквиру својих граница врши недељиву, јединствену власт. Друго, битна одредница је и оивиченост државе јасним, одређеним и контролисаним границама територије. Та контрола манифестује се у евиденцији улазака и излазака из земље као и другим видовима функционисања на тако одређеној територији. Треће, она која самостално доноси политичке одлуке у интересу само својих грађана, без утицаја других спољних политичких или економских доносиоца одлука. На крају, она која је од стране других држава препозната и призната и спремна да се одупре спољним интервенцијама.⁹ Сам поглед на ове четири одреднице и покушај да било коју савремену државу подведемо под њих открива одговор да се историјски појам суверености променио и да промена перманентно траје како будућност одмиче.

⁸ *Ibid.*, 139.

⁹ J. H. Jackson, *Sovereignty – Modern: A New Approach to an Outdate Concept*, Georgetown, 2003, 785.

Да ли промене које се дешавају у оквиру суверености имају позитивне реперкусије или пак негативне на развој државе и одговор на наше питање о модерној, уставној, успешној, држави?

Као пример можемо узети један од облика удруживања, нама географски и државно стратешки близак. У питању је савез државе Европе који је у оквиру еволуције својих назива задржао један од једноставнијих – Европска унија. Одговор на ово, дубоко политичко питање, природно има своја два пола, али као да пред једним аргументом занеме противници уједињене Европе. Рат – производ оружаног конфликта две суверене државе као да је тотално изумрео између припадника овог савеза. Заговорници идеје уједињене Европе истичу да од оснивања овог савеза државе које су по сто година ратовале, сада заједно раде на стварању развијеног, одрживог друштва. То би могло значити да облици удруживања које је још Имануел Кант у XVIII веку замислио, дају свој резултат. Кант је сматрао да државе препуштене само својим интересима без спољних ограничавајућих и уједињујућих елемената имају потребу да се налазе у „рату свих против свију“. Оно што су за становнике једне државе закони то је за државе на међународном плану међусобна сарадња, која би предвиђала права и обавезе као у еластичној федерацији. Свесним ограничавањем суверености превазилази се уму тешко докучиво стање рата.¹⁰

Оно што је у нашем посматрању битније је појам суверености на унутрашњем плану. За разумевање еволуције унутрашње суверености у светлу удруживања државе и хармонизације прописа, можемо посматрати и Устав Републике Србије који у оквиру хијерархије правних прописа формира лествицу тако да се може осетити дух поједностављеног правног приближавања на глобалном нивоу. Па тако, након устава по правној снази долазе међународни уговори, а након њих закони и други подзаконски акти.¹¹

За обезбеђивање суверености на унутрашњем плану, неопходно је правним механизмима ограничити оне који врше власт. Ограничење власти је такође историјска категорија која се развијала у складу са развојем друштва и данас има своје добре и лоше примере. Модерна држава осигурава системе путем којих се власт врши транспарентно уз уважавање грађана као суверених доносиоца одлука, али истовремено и уз обезбеђивање механизма компетенције вршења поверене посредничке власти. На општем државном нивоу, систем који добро функционише показао се на примеру устава Сједињених америчких држава, по тзв. систему кочнице и равнотеже „check and balances“. Ова претпоставка има своје темеље у визионарским мислима Џона Лока и Шарла Монтескјеа. Једино јасним делокругом надлежности која је тако конципирана да делује као противтежа другој грани власти може се осигурати контрола која ће међусобно контролисати и обуздавати ону другу.¹²

¹⁰ Вид: И. Кант, *Ум и слобода*, Београд, 1974.

¹¹ Устав Републике Србије Сл. Гласник 98/2006.

¹² Вид: Ш. Монтескје, *О духу закона*, Београд, 2011.

Напокон доласком до последње одреднице модерне државе, праведност добија своју круцијалну улогу. Ако се пође од претпоставке да сви унутар једне државе имају приближно једнаке обавезе, онда би требало тежити да се и права тако исте усмере како би неједнакости у оквиру једног друштва биле што мање. Ако правду схватимо у Радбруховом стилу „једнаког поступања према једнакима“¹³, онда је претпоставка државе да обезбеди што праведнију расподелу благостања према онима који уживају исте обавезе. Овде се посебно у преовлађујућој дихотомној подели правде на комутативну и дистрибутивну, мисли на ову другу у светлу односа између интереса јавног, државног и интереса појединаца.¹⁴ Оно што је највећа бољка праведној расподели јесте претпоставка коју смо малопре изнели, а ослања се на ограничавање суверена да врши власт. То се постиже институционалним оквирима који функционишу по системима међусобног ограничавања и контроле, а изазов је још озбиљнији у демократски схваћеном облику владавине када оправдање моћи може да се нађе у већинском систему и оправдање за поступање јавних заступника у подршци која је добијена на непосредним изборима.

У оквиру треће фазе, дакле, долазимо да расподеле бенефита који су створили захваљујући устројавању здравог друштва кроз најшире посматрану сувереност и ограничења власти изражена у слободи као епитету који се може приписати посматраном друштву. Расподела богатстава изражена би требало бити и у доступности знања и могућности да се институционално уоквирено и слободно друштво стручно оспособи.

Цивилизацијски ниво постигнут у оквиру три фазе систематизован је у оквиру највишег правога акта који је нормативно добио задатак да буде чувар, гарант и промотер постигнутих вредности. Доношењем устава САД-а наступа нова ера у развоју држава и генерално у социјалном развоју човечанста. На овом примеру, са већим или мањим изменама градиле су се и остале државе света, гарантујући правно оно што је историјски било достигнуто кроз кржаве револуције и друштвена превирања. Као бастион вредности и политике слободе, једнакости, суверености, поштовања и достизања постављених идеала издвојила се преамбула устава, као систематски први део. И то је у развоју модерне државе кренуло из САД-а. Визионарство у нормативним оквирима, али и слободе освојене у Америчкој револуцији постале су магнет који је привлачио и друге да крену овим нормативним путем. Тако је изборено у оквиру описаних фаза најбоље испољено кроз визији исписану у преамбули. Фазе модернизације оставиле су даљи изазов да се у реалности примене кроз вредности које су историјски промовисане и које би у вековима који долазе требало да се примене кроз идеал уставне државе.

¹³ Г. Радбрух, *Филозофија права*, Београд, 2016, 86.

¹⁴ С. Перовић, *Природно право и универзалне вредности*, у: Посебан отисак из часописа Правни живот (ур. С. Перовић), Удружење правника Србије, бр. 9/2005, Београд 2005, 90.

IV УСТАВНА ДРЖАВА

У оквиру, малопре разматраног развоја модерне државе, једна од фаза требало би бити изградња уставне државе или шире схваћено правне државе. Главни циљ првих уставотвораца био је осигуравање индивидуалних слобода ограничавањем јавне власти и њене свемоћи. Визија осигуравања слобода била је заснована на идеји институционалних гаранција које би биле предвиђене највишим, дуготрајним актом. Подела власти требало је да обезбеди институционалну равнотежу. Помало утопистички правни начин изградње државног система нашао је плодно тло у модернизацијским, револуционалним налетима које су донели XVIII и XIX век. Међутим уставна решења, иако негде чак и исто формулисана, нису увек давала исте резултате. Познати су примери земаља Јужне Америке где, скоро потпуна, рецепција устава САД-а није дала резултате као на северном континенту.

Уставну државу, дакле, поред нормативног аспекта одликују и друге социолошке, политиколошке, најшире културне карактеристике које отежавају њено једнозначно одређење. Па тако, да би се разумела и одредила њена суштина мора се посматрати низ друштвених фактора који се објективним мерилима не могу увек измерити и одредити, па немогућност егзактних одређења изнова ствара изазов потраге за формулом уставне државе.

Покушај одређења уставне државе општег смисла који би обухватио реалне потребе друштва и могуће стварно стање, учињен од стране П. Хаберлеа. Тек уклапањем нормативних и разноврсних вредносних елемената ствара се јединствен амалгам који даје правилну структуру друштву. Први елемент Хаберлеове уставне државе био би *људско достојанство*. Људско достојанство оличено је овде у култури одређеног народа, али и универзално достигнутим правима човечанства. Даље, *начело суверености народа*, као израз жеље за уједињеношћу народа око примарних циљева. *Устав као уговор* основне вредности и могуће и нужне циљеве. *Деоба власти* као примарна институционална сигурност. *Начело правне, социјалне и културне државе*, као вредносни скуп који би се градио на темељима сигурности и објективности уставног рама. *Гарантовање основних права* на највишим нивоима и њихова непосредна примена. *Независност судства* као контролна улога остаривања свих осталих функција.¹⁵ Погледа на овако одређену структуру уставне државе показује комбинацију правних и вредносних елемената који вештом комбинацијом, вољним и временским компонентама граде чврсте основе модерног друштва. Асоцијација на помен уставне државе може да наведе на нормативну тежњу ка одређењу овог типа државе, али схватањем вредносних елемената који би требало бити остварени како би се идеал остварио даје јаснију слику да без културних супституата правне норме остају само мртво слово на папиру.

¹⁵ П. Хаберле, *Уставна држава*, Загреб, 2002, 14.

Хаберле даље наводи да би функцију „моста у времену“¹⁶, између прошлости, садашњости и будућности у оквиру идеално замишљене уставне државе могла да врши преамбула устава. У њој се изражава тежња између жеља и реалности, изражава веровање једног народа а требало би да изрази оне вредности историјске или футуристичке које везују један народ у кохерентну целину спремну да заједнички напредује. Ако имамо у виду оно изречено у горњем делу рада, да конкурентну предност народа чини знање и компетенција која је заснована на науци, можда се може намећи као идеја да у уставима који ће се доносити, писати и предлагати и усвајати, а у својој структури садрже преамбулу обухваћено буде научно знање као темељ једне модерне заједнице. Да ли је то до сада, у оквиру доношења највиших правних аката, био случај размотрићемо анализом непосредног садржаја текстова преамбула устава на светском нивоу.

В ПРЕАМБУЛА УСТАВНЕ ДРЖАВЕ

Основна одлика горе одређене модерне, односно ближе уставне државе, јесте вешта комбинација правних и ванправних елемената уклопљених као систем објективно, унапред одређених нормативних фактора који у најшире културном подручју дају прави, функционални резултат. Устав, највиши правни акт идеално замишљене државе, одликују поред нормативних и други ванправни елементи који чине суштину реалне примене и функције правних елемената у динамичној друштвеној збиљи. Па је тако, посматрајући упоредну уставну грађу уставни текст обogaћен политичким, ванправним елементима, културним феноменима, социолошким и историјским супстанцама које тако сједињене омогућавају утопијски замишљено, најбоље државно устројство.¹⁷ А сви ови елементи, можда се најбоље сагледавају у систематски првом делу устава – преамбули. У оквиру преамбуле, како то примећује већина стручних анализа, најбоље се осликава, види намера творца устава за политичким утицајем које би требало да има устав.¹⁸ Дакле већ на старту уставног текста можемо препознати намере и вредносно усмерење уставотворца. Преамбула је због тога али и других питања као што је њена правна природа, један од најизазовнијих елемената уставне државе.

Нормативна тежња ка успостављању уставне државе подразумева дакле, враћање на почетак и то конституционални изражен у оквиру преамбуле. Приликом тежње да одредимо суштину преамбуле прво се јавља потреба за формалним и материјалним односно садржајским закључивањем. Формално најлакше запажемо је да се она најчешће налази редоследно прва у систематици уставног нормирања. Велика већина устава има преамбулу, чак и они уставни који

¹⁶ *Ibid.*, 185.

¹⁷ В. Милекић, *Функције преамбуле савременог устава*, Правни записи, бр. 2, 2014, 432.

¹⁸ L. Ograd, *The preamble in constitutional interpretation*, New York, 2010, 715.

немају јасно одређену преамбулу у оквиру своје систематике у уводном делу предвиђају оне елементе које иначе садржи овај уставни уводник. Иако од референтно прегледаних устава упоредног права већина поседује преамбулу, постоји и једна група земаља (оквирно једна четвртина) која је не поседује, а у ту групу спадају и земље као што су Италија, Аустрија, Холандија, Белгија, Данска и Норвешка (од 194 посматрана устава у оквиру детаљне анализе њих 54 нема преамбулу)¹⁹

Тај положај и податак да велика већина важећих устава има преамбулу, говори о њеном садржинском значају за конституционализам модерних држава. Први устав на свету и преамбула која се означава као једна од најзначајнијих и најутицајнијих, донета је након дискусије и промена које су била у складу са временом за који су донете, али са визијом да скроје нацију која ће трајати вековима на темељима претпоставки које би биле укључене у пажљиво биране речи уводног текста. Едмунд Рендолф који је дискутовао у прилог преамбуле, образложио је да би преамбула требало да буде баш оно што чини разлоге због којих се усваја устав, као једна врста уводника и сажетка.²⁰

Да би се све оне лакше сагледале потребно је урадити одређено груписање које олакшава задатак. Сврставање преамбула по одређеним групама битно је из више разлога, па разматрање наведених и других класификација итекако има значај. Анализа појмова који су упрошћени по одређеним целинама ствара много лакши избор метода, а посматрање неопходно за правилно закључивање олакшано је када се појмови и обележја одреде према сличностима. Стварање класификације зависи свакако од критеријума које узмемо као опредељујуће приликом стварања ређања посматраног појма по одређеним елементима. Узевши у обзир да су већ извршене бројне класификације, ми овде мултидисциплинарним приступом покушавамо да дамо допринос у делу класификовања устава према конкретном утицају на друштво које преамбула обликује својим визионарским или краткорочним поставкама.

Посматрајући генерално непосредну садржину референтно прегледаних устава могу се направити три групе држава у зависности од тога да ли устав претежно садржи излагања о вредностима, историјским догађајима или позивању на Бога.²¹ Већина устава заснована је на вредностима које промовишу као друштвену идеју и веровање. Ту претежно доминирају владавина права, правда, људска права, сувереност, једнакост и слобода. Посматрајући изражене вредности може се направити и паралела са друштвеном збиљом и проблемима који муче одређено друштво. Тако интересантан огледни пример Устав Конга у оквиру преамбуле садржи осуду канибализма, клиентизма, трибализма,

¹⁹ В. Кутлешић, *Преамбуле устава – упоредна анализа 194 важећа устава*, Анали правног факултета у Београду LVIII, бр. 2, 2010, 62.

²⁰ L. Ograd, *op.cit.*, 719.

²¹ В. Кутлешић, *op.cit.*, 66.

непотизма, као и Устава Порто Рика који промовише оданост САД-у.²² Нама интересанту проблематику територије коју контролише држава садрже уставни управо оних држава које се суочавају са проблемом контроле или генерално суверености у оквиру територије коју сматрају за своју државну територију. То су уставни Кине (уједињење са Тајваном), Устав Пакистана (уједињење са осталим територијама федерације), Устав Јужне Кореје (мирно уједињење домовине) и Устав Србије (Косово и Метохија као саставни део територије Србије).²³ Када се говори о овим вредностима које би могле бити сједињујући или радвајајући фактор једног друштва питање територије веома је интересантно. Аргумент територије, имајући у виду и историјски значај и системе образовања који величину територије истичу као један он најбитнијих елемената државне заједнице, уз власти и становништва. Па је тако веома тешко реално проценити да ли је питање територије изражено у оквиру преамбуле онај „мост у времену“ који изражава тежњу да се мења реално стање у будућности или чисто елемент злоупотребе који се користи за дневно политичка дешавања. Зато се интересантно може учинити теза да у оквиру новог устава Србије преамбула не нађе своје место.²⁴ Ово је елегантно решење за евидентни камен спотицања који би могао бити озбиљна кочница доношењу новог устава, о чијим решењима је доста тога већ речено, али преовлађује мишљење, након осам година примене, да би доношење новог устава било добро решење.²⁵ Међутим узимајући у обзир вредносни значај и још увек недовољан ниво културе правног живота у нас опстаје и значај преамбуле као могући уједињујући део уставног живота.

Историјски догађаји и чињенице су такође врло интересантна одредница уставних преамбула. У нашем окружењу специфичну преамбулу, дубоко обогаћену вредносним и историјским елементима има Република Хрватска. Потреба за додатним индетификационим, уједињујућим чињеницама које би своју гаранцију добиле кроз преамбулу јавила се након периода заједничког државног концепта уоквиреног у Југославији, па је услед свог значаја светло угледала кроз преамбулу која је тиме постала и индикатор сагледавања односа правног и фактичког. Конкретнија анализа садржава приказује нам још да од 56 устава који имају историјске садржаје, 11 долази из Европе и интересанто само Португалија из групе земаља Западне Европе.²⁶ Смелим закључивањем овде би се могле извршити додатне анализе имајући у виду стабилност, економску и политичку надмоћ земаља Западне Европе.

Посматрањем религијских елемената и позивање на Бога као елемента непосредног садржаја преамбуле наводи на неколико закључака. Претежно државе које као преовлађујућу религију пропугирају ислам имају верске

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ V. Pavićević, V. Đamić, *Kako do novog ustava: meritum i procedure*, Beograd, 2013, 8.

²⁵ Вид: С. Ђорђевић, *О Митровданском уставу*, Крагујевцу, 2010.

²⁶ В. Кутлешкић, *op.cit.*, 67.

елементе у оквиру преамбуле. Устави држава Европе нису превише оптерећени религијским елементима па само њих седам садржи овако одређење, а интересантна је преамбула Пољског устава која се обраћа и атеистима.²⁷ Иако дубоко религиозно обојена уз позивање на Бога у два наврата у тексту преамбуле, садржи и обраћање онима који не исповедају такву веру већ друге универзалне вредности. Пољска је иначе и земља која је друга у свету, одмах након САД-а, кодификовала устав који је био кратког века али се ове универзалне и космополитске тежње изражене у преамбули могу посматрати као индикатор савремености и врлина Пољског народа.

Даља анализа непосредног садржаја која се надовезује на наше коментаре у вези система, државе и устава са једне стране и знања, науке и образовања са друге доводи до интересантних, нових података. Ни једна државе Европе не промовише у оквиру текста своје преамбуле науку као стуб свог развоја. Такође у оквиру анализе кључних речи садржаја преамбула држава Европе примећује се да нема помена ни образовања, знања, научника, иновација, школа и универзитета. Образовање садрже преамбуле шест устава (Белизе, Боливија, Камерун, Комори, Сејшели и Венецуела). Углавном привредно лоше развијене државе за које се може претпоставити да имају проблема са необразованим становништвом. Врло стручно интересантан устав Ирана у оквиру своје преамбуле садржи речи наука и научници, што је значајан показатељ без обзира на дубоко религијску обојеност уставног уводника. Знање учовамо у преамбули Руанде у контексту сузбијања незнања и техничког напретка. Руанда је једна од најсиромашнијих држава на света, а као податак се може још навести да је у оквиру свог уставног текста предвидела 24 од 80 места у парламенту резервисаних за жене, што их не дисквалификује у политичкој борби и за преосталих 56 места. Руанда је такође земља која по глави становника прима највише међународне помоћи у Африци. Овакав вид анализе доводи, још једном, до закључка да су управо они изазови који највише тангирају интерес једне нације налазе своје место у оквиру преамбуле устава. Тиме се на изврстан начин указује и на њен значај и потребу за дубинским анализама њеног текста.

Последње што се тиче непосредне садржине текста је анализа визије или фикције које устав садржи. Ако као огледне примере узмемо светски најзначајнију преамбулу и примере наше уставне традиције, можемо да направимо једну специфичну анализу која би нам, можда, дала увид о правно-политичкој позицији, визији и перспективи, узевши у обзир начин формулисања преамбуле. Већ поменута преамбула која је у оквиру светског конституционализма имала највећи значај, вероватно је преамбула устава САД. Већ први поглед на текст показује нам да одише отвореношћу, погледом упртим у будућност, формулисана је на уопштен начин да траје у различитим временима и одражава суштину устава ка народном јединству, благостању и слободи. Са друге стране наша савремена уставноправна традиција даје нам нешто другачији

²⁷ *Ibid.*

пример. Устав из 1992. а потом и устав из 2006. године донети су у ситуацији, још увек нејасног државног опредељења, у нестабилној и нејасној ситуацији националног опредељења. Тиме се по нашем мишљењу поставља пример лоше праксе да се конституисање државе од крова не врши у складу са модерним визијама, него за решавање питања која имају више краткотрајни ефекат.²⁸ Као што смо малопре истакли Србија није једина која је на овај начин покушала да проблем територије реши путем преамбуле. Устав САД-а захваљујући начину на који је формулисан постао је један од теоријских примера визионарског уставног посла. Тако је и са преамбулом, која је са мањим или већим успехом доживела своју рецепцију у оквиру поредака многих држава.

Овај једноставан пример отвара нам низ питања и проблема. Да ли преамбула дакле треба да буде везана за конкретан догађај или би требало да садржи шири круг вредности посебно оних који би могли ту државу да поставе на здраве темеље. Она не би смела да буде предмет раздвајања или предмет константне дискусије. Преамбула би требало да буде онај везивни елемент, општеприхваћен и подржан тако да осликава унутрашњу сувереност једне нације, али и њену отвореност споља. Сувереност изнутра која не прави разлике међу људима унутра већ их подржава и разуме. Отвореност споља тако да не угрожава друге интересе, а штити своје. Без наметања конкретизација, а уз промоцију оних вредности које су општеприхваћене као ванвременске и неспорне.

VI ЗАКЉУЧАК

Свет око нас убрзано се мења. Традиционални облици попуштају пред динамиком друштвених промена и наше друштво из дана у дан изгледа другачије. Ипак и у таквом друштву могу се повући неке константе које раздвајају успешне од мање успешних. Они који их препознају у предности су да покрену стварање будућности чији се токови могу предвидети и побољшати. Ера глобалних тенденција још више појачава моћ знања и образовања које раздваја народе на лествицама расподеле друштвеног богатства. Овај рад покушај је да се на почетним основама извуку закључци о брзини промена у свету око нас и на који начин се систем држава мења и прилагођава у ери промена које нас окружују. Упоредна историја у оквиру својих истраживања наводи на закључак да само они народи који се прилагођавају променама успевају да ухвате корак са савременим токовима и својој групи обезбеде боље позиционирања на светској мапи могућности, а самим тим и бољи живот.

Код преамбуле устава, која је била у фокусу истраживања, видели смо да на основу ње можемо извући одређене закључке о даљем уставном тексту, али и генерално о вредностима које би путем тог акта требало да се имплементирају даље у оквиру друштва које посматрамо. Велики значај који

²⁸ Р. Марковић, *Уставно право*, Београд, 2014, 35.

овај део текста има доказује се и изложеним садржајем који обично, поред вредности, садржи и оне кључне историјске или друге проблеме који највише муче ту државу. Прегледом упоредно правне грађе, текстова преамбула устава, видели смо, даље, да постоје и оне које у себи садрже одређене фикције. Те фикције могу бити различите, од позивања на Бога, до недовољно одређених и историјски прихваћених чињеница, па преко одређења територије и њене само уставне контроле која ствара разлику између нормативног и фактичког. Узимајући у обзир извршене класификације упоредно правне науке може се смело закључити да преамбула устава оних држава које би имале намеру да ревидирају своје уставне текстове морају бити врло пажљиво проучене и правно и политички одмерене. Мудрост и вештост уставотворца мора да буде заснована на визији коју су имали уставотворци оних текстова који су написани пре више векова у ери када је данашњи развој цивилизације и најсмелијим иноваторима био непојмљив, а и даље трају и примењују се доприносећи стабилности и просперитету друштва. Уставотворац мора бити тако оријентисан да предложеним текстом не подлегне дневно-политичкој тематици и жељама, али да вешто погоди оно што би било прихваћено у народу, а опет усмерено на благодети генерација које долазе. Нормативна смелост, не оплемењена реалношћу и снагом никада није донела добро народима који нису били спремни да се прилагоде суровој политичкој збиљи. На крају, а на основу изреченог у делу о систему и узроцима друштвеног богатства и делу о конкретној садржини промоције знања, науке, образовања у оквиру текста преамбуле, износимо смео став да би сам текст уставног увода требало да садржи промоцију знања, науке и образовања као највећег капитала XXI века. Разматрањем упоредне уставне грађе видели смо да мали број устава садржи речи као што су образовање, култура, наука, научници и знање. Ни једна преамбула не садржи речи као што су иновације, универзитети, школе. Можда би јасна визија уставотворца ка промоцији науке и на научним основама заснованог знања, образовања становништва и уставној промоцији научних чињеница могла бити оригинална идеја. Овакво решење поставља, ако не камен темељац, онда простор да се тај камен постави као својеврсно уставно семе добре наде које ће у годинама и деценијама пред нама дати простор развоју идеја за здраво друштво.

Као што су слобода, праведност, једнакост и друге традиционално уставне вредности представљале реалност, фокус и борбу генерација које су прелазиле Атлантук у XVII веку па су то касније пренеле у идеје преамбуле устава, социјалне промене које су изнедрене динамиком друштвених односа остављају, сматрамо, плодно тло да знање, стручно усавршавање и учење постану вредности које ће промовисати уставни сажетак, преамбулу устава. Безграничност науке, као најплодније људске делатности усмерене ка благостању система и састава државе, могао би бити Хаберлеов „мост у времену“, који повезује прошлост и будућност, али и универзалност коју би требало да има преамбула устава у ери опште глобализације. Свакако, овим се

задржава и посебност и све оно традиционално што краси сваку нацију појединачно. Имајући увек на уму друштво Србије и њен уставни поредак, евентуални креатор новог Устава Србије могао би да има визију која би се исказала жељом да државне основе поставимо на здравим начелима знања као најважнијег елемента конкурентности у оквиру савременог светског поретка. То је и визија коју су наши преци имали када су оснивали прву српску државу.

Nikola Ivković*

COMMUNITY SYSTEM IN A MODERN CONSTITUTIONAL STATE

Summary

The paper is an expression of the desire to discover the "magic formula" of creating a system, that is, a modern, constitutional state. As this is an extremely demanding task, starting a basic discussion about the system and the state-legal structure, elements of a modern, and consequently constitutional state, is done from a normative-dogmatic and political-sociological standpoint. Thereafter, systematically the first phase of constitutional constitutionalism occupies a central place for discussion. The preamble to the constitution is analyzed to conclude the regularities and differences between the rule of law and the states that aspire to or should strive for the ideal of a secure, legally regulated state. Noticing the classifications already made and creating new ones contributes to a more modern scientific view of the preamble to the constitution. Connecting the system on the one hand and knowledge, science on the other is done by a comparative overview of the basic conclusions that determine the modern global flows of state creation. The scarcity of research related to the preamble to the constitution justifies the purpose of the paper, and in concluding considerations the political vision of the creators of the state organization stands out as a junction of sociological components with the normative formula of state-making success.

Key words: *constitutional state, preamble, constitution, Häberle, justice.*

* Lawyer.