

OBELEŽJA DRŽAVE U USTAVIMA

– Uporedna analiza –

I

Programsko-deklarativni sadržaji ustava imaju ne manji značaj i ulogu od njegovih normativnih sadržaja, ali i pored toga su najčešće predmet manje pažnje i analize, po pravilu parcijalno i usputno u po nekom udžbeniku, a ne u posebnim radovima¹, i to uz neku drugu temu koja je osnovna, a naročito ova obeležja nisu bila analizirana uporedno već za konkretan ustav, čime bi postala relevantna za ustavnu teoriju.

U ovu grupu ustavnih sadržaja spadaju svi oni iskazi koji su vrednosnog karaktera, odnosno iskazi koji sadrže ciljeve koji se žele postići ili pridevom opisuju stanje koje sada postoji. Ovih iskaza je uvek mnogo manje nego onih normativnih, po pravilu nemaju karakteristični normativni oblik i najveći broj takvih iskaza nalazi se u službenim nazivima država, preambulama i osnovnim (uvodnim) odredbama, mada se mogu sresti i u drugim delovima ustava, npr. u delu o slobodama i pravima. Drugačije rečeno, radi se o iskazima koji nisu norme-pravila ponašanja, već iskazi o nečemu što bi trebalo da bude, što se želi. Ovih iskaza u ustavima ima o raznim pitanjima, a predmet ove analize biće samo iskazi o svoj-

Dr Vladan Kutlešić, profesor Beogradske poslovne škole, Visoka škola strukovnih studija.

¹ Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet UB, Beograd, 2014, str. 159-160; Branko Smerdel, *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2013, str. 278; B. Milosavljević-D. Popović, *Ustavno pravo*, Službeni glasnik, 2008, str. 106.

stvima, osobinam države, tj. iskazi koji opisuju kakva država treba da bude, odnosno iskazi u kojima se tvrdi da država poseduje određena svojstva².

Dakle, predmet ove analize biće da utvrdi kakvu državu žele, programiraju i proglašavaju savremeni ustavi, odnosno njihovi donosioci. Pri tome, predmet analize biće samo one odredbe ustava koje izričito sadrže obeležja ili svojstva države, a ne svojstva ili obeležja države do kojih se dolazi posredno, analizom i tumačenjem značenja i posledica svih ustavnih odredbi na obeležja jedne države. Radi toga analiziracemo ustavom utvrđene službene nazive država i sadržaje osnovnih –uvodnih odredbi u njihovim ustavima³, jer se najveći broj takvih iskaza o državi, pokazuje dosadašnja praksa, tu nalazi.

Obeležja države u službenim nazivima⁴

Službeni nazivi država su ustavom utvrđeni iskazi koji sadrže više reči, od kojih su neke obeležja države, a neke su samo ime države. Među 193 analizirana službena naziva država, nalazi se 27 država čiji je službeni naziv samo njeno ime, odnosno u službenom nazivu nemaju ni jedno obeležje države. To su: Antigva i Barbuda, Barbados, Belize, Bosna i Hercegovina, Burkina Faso, Kanada, Kukova ostrva, Dominika, Grenada, Vatikan, Mađarska, Irak, Ajvori obala, Jamajka, Japan, Malezija, Mongolija, Crna Gora, Novi Zeland, Niue, Rumunija, Santa Lucija, Sent Vinsent i Grenadini, Solomonska ostrva, Turkmenistan, Tuvalu i Ukrajina.

Ubedljiva većina analiziranih država, 166 od 193, u svom nazivu pored imena ima i neko od obeležja koje opisuje tu državu. Postoje države sa jednim, dva i tri obeležja. Samo jedno obeležje u nazivu, pored imena, ima ubedljiva većina, tj. 132 od 166 država, Dva obeležja u nazivu ima 26 država (Bangladeš, Bolivija, Brazil, Kina, Kongo, Egipat, Gvineja, Nemačka, Iran, Jordan, Luksemburg, Mauritaniya, Meksiko, Mianmar, Nigerija, Pakistan, Papua Nova Gvineja, Samoa, Sao Tome i Prinsipe, Somalija, Sudan, Sirija, Istočni Timor, UK, Venecuela i Vietnam). Tri obeležja u svom službenom nazivu ima samo 8 država (Alžir, Centralno

² Slično određenje ovih sadržaja u osnovi imaju i B. Milosavljević–D. Popović, navedno delo, str. 106, ali analiziraju samo Ustav Srbije, uz lakonsku i paušalnu napomenu da se tu radi o “težnjama većine modernih država”.

³ Tekstovi ustava se mogu naći na specijalizovanim sajtovima kao što su Constitutional Finder, Google Constitue, baza IACL i sl. Ili na službenim sajtovima svake države. U trenutku analize bilo je dostupno 200 tekstova ustava na engleskom jeziku i svi su oni korišćeni, bez obzira da li su te države članice UN jer to svojstvo nije od značaja za ovu analizu.

⁴ Vidi službene nazive država članica UN na web sajtu un. int. /protocol/documents/official. Zbog toga u ovaj deo analize obrađuje 193 države i to je to bio lakši način da se nesporno utvrde zvanični nazivi država koji kod jednog broja država nije u široj javnoj upotrebi ili nije ni šire poznat.

afrička republika, Koreja, Etiopija, Nepal, Republika južna afrika, Šri Lanka i Ujedinjeni arapski emirati). Zanimljivo je primetiti da se u poslednjoj grupi nalaze tri države koje u stvari i nemaju svoje ime, nego se njihov službeni naziv sastoji samo iz navedena tri obeležja.

Kao svoje obeležje koje ističu u službenom nazivu, analizirane države koriste ukupno 28 pojmova i to: republika u 125 naziva, monarhijski oblici u 21 naziva (15 kraljevina⁵, 3 kneževine⁶ i po jedan sultanat, emirati i veliko vojvodstvo⁷, oblici države u 15 naziva (federacija u 7⁸, sjedinjene u 4⁹, unija u 2¹⁰ i comonwealth u 2¹¹, demokratska u 8¹², narodna u 7¹³, država u 6¹⁴, islamska u 4¹⁵, arapska u 3¹⁶, socijalistička u 2¹⁷, nezavisna u 2¹⁸ i afrička u 2¹⁹ i velika u 2²⁰). Pored toga, još devet obeležja se nalazi u službenim nazivima samo jedne države: istočna – Urugvaj, kooperativna – Gijana, centralna – CAR, južna – JAR, visenacionalna – Bolivija, ekvatorijalna – Gvineja, bolivarska – Venecuela i boravište mira – Brunej i nova – Papua Gvineja.

Obeležja države u tekstovima ustava

U tekstovima ustava obeležja države najčešće i koncentrisano (uvek se po neko od njih može naći i u drugim delovima) nalazimo u delu teksta koji ima na-

⁵ Bahrein, Belgija, Kambodža, Jordan, Lesoto, Maroko, Holandija, Norveška, Saudijska arabija, Španija, Svazilend, Švedska, Tajland, Tonga i Ujedinjeno kraljevstvo.

⁶ Andora, Lihtenštajn i Monako.

⁷ Oman, Ujedinjeni arapski emirati i Luksenburg.

⁸ Brazil, Etiopija, Nemačka, Nepal, Nigerija, Rusija, Somalija, Švajcarska, Micronezija i Sen Kits i Nevil.

⁹ Meksiko, Velika Britanija, Tanzanija, UAE i SAD.

¹⁰ Komori i Mianmar.

¹¹ Australija, Bahami i Dominika.

¹² Alžir, Istočni Timor, Etiopija, Koreja(severna), Laos, Nepal, Šri Lanka i Kenija.

¹³ Alžir, Bangladeš, Kina, Koreja(Severna), Koreja(južna), Laos i Sao Tome i Principe.

¹⁴ Eritreja, Izrael, Kuvajt, Papua Nova Gvineja, Katar, Samoa, SAD, Meksiko, Mikronezija i Bolivija.

¹⁵ Afganistan, Iran, Mauritanija i Pakistan.

¹⁶ Egipat, Jordan i Sirija.

¹⁷ Šri Lanka i Vietnam.

¹⁸ Papua Nova Gvineja i Samoa.

¹⁹ CAR i JAR.

²⁰ Britanija i Luksemburg.

ziv ili karakter preambule ili u tzv. osnovnim ili uvodnim odredbama (bez obzira da li se tako i formalno nazivaju). Zanimljiv je i indikativan primer Ustava Turske koji ima poseban deo koji nosi naziv: “II. Karakteristike Republike”, koji svedoči o značaju ovih sadržaja koji se posebno pridaje u ovom ustavu.

Analizom teksta 200 ustava utvrđeno je da 36 od njih ne sadrže izričite odredbe posvećene obeležjima države²¹. Iz ovih činjenica je očigledno da su obeležja države standardan i uobičajen sadržaj savremenih ustava, a ne specificnost, izuzetak ili stručni kuriozitet kao što su to neki drugi sadržaji, jer se nalaze u velikoj većini tih ustava, u 164 od 200 analizirana.

Analizom je utvrđeno da se 50 različitih prideva navodi kao obeležje neke države, od kojih su 28 koriste u dva ili više ustava i sa izrazito nejednakom učestalošću i to: suverenost u 139, nedeljivost u 112, demokratski karakter u 101, republikanski oblik u 67, unitarni oblik u 47, socijalni karakter u 40, pravni karakter u 37, nedeljivost u 33, sekularnost u 27, slobodarski karakter u 13, monarhijski karakter u 12, islamski karakter u 9, arapski karakter u 8, federalni karakter u 7, predstavnički karakter u 6, decentralizovana, višenacionalna i socijalistička u po 5, narodna i parlamentarna u po 4, pravedna, višekulturalna i višepartiska u po 3 i predsednička, pluralistička, multireligiozna i ujedinjena u po 2 ustava.

Pored iznetih, jos 22 obeležja se navode u samo jednom od ustava i to su: ekonomsko-carinski subjekt – UAE, nepovredivost – Venecuela, kooperativni karakter – Haiti, antiimperijalistički karakter – Gvineja Bisao, antikolinijalni karakter – Gvineja Bisao, lokalna samouprava – Bugarska, solidarna – Sao Tome i Prinsipe, evropske vrednosti i principi – Srbija, jedinstvena – Kamerun, ustavna – Ekvador, političke slobode – Kuba, demokratska diktatura – Kina, neotuđvost – Norveška, revolucionarna – Koreja (severna), inkluzivna – Nepal, ekološka – Crna Gora, civilna – Crna Gora, trajno neutralna – Kambodža, nesvrstana – Kambodža, miroljubiva – Kambodža, participativna – Kambodža i centralno američka i karibska – Belize.

U ustavima koji su analizirani nalazi se različit broj obeležja države, u rasponu od samo jednog pa do deset, pri čemu je ubedljiva većina onih koje koriste do 4 obeležja, 108 od ukupno 164. Detaljnije posmatrano, jedno obeležje se nalazi

²¹ Antigua i Barbuda, Argentina, Australija, Barbados, Brunej, Kanada, Kukova ostrva, Dominika, Salvador, Etiopija, Gana, Granada, Izrael, Jamajka, Japan, Malezija, Maršalova ostrva, Mikronezija, Holandija, Novi Zeland, Nikaragua, Niue, Pakistan, Palau, San Marino, Santa Lucija, Sent Vinset i Grenadini, Švedska, Švajcarska, Tonga, Trinidad i Tobago, Tunis, Vatikan, SAD i UK.

u 7 ustava²², dva obeležja nalazimo u 39 ustava²³, tri obeležja ima 32 ustava²⁴, četiri obeležja ima 31 ustav²⁵, pet obeležja su u 17 ustava²⁶, šest obeležja imaju 15 ustava²⁷, sedam obeležja nalazimo u 15 ustava²⁸, osam obeležja ima sedam ustava²⁹, a jedan ustav sadrži deset obeležja države- Ustav Ekvadora.

Iako je u ovom kontekstu zanimljiv svaki pojedinačni izbor svojstava, posebno izdvajamo onih sedam država kod kojih je samo jedno obeležje sadržano u njihovom nazivu, zbog toga što to znači da je u tom slučaju učinjen izbor onog svojstva koje se smatra za najvažnije ili najtipičnije svojstvo te države. Kao svoje jedino svojstvo koje dodaju imenu, u dva ustava nalazimo federativnost – Belgija i Indija, u dva suverenost – Finska i Malavi i republikanski oblik – Komori, monarhijski oblik – Danska i ekonomsko – carinski subjekt – UAE. Svojstvo koje ukazuje na oblik države (federacija) ili na oblik vladavine (republikanski ili monarhijski), svakako su bitna svojstva jedne države koje je opravdano istaći već na prvi susret sa njenim ustavom, a isto se može zaključiti i za svojstvo UAE, jer je ono suština i razlog postojanja te složene države. Zbog toga se još više čini suvišnim, pa čak i neumesnim da to bude, kao jedino svojstvo koje se izričito ističe, suverenost. Ovo zbog toga što je suverenost toliko imanentno svojstvo države, da države, u pojmovnom smislu, bez suverenosti nemože biti, odnosno da se zbog toga suverenost može smatrati sinonimom države. Na suprotnom kraju raspona na-

²² Belgija, Komori, Danska, Indija, Finska, Malavi i UAE.

²³ Angola, Austrija, Bahami, Belize, Bosna i Hercegovina, Bocvana, Brazil, Dominika, Eritreja, Estonija, Fidži, Gambija, Gruzija, Nemačka, Grčka, Island, Iran, Italija, Kiribati, Liberija, Malta, Litvanija, Nauru, Nigedija, Koreja(severna), Papua Nova Gvineja, Filipini, Sijera Leone, Salomonska ostrva, Koreja(južna), Južni Sudan, Singapur, Surinam, Tuvalu, Uganda, Venecuela, Urugvaj i Zimbabve.

²⁴ Antigva i Barbuda, Bangladeš, Belize, Benin, Butan, Čile, Kina, Mađarska, Indonezija, Irsk, Kenija, Latvija, Lesoto, Libija, Lihtenštajn, Mauricijus, Monako, Maroko, Mianmar, Niger, Portugalija, Samoa, Sao Tome i Principe, Saudijska Arabija, Senegal, Sejšeli, Slovačka, Južna Afrika, Španija, Sen Kits i Nevis, Tajland i Uzbekistan.

²⁵ Albanija, Andora, Jermenija, Azerbejdžan, Bahrein, Belorusija, Bugarska, Burkina Faso, Kapa Verde, Kosta Rika, Češka, Gabon, Gijana, Jordan, Kuvajt, Kipar, Luksemburg, Makedonija, Madagaskar, Meksiko, Moldavija, Mongolija, Oman, Poljska, Rusija, Srbija, Slovenija, Svazilend, Tanzanija, Turkmenistan i Vietnam.

²⁶ Afganistan, Alžir, Hrvatska, Džibuti, Istočni Timor, Francuska, Gvatemala, Maldivi, Mauritanija, Mozambik, Norveška, Katar, Turska, Jemen, Laos i Zambija.

²⁷ Kambodža, CAR, Kongo, Ekvatorijalna Gvineja, Kazahstan, Mali, Nepal, Panama, Paragvaj, Ruanda, Šri Lanka, Sirija, Tadžikistan, Togo i Ukrajina.

²⁸ Burundi, Kamerun, Čad, Kolumbija, Kongo, Kuba, Haiti, Irak, Ivori obala, Kirgistan, Venecuela, Gvineja Bisao, Namibija i Rumunija.

²⁹ Bolivija, Honduras, Crna Gora, Liban, Peru, Somalija i Sudan.

lazi se Ustav Ekvadora koji je je svoju državu odredio sa čak 10 obeležja – ustavna, socijalna, demokratska, pravna, suverena, nezavisna, unitarna, interkulturalna, pluralistička i laička. U ovom slučaju bar tri od navedenih svojstava se iz već iznetih razloga mogu smatrati suvišnim i nepotrebnim – suverena, nezavisna i ustavna. Slično ocenjujemo i izbor obeležja države u ustavima Eritreje, Estonije, Papua Nove Gvineje, Južnog Sudana i Angole, u kojima su upotrebljena kao jedina dva obeležja tih država suverenost i nezavisnost. i ovde je očigledno upotrebljeno za obeležje nešto što se podrazumeva i što nije posebna odlika ni tih, ali ni bilo koje druge posebne države. Međutim, iako je ova ocena nesporno tačna, ipak od svih 164 ustava koje nekim obeležjem određuju državu, samo njih 37 nisu za to upotrebile suverenost ili nezavisnost, što potvrđuje poznati stav da, teorija sa političkom praksom i interesima nije uvek u saglasnosti, naročito ako za to postoje jaki konkretni razlozi zbog specifičnosti vremena donošenja ustava (npr. u trenutku dekolonizacije ili sl.)³⁰.

U zaključku treba oceniti prirodu navedenih odrednica i na osnovu toga njihovu ulogu i značaj.

Nema sumnje da u tim ocenama treba poći, kao što je i učinjeno, od političko deklarativne prirode ustava, odnosno od činjenice da se ustavne odedbe međusobno razlikuju tako što se uočavaju, slično kao i u drugim granama prava i njihovim pravnim aktima, dve grupe normi. Prvu čine naređujuće zabranjujuće i ovlašćujuće norme, koja je brojnija i koja je bliza suštinskom pojmu prava i druga koju čine deklarativne i konstujuće norme u kojima nema izraženih elemenata uređivanja i propisivanja, iako su oni posredno prisutni, već se radi o tvrdnjama - izjavama da nešto postoji ili da ima neko svojstvo. Konstujuće i deklarativne norme se mogu sresti u svim granama prava, ali su one u ustavima upadljivo češće i brojnije nego u drugim aktima i granama prava. Iz ove osobine ustavnih normi proizlazi i to da nijedna ustavna norma nema neposredno propisanu sankciju, već jedan njihov broj ih dobija posredno kroz razradu tih odredbi u drugim pravnim aktima, a jedan njihov, ne mali broj, baš zbog svoje prirode i nema nikakvu sankciju (npr. "Narodnu skupštinu čini 250 poslanika", "Odnos tri grane vlasti zasniva se na ravnoteži i međusobnoj saradnji", ili "Srbija podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga..." i sl.).

Međutim, očigledno različitu prirodu sadržine svake norme u ustavu ne treba mešati sa pravnom prirodom normi u ustavu koja je ista za sve norme, tj, sve one su pravne norme i sve su jednako obavezne, bez obzira na činjenicu da neke od njih nemaju pravne sankcije, da druge imaju samo političke sankcije ili

³⁰ R. Marković zbog toga opravdano upozorava da se "treba kloniti teorijskog čistunstva u oceni jer su ona za konkretno vreme i konkretne ljude", navedeno delo, str. 159.

da ih neke nemaju uopšte. Ovo je opšta odlika svih pravnih normi i u tom pogledu se ovde analizirane norme niučemu ne razlikuju.

Navedeni zaključak je važan jer sprečava da se zbog svoje specifične sadržine (slične norme su posebno brojne u bračnom i porodičnom pravu), ove norme proglase manje važnim, pravno neobaveznim³¹ i kao dekorativne, što je pogrešno jer će jedan broj tih odredbi doći u pravnu vezu sa normama pojedinih zakona i drugih pravnih akata i tako postati osnov za njihovo poništavanje zbog nesaglasnosti (npr. poništaj norme Statuta Vojvodine zbog nesaglasnosti sa ustavnim odredbom: "Skupština je najviši organ autonomne pokrajine..." čl. 186 Ustava Srbije), druge će biti posredno pravno sankcionisane preko sankcionisanja zakonskih odredbi (npr. ustavna odredba o zastavi i sankcije u zakonu o zastavi), a treće će imati političku sankciju kroz smenjivanje ili ponovno nebiranje nosilaca javnih funkcija zbog "povrede" ustava (razrešenje predsednika republike "zbog povrede" ustava – čl. 118 Ustava Srbije). U skladu s tim, ocenimo i da su ove norme ustava po svojoj ulozi i značaju jednake svim drugim ustavnim normama i da je samo njihova sadržina ono što ih razlikuje i na šta se ovde posebno skreće pažnja.

³¹ Tako B. Smerdel smatra da su to političke odrednice, čime zamenjuje sadržinu norme sa pravnom prirodom (navedeno delo, str. 278), a B. Milosavljević i D. Popović smatraju da su ove odredbe samo politički obavezujuće, ako nisu razrađene u drugim odredbama ustava kada postaju i pravno obavezujuće, što je takođe netačno, jer pravi razliku između tzv. razrađenih i ne razrađenih odredbi koja je potpuno bez osnova u vezi pravne prirode i može se opet odnositi samo na sadržinu normi – tzv. načelne ili opšte norme (navedeno delo, str. 106).