

UDK 34

ISSN 1331-3207

VLADAVINA PRAVA / RULE OF LAW

Časopis za pravnu teoriju i praksu
Journal for theory and practice of law

Nakladnik / *Publisher*

"LUX" d.o.o., Zagreb, Gospodska 16

Uredništvo / *Editorial Board*

doc. dr. sc. Vesna Crnić - Grotić, dr. sc. Edita Čulinović-Herc,
dr. sc. Petar Kragić, prof. dr. sc. Duško Lozina, doc. dr. sc. Vesna Tomljenović,
mr. sc. Nado Grubić

Glavni urednik / *Editor in Chief*

mr. sc. Nado Grubić

Adresa uredništva / *Address of the Editorial Board*

Zagreb, Gospodska 16, Tel/fax (01) 3459-902

Lektor / *Language adviser*

Mladen Jurčić, prof.

Prijevod / *Translations*

Mladen Jurčić, prof.

Časopis izlazi dvomjesečno / *The Journal appears bi-monthly*

Pretplata za 2001. god / *Subscription price for 2001. 732 kn*

-u čemu je cijena časopisa 600 kn

- porez na dodanu vrijednost 132 kn

Za inozemstvo / *Subscription price abroad: 120 USD*

Žiro račun / *Giro account: 30106-603-35839, LUX d.o.o., Zagreb*

Devizni žiro račun / *Foreign currency account:*

Zagrebačka banka d.d. SWIFT ZABA HR 2X: 2500 1266276

Zagreb, 2001.

Kompjuterska obrada: PAVLEK

Tisak / *Print: Tiskara CFB, Zagreb*

Modernizacija prava u europskoj jezgri (Engleska, Francuska, Njemačka) i zemlje periferije 1780-1880.*

Dr. sc. Dalibor Čepulo, docent
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK 340.13(4)(091)"17/18"
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Pojmovi modernizacije i središta i periferije predstavljaju žarište kroz koje je moguće konstruirati model razvoja modernih pravnih institucija na europskim prostorima, napose s obzirom na različiti stupanj brzine pojave i razvoja takvih institucija u pojedinim zemljama. Kao odgovor na izazov razvoja zemalja europske jezgre i ovisnosti o njima zemlje periferije (koje se i među sobom značajno razlikuju) nastoje neutralizirati tu ovisnost ubrzanim razvojem i uključenjem među zemlje jezgre, u sklopu čega od njih preuzimaju vrijednosti, ideje, norme i institucije. Sliku razvoja jezgre i odgovarajućih modelskih okosnica pruža opis glavnih odrednica razvoja političkih i javnopravnih institucija u Engleskoj, Francuskoj i Njemačkoj.

Ključne riječi: modernizacija, pravne institucije, središte, periferija

Nastojanje na razumijevanju procesa oblikovanja modernih europskih pravnih sustava (uključujući i suvremeni proces oblikovanja europskog prava kao supranacionalnog sustava) te položaja Hrvatske u odnosu na te procese upućuju na pitanja o njihovim povijesnim korijenima i obilježjima kao dubinskim odrednicama čiji se uvjetujući učinci logikom procesa dugog trajanja protežu i do danas.

Mada se zasade tih procesa razmjerno jasno mogu identificirati već u srednjem vijeku te, još jasnije, u razdobljima protomodernizacije ili rane modernizacije u XVIII. stoljeću, ipak je od neposrednijeg značaja formativno razdoblje izgradnje modernih sustava tijekom dugog devetnaestog stoljeća (1780-1914). Na području javnog prava - kao okviru koji vrlo značajno utječe

* Ovaj je rad izrađen u sklopu autorova istraživačkog projekta *Introducing the Rule of Law in Peripheral Regions in the 19th Century* prihvaćenog pri Research Support Scheme of the Open Society Institute (Prague), No, 648/2000.

i korespondira s izgradnjom modernih društvenih sustava - do 1870-ih je oblikovanje javnopravnih sustava u zapadnoeuropskim zemljama bilo postavljeno na stabilne i trajne osnove. Ostale su zemlje (s međusobno značajnijim razlikama) dotada također uspostavile moderne tipove javnopravne regulative ili pak značajnije elemente te regulative, uglavnom po uzoru na zapadnoeuropske zemlje preuzimajući njihovu regulativu. Izvjesna razvojna cezura u dijelu europskih zemalja zasigurno je posljedica i činjenice da su oko 1880. u tim zemljama trajno ili privremeno s vlasti sišle liberalne stranke i pokreti koji su bili značajan generator reformske zakonodavne djelatnosti. Dio toga sklopa razvoja bila je i Hrvatska gdje je s Mažuranićevim reformama (1873-1880) u osnovi bio završen proces oblikovanja modernog hrvatskog javnopravnog sustava. S nastupom Karolyja Khuena-Hédervárya na bansku dužnost došlo je do pretežito retrogradnih izmjena, što će biti donekle popravljeno tek 1906-1907., nakon Khuenova odlaska.

Navedene sadržajne i dinamičke naznake procesa uspostavljanja modernih javnopravnih sustava već ukazuju na njihovo motrenje kroz žarište u kojemu se sijeku proces *modernizacije* te odnos *središta i periferije* kao pojmovna "oruđa" kroz koja se može razmjerno dobro pojmiti taj razvoj. To motrište svoju posebnu zanimljivost dobija s obzirom na položaj i unutarnje procese u Hrvatske kao - u tom sklopu - periferne zemlje. Utoliko navedeni pristup ima ponajprije funkcionalnu vrijednost, zasigurno nije bez ostatka i mana, a ne isključuje ni drugačija komplementarna pa i alternativna viđenja. Ipak, čini se da taj pristup nudi pogodan okvir tumačenja procesa koji su se tijekom XIX. stoljeća odvijali u Hrvatskoj te dobro služi kao zajednički pojmovni i interpretativni okvir procesa u Hrvatskoj i odgovarajućih procesa na europskom prostoru.

U jednom već objavljenom članku dao sam sažeti prikaz modela i (pravno)povijesnih obilježja pristupa *središte i periferija* i, u tom sklopu, opširniji prikaz i interpretaciju Mažuranićevih reformi (1873-1880) i reformskih nastojanja u Hrvatskoj u XIX. stoljeću - kao zemlji periferije.¹ U ovom prinosu pažnja je koncentrirana na opširniju raščlambu pojma i procesa *modernizacija* i pristupa *središte-periferija* te na razrađeniji prikaz onih elemenata razvoja javnog prava u pojedinim zemljama europske jezgre (Engleska, Francuska, Njemačka) koji su bili od pglavitog značaja za recepciju odgovarajućih instituta u zemljama periferije, uključujući Hrvatsku.

¹ Čepulo, Dalibor. *Središte i periferija: europske i hrvatske odrednice Mažuranićevih reformi ustrojstva vlasti i građanskih prava 1873-1880*. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 200, 50, 6, 889-920.

Modernizacija prava i europsko središte i periferija - opća obilježja

Izgradnja modernog europskog društva odvijala se kroz složene procese društvenih, političkih, gospodarskih, kulturnih i mentalnih promjena sa središtem u zapadnoj Europi, u razdoblju od XVII. stoljeća i s vrhuncem u XIX. stoljeću². Taj prijelaz iz tradicionalnog, odnosno staleškog u moderno društvo (*modernizacija*) vid je društvenog razvoja kao procesa mijenjanja društvenih sustava u kojemu se razvijaju određeni potencijali sustava i bilježi rast pojedinih njegovih vidova, ili napredak s obzirom na postavljene ciljeve³. Promjene u smjeru modernizacije određene su unutarsistemskim zakonitostima te djelovanjem pojedinaca koje korijen ima u ideji napretka, koja proizlazi iz trajnog ljudskog raskoraka između stvarnosti i ideala⁴. Razvoj kao posljedica trajno je obilježje društvenih sustava lišeno finalizma, a s obzirom da je kontigentne prirode, povijesno je moguće, a ne nužno te ne isključuju i regresiju⁵.

U prijelazu iz staleškog društva prema modernom kao obilježja moderniteta osobito se pojavljuju individualizam, diferencijacija, racionalnost, odnosno proračunljivost i neosobnost u djelovanju organizacija i institucija, ekonomizam, odnosno izražena uloga gospodarske aktivnosti, ekspanzija na svim područjima i slično. Među glavnim promjenama u političkom sustavu su rastući prijelaz s tradicionalnih autoriteta na predstavnički sustav, izgradnja nacionalne države, institucionalizacija podjele vlasti, širenje ideje vladavine prava na građane i na državu, rastuća uključenost građana, odnosno širenje političkih i građanskih prava, pojava i snaženje uloge političkih stranaka, širenje uloge racionalne i neosobne birokratske organizacije. Promjene u drugim podsustavima uključuju, među inim: u gospodarskom sustavu - ubrzani gospodarski rast, povezanost tehnologije sa znanostu, prijelaz na tržišno usmjerenu poljoprivredu i industrijsku proizvodnju,

² Sztompka, Piotr. *The Sociology of Social Change*. Oxford - Cambridge (Massachusetts) 1993, 129. Usp. i Burke, Peter. *History and Social Theory*. Polity Press 1992, 146-147; Unger, Roberto Mangabeira. *Law in Modern Society*. New York 1977, 37, 135-136, 155.

³ O pojmovima *društveni razvoj i društvena promjena* v. Burke, 130-165; Harrison, David. *The Sociology of Modernization and Development*. London 1988, 153-156; Sztompka, 8. O pojmu *modernitet i modernizacija* v. Burke, 94, 131-141; Gross, Mirjana - Szabo, Agneza. *Prema hrvatskome građanskom društvu*. Zagreb 1992, 19; Sztompka, 69-78; Unger, 37-43, 134-137, 265-266.

⁴ O ideji *napretka* i modernizaciji v. Richard, Brown D. *Modernization. The Transformation of American Life 1600-1865*. New York 1976, 5; Sztompka, 24 i d; Unger, 154.

⁵ Brown, 19; Burke, 136; Sztompka, 31, 35-37.

koncentraciju gospodarske aktivnosti u gradovima i urbanizaciju, širenje prometnica; u pogledu stratifikacije - ključnu ulogu vlasništva u određivanju društvenog statusa, socijalno raslojavanje i proletarizaciju znatnoga dijela stanovništva; bogaćenje manjeg dijela kapitalista, izrastanje brojne srednje klase; u kulturnom podsustavu - sekularizaciju, središnju ulogu znanosti u spoznaji s mogućnošću iskoristivosti u tehnologiji i proizvodnji, demokratizaciju izobrazbe i razvoj pismenosti, pojavu masovne kulture⁶.

Kao osnovni pokretači modernizacije pojavljuju se djelatnost političkih elita "odozgo" kao i spontani društveni pokreti i karizmatički lideri "odozdo", a okvirnu ulogu u uvjetovanju i usmjeravanju procesa modernizacije imaju unutarnji čimbenici poput diferencijacije i integracije sustava, tradicijske osnove sustava ili djelatnosti pojedinaca te izvanjski čimbenici poput geopolitičkih odrednica, gospodarskih ili financijskih izvora, otvorenosti tržišta, dostupnosti idejnih odrednica u obliku političkih i društvenih teorija i ideoloških usmjerenja⁷ kao i dostupnost pravno-tehničkog instrumentarija i pravnih modela zasnovanih na modernim vrijednostima, odnosno, općenitije, prisutnost poticaja izvana koji rezultiraju posuđivanjem, difuzijom ili imitacijom⁸.

Kao ključno razdoblje procesa modernizacije i razdoblje "trijumfa moderniteta" označava se devetnaesto stoljeće, s obzirom da se u tom stoljeću zbiva ključni raskid s erodiranim feudalnim društvom, uz široko povjerenje u razum, tehnologiju, znanost, učinkovitu državu i kapitalizam kao jamstva trajnog napretka i neograničena razvoja⁹.

Pokraj već navedenih odrednica, promjene koje se zbivaju u devetnaestom stoljeću mogu se opisati i skiciranjem nekih antitetičkih obilježja staleškog društva i moderniteta. Tako se iz tradicionalne društvene hijerarhije zasnovane na askriptivnom statusu i niskoj društvenoj pokretljivosti staleškog društva zbiva prijelaz u modernu hijerarhiju zasnovanu na zaslugama i visokoj društvenoj pokretljivosti. Podanici vladara postaju građani države načelno izjednačeni u pravnom statusu te stižu jamstva svojih posebnih prava kao pojedinaca. Iz malih "komunalnih", partikularnih društvenih jezgri zbiva se prijelaz na univerzalno, neosobno društvo kao na osnovnu jezgru, uz širenje tržišta, političke participacije ("demokracije") i "birokracije". Osobno povezane skupine pak uzimaju oblike dobrovoljnih udruga sa specifičnim ciljevima (profesionalna i religijska udruženja, klubovi, političke stranke itd).

⁶ Brown, 12-15; Sztompka, 71-76, 132-133.

⁷ Sztompka, 138-139.

⁸ Burke, 131.

⁹ Brown, 4-5; Sztompka, 26, 78.

Moderna osobnost razvija se kroz povišenje samokontrole u društvu i razvoja sposobnosti za empatiju. Zemljopisna otkrića vode promjeni doživljaja prostornosti od zatvorenoga prema otvorenomu, uz odgovarajuće odraze u mentalitetu. Radikalno se mijenja društveni stav prema promjenama. Dok u statičnom tradicionalnom društvu ljudi povezuju promjene s opasnošću i narušavanjem stabilnosti, dotle se u dinamičnom i na razvoj usmjerenom modernom društvu promjene prihvaćaju, a djelovanje se legitimira pozivanjem na poboljšanje i napredak. Institucije i ideje odbacuju se kao zastarjele, dok je novo počesto preporuka samo po sebi te se budućnost doživljava kao otvoren prostor za razvoj ideja, a ne kao ponavljanje sadašnjosti. Na području kulture zbiva se prijelaz od religiozne, magijske pa i iracionalne kulture prema sekularnoj, racionalnoj i znanstvenoj¹⁰.

U tim okvirima odvija se i modernizacija na području prava i države. Feudalne poretke karakterizirala je tradicijska legitimiranost s podvojeničnošću načelno neizmjenljivoga temeljnoga prava koje je reguliralo staleške privilegije (*ius*) i izmjenljivih zakona (*lex*) dok je "predracionalno" pravo karakterizirala materijalna i formalna iracionalnost¹¹ te slaba diferenciranost koja se osobito ogledala u objedinjenosti upravne, sudske te zakonodavne vlasti¹². Tendencija diferencijacije tijekom XVII. stoljeća vodit će takvu cjelinu prema razdvajanju na javno i privatno pravo, povezivanju prava sa suverenitetom te prema tendenciji ukupne racionalizacije prava.

Istodobno s tim promjenama i u prepletu s njima, u društvenoj podlozi jačali su različiti interesi isključenih skupina koje traže svoje legitimiranje i uključanje u pravopolitički sustav. Stroga je hijerarhičnost i zatvorenost feudalnog društvenog sustava uvjetovala okretanje borbe nižih staleža za povlastice smjerom borbe za izmjenu same osnove na kojoj je društvo bilo uređeno. Stoga je u XVIII. i XIX. stoljeću pravna jednakost postala ključni zahtjev koji implicira cjelovitu promjenu društvene i političke strukture. Prijelaz na načelo pravne jednakosti bilo revolucionarnim ili zakonskim putem vodilo je usložnjavanju i promjeni prirode pravnog sustava s obzirom

¹⁰Brown, 7-16; Burke, 132-134.

¹¹O tipovima pravne racionalnosti v. u Weber, Max. *Privreda i društvo*, I. Beograd 1976 (1* Tübingen 1921), poglavlje VII. (*Sociologija prava*), osobito str. 549-551, 618 i d, 634 i d, 651 i d. Sažeti sustavni prikaz i elaboraciju v. u: Rheinstein, Max (ed). *Max Weber on Law in Economy and Society*. Cambridge (Massachusetts) 1954, xlviii-lxiii. Usp. i Neumann, Franz. *The Rule of Law. Political Theory and the Legal System in Modern Society*. Leamington Spa - Heidelberg - Dover 1986 (neobjavljena doktorska disertacija, London School of Economics, London 1936), 27-31 i Pusić, Eugen. *Društvena regulacija*. Zagreb 1989, 47-49.

¹²Unger, 160-161.

na zadaću obuhvata naraslih novolegitimiranih interesa i pritisaka za širenjem kriterija uključivanja (prvenstveno kroz zahtjeve za općim pravom glasa). Osnovni smjer kretanja išao je k zamjeni tradicionalne legitimiranosti vlasti legalnom osnovom legitimacije te prema uspostavljanju novih institucija, ali se razvoj zbog početne neizgrađenosti institucija i nestabilnosti okružja znao vraćati na formule o božanskoj vlasti i na stare i provjerene oblike institucija.

U tom okviru koji je vodio smjerom ukupne racionalizacije prava zbivale su se unutarstemske promjene. One su osobito obuhvatile pozitivizaciju i time izmjenljivost prava što je otvaralo mogućnost pretakanja političke volje u pravni oblik, zatim sekularizaciju većeg dijela prava s obzirom na njegov postanak i izvršenje, profesionalizaciju, odnosno zahtjev stručne pravne izobrazbe kao posljedicu diferencijacije i specijalizacije, logičku i teritorijalnu generalizaciju pravnih normi kao rezultat sistematizacije prava koju prati sve razvijenija i važnija teorijska obrada pravnog materijala, tipizaciju i formalizaciju pravnih odnosa i institucija usmjerene na praksu, proceduralizaciju na osnovi logičkih i znanstvenih osnova koja također jamči pravnu sigurnost i optimalizaciju rezultata kroz igru različitih interesa te diferencijaciju sustava prava¹³.

Od posebne važnosti za moderno pravo bila je diferencijacija na privatno i javno pravo. Ona je izraz unutarstemske diferencijacije prava, ali i težnje za političkom kontrolom nad aparatom vlasti koja se pojavljuje već sa pozitiviranjem dvočlanog staleškog prava, to jest nametanjem granica vladarim ovlastima u njegovu posezanju za privilegijama staleža, odnosno prema pravima građana, što vodi i posljedičnoj izgradnji odgovarajućih specijaliziranih institucija¹⁴. Ta je dioba bila okosnica za daljnji razvoj, koji je ovisio od odnosa snaga između monarha i aristokracije i građanstva te je tekao prema pretvaranju staleškog ustrojstva države u birokratski apsolutizam ili parlamentarnu ustavnost kao dva glavna prijelazna oblika prema modernoj državi¹⁵. Kao dio tih kretanja - a, uvjetovano posebice neizvjesnošću koja proističe iz proizvoljnosti vladarevih odluka te uz utjecaj

¹³Elaboraciju Weberovih odrednica racionalizacije prava v. u: Pusić 1989, 49-52.

¹⁴O diobi na javno i privatno pravo, odnosno o ograničavanju države pravom v. Caenegem van, Raoul C. *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*. Cambridge 1995, 1-6; Pusić 1989, 320; Unger, 161-165; Weber, 537-539 i d.

¹⁵U društvima u kojima su prevladale težnje monarha za koncentracijom vlasti ideja temeljnog prava (zasnovanog na staleškim privilegijama) gotovo je uništena, stvorene su brojne službe te je stalešku državu naslijedio birokratski apsolutizam (poput Pruske), a tamo gdje je aristokracija ostala jaka ili udružena s građanskom klasom, stalešku državu je naslijedila parlamentarna ustavnost (slučaj Engleske). Unger, 164.

prirodnopravne teorije koja naglašava razliku između ideala i stvarnosti i postavlja zahtjeve općenitosti i jednakosti - pojavljuje se i ideja o ograničenju državne vlasti pravom, koja pretpostavlja općenitost i autonomnost pravnoga sustava i razdvajanje funkcija pravnoga odlučivanja (zakonodavstvo, sudstvo, uprava)¹⁶. Daljnji razvoj na toj podlozi vodi, osobito u ustavnim monarhijama, sve izraženijem razlikovanju zakonodavne od upravne i sudbene funkcije vlasti, nadzoru zakonodavstva nad egzekutivom, odvajanju sudstva i uprave i neovisnošću sudstva, razvoju posebnog upravnog prava i elemenata sudskog nadzora rada uprave pa čak i pojave upravnog sudovanja, a na značaju dobiva i teritorijalna dekoncentracija vlasti. Središnje pitanje modernog razdoblja postaje pitanje ograničenja vlasti države, odnosno pitanje ustrojstva vlasti i odnosa vlasti i građana.

Kao teorijska podloga tih nastojanja na ograničenju i nadzoru državne vlasti putem prava te na zaštiti prava građana uobličuje se ideja *pravne države*. Ta ideja svoje korijene ima u načelu feudalne jednakosti i podvrgnutosti pravu pa se i u modernom obliku pojavljuje u konzervativnom i liberalnom spletu, dok nastavak uobličuje više u liberalnom okviru. Široki prihvat te ideje vezan je uz snaženje građanstva i stava o utjecanju na razvoj putem pozitivnog i općevažećeg prava koje se donosi u parlamentima, a primjenjuju ga neovisni sudovi na autonoman način koji omogućuje relativnu proračunljivost njihovih odluka¹⁷.

Pozitiviranje prava i pomak stvaralačke uloge prava na parlament u okolnostima snaženja građanstva otvara širu perspektivu uobličavanja nove normativne osnove društvenih struktura ne samo s obzirom na evaziju važećih normi, već i putem normativne inovacije¹⁸. Prijelaz pak na visoko racionalnu proizvodnju i primjenu prava uz rastuće bogatstvo i složenost pravnog gradiva, u okolnostima ukupnog razvoja znanosti i metoda svjesne regulacije, vodi razvoju i rastu značaja teorijskog i doktrinarnog obuhvata prava. Putem pravnih i političkih teorija spregnutima s ideološkom

¹⁶Sama zamisao o ograničenju državne vlasti pravom pojavljuje se u radovima francuskih teoretičara, a kao cjelovitija konceptualna osnova u obliku engleske ideje *vladavine prava* i njemačke ideje *pravne države*. Pri tome se uobičajeno ukazuje na razlike u smislu striktnosti i desupstancijaliziranosti njemačkog pojma *pravna država* i etičkog sadržaja engleskog pojma *vladavina prava*. No, čini se da je i pojava pojma *pravna država* u njemačkoj pravopolitičkoj teoriji početkom XIX. stoljeća bila vezana uz supstancijalne zahtjeve te da se tek kasnije tijekom XIX. stoljeća ta dimenzija uglavnom, ali ne i posve, izgubila. Usp. Neumann, 179-185.

¹⁷Neumann, 254.

¹⁸Sztompka, 250-258.

podlogom, nastoji se sistematizirati i protumačiti nove institucije te, na podlozi vladajućeg scijentističkog optimizma, ponuditi okvire za zahvate u društvenu stvarnost putem manipulacije institucijama. Zakonodavna djelatnost postaje doktrinarno i politički uvjetovano sustavno nastojanje svjesno usmjereno na promjenu društvenih uvjeta. Instrumentalna racionalnost boji sadržaj novih zakona koji nisu tek domišljata reakcija na uočene potrebe, već su slojeviti duhovni proizvodi nastali s obzirom na određenu zacrtanu opću svrhu ili vrijednost. Potreba zamjene staleških rješenja i dovršetka izgradnje temelja novoga sustava na modernim osnovama otvara značajne prostore za modernizaciju pravnih ustanova. Otvorenost toga polja i neizgrađenost novih institucija pak povećava mogućnost pogrešaka u modernizaciji.

Djelomična uvjetovanost modernizacije svjesnim ljudskim izborom i usmjerenošću na djelovanje povezuje je s interesnim i vrijednosnim određenjima postupanja, odnosno ideologijskim i političkim okvirom, ali je strukturna uvjetovanost ne svodi posve na takve odrednice. Utoliko modernizacija najčešće dolazi u prepletu sa snažerim građanskim interesima i devetnaestostoljetnim liberalnim idejama i pokretima, ali se ne može na njih i svesti¹⁹, te se pojavljuje i u sklopu nastojanja konzervativnih snaga na ograničenju vlasti vladara kao i u sklopu "defanzivne modernizacije"²⁰.

Razvoj smjerom prijelaza iz staleškog prema modernom društvu odvija se na svim europskim područjima, ali ne i na svima jednako. Nakon XVII. stoljeća izdvajaju se zapadnoeuropske zemlje u kojima se razvijaju materijalne te idejne i institucionalne pretpostavke koje osiguravaju brži i učinkovitiji razvoj u navedenom smjeru. Razvoj političkih i pravnih ideja i institucija posebno se može zabilježiti u Engleskoj, Francuskoj, Nizozemskoj,

¹⁹Mada liberalno nastrojani povjesničari teže izjednačenju modernizacije i liberalizma ili modernizaciju izvlače iz liberalizma, ispravnom mi se čini postavljanje modernizacije kao višeg rodnog pojma ili okvira u kojem se pojavljuje i liberalizam (Unger, 166; Sheehan, James J. *German Liberalism in the Nineteenth Century*. Chicago 1978, 1). Tako se ukazuje na konzervativnu uvjetovanost poljoprivrednih, upravnih i vojnih reformi u Pruskoj 1789-1815. koje su bile među prvim značajnijim autohtonim poticajima modernizaciji u Njemačkoj (Burke, 135), a ideja pravne države snažno je elaborirana i u radovima kršćanskog konzervativca von Stahla (Neumann, 181). K tome je jasno da se modernizacijsko usmjerenje može vezati i uz devetnaestostoljetne socijalističke pokrete i ideje, uključujući i kršćanski socijalizam. No, valja ipak naglasiti da ideologija devetnaestostoljetnog liberalizma konceptijski podrazumijeva modernizaciju dok to nije tako i sa konzervativnim ideologijama. Ipak, i unatoč nepostojanju "ekvidistance" čini mi se da ne treba uspostavljati automatsku svezu, već pitanje promotriti u konkretnom povijesnom okružju.

²⁰Burke, 135.

Švicarskoj pa i Švedskoj i drugim zemljama, ali se autohtoni, mada slabije izraženi razvoj u jednakom smjeru zbiva i u zemljama na njihovu rubu. Ta početna labavija diferencijacija na propulzivniju jezgru (središte) i zaostaliu periferiju²¹ intenzivira se u dugom devetnaestom stoljeću (1780-1914). Intenziviranje i ubrzavanje modernizacije u zemljama jezgre odvija se osobito pod poticajem francuske političke i britanske industrijske revolucije i postaje bitnom razlikom prema zemljama periferije. Zemlje jezgre ubrzo dosežu razdoblje gospodarskog trajnog samostalnog rasta, uspostavljaju racionalni ustroj pravno-političkog sustava i doživljavaju i ostale promjene karakteristične za moderno društvo²².

Zbog navedenih razlika u zemljama jezgre i periferije razlikuju se i ciljevi. U zemljama jezgre na dnevnom su redu ponajprije bili ekspanzija industrije i trgovine uz izvlačenje dobiti od trećih, razvoj empirijskih znanosti i racionalnih tehnika upravljanja, orijentacija države prema ekspanzionističkoj politici, unutarnji pritisci u smislu pune izgradnje sustava jamstava temeljnih sloboda i prava obećanih revolucijama i njihovo proširenje na šire slojeve uvođenjem općega prava glasa, izgradnja odgovarajućega političkog ustrojstva i socijalni zahtjevi²³. U nerazvijenima zemljama periferije

²¹Europska jezgra stvara se u zemljama Zapada između XVI. i XIX. stoljeća kao rezultat koncentriranja svjetske privrede u tim zemljama u navedenu razdoblju. Sve veći udio trgovine i obrta kao pretpostavke buduće industrijalizacije prati i postupna odgovarajuća promjena društvene strukture, sa sve većim udjelom građanstva te posljedična izmjena političkih odnosa koje obilježava sve veći pritisak slojeva isključenih iz vlasti. U prepletu s tim kretanjima u zemljama jezgre artikuliraju se ideje koje, u obliku poziva na djelovanje, traže uspostavljanje pojedinca kao ishodišta i svrhe političkog sustava i sukladno tome zaštitu njegovih temeljnih prava, omogućavanje utjecaja pojedinca na državu te ustrojenje države na način koji onemogućuje njezino nametanje društvu. Istodobno, zemlje oko te zapadnoeuropske jezgre (Skandinavija, njemačke države, talijanske države, istočni dijelovi Habsburške Monarhije, Balkan, specifični slučaj kolonijalnih iberijskih zemalja) relativno su zaostale i bez vlastitih snaga za sličan smjer razvoja te ostaju na razini autarkičnog privređivanja ili imaju značaj izvora hrane i sirovina za zemlje jezgre. U razvijenim zemljama raste udio gospodarski sve jačeg građanstva dok u nerazvijenim zemljama feudalna struktura ostaje čvrsto ukorijenjena, bez moći za sudjelovanje u gospodarskom zamahu. Tako akumulacija kapitala i sve složeniji društveni i politički odnosi praćeni pulsiranjem ideja s prevratničkim potencijalom, stvaraju u društvima razvijenih zemalja potisak koji izostaje u društvima zemalja periferije. To je osnovica na kojoj se oformljavaju odrednice jezgre i periferije kao okvir razvojnih procesa u XIX. stoljeću. Značajne razlike u stupnju razvijenosti među zemljama periferije (npr. skandinavske i balkanske zemlje) u XIX. stoljeću uvjetovat će različite odgovore na izazov modernizacije i različite uspjehe u priključivanju ili približavanju razvijenim zemljama. Berend, Iván T - Ránki, György. *Evropska periferija i industrijalizacija 1780-1914*. Zagreb 1996 (1* Budapest 1978), 23-30.

²²Berend - Ránki, 30, 42.

²³O pojedinim odrednicama razvoja europske jezgre u XIX. stoljeću v. Berend - Ránki, 30, 41-41; Sztompka, 73, 75-76, 132-133 i dr.

modernizacija je pak doživljena kao mogućnost ubrzanog hoda kroz povijest, odnosno kao prijelaz na racionalnu regulaciju utemeljenu na dostignućima moderne znanosti u cilju ubrzanog i učinkovitog ispravljanja grešaka nastalih zbog neznanja. Stoga se u zemljama periferije javlja usmjerenje na ubrzani razvoj, odnosno na uspostavljanje nedostajućih pretpostavki takva razvoja. Zbog okolnosti u kojima se nalaze zemlje periferije, razvoj se u njima shvaća prvenstveno kao razvoj industrije i prerađivačke industrije, izgradnja željeznica i prometnica te uključanje u međunarodnu trgovinu, kulturni preporod, podizanje pismenosti i razvoj izobrazbenog sustava, nacionalna integracija i nacionalna nezavisnost, općeniti raskid s feudalnim društvenim i političkim strukturama, uspostava privatnoolasničkog sustava i racionalnog javnopravnoga sustava koji će zajamčiti individualna prava i slobode i omogućiti razvoj na osnovi individualnog uspjeha te izravna uloga države u uspostavljanju osnova za modernizaciju u društvu koje samo nema dostatnih vrela i podloge za razvoj²⁴. Zemlje periferije su se pak i među sobom razlikovale po stupnju razvijenosti i pretpostavkama za daljnji razvoj pa će i konkretni vidovi djelovanja, smjer i uspješnost njihova daljeg razvoja biti različiti. Razvoj će se odvijati u rasponu od uključanja njemačkih zemalja u europsku jezgru već u XIX. stoljeću, priključenja skandinavskih zemalja početkom XX. stoljeća, do kroničnog zakašnjenja balkanskih područja pod višestoljetnom turskom okupacijom.

U ukupnom nastojanju ubrzanja svoga razvoja i u uvjerenju da se umješnom manipulacijom institucijama može ponoviti razvoj na Zapadu, nerazvijene zemlje preuzimaju iz razvijenih zemalja vrijednosti i ideje te pojedina u praksi potvrđena gospodarska i tehnološka kao i politička i pravna rješenja koja se smatraju sukladnima osnovnim uvjetima i ciljevima razvoja u zemljama periferije. To opredjeljenje na ubrzanje razvoja i na uspostavljanje samih pretpostavki razvoja osobitu pažnju usmjerava na organizacijske pretpostavke modernizacije. Posebna se pažnja stoga posvećuje pravu koje se shvaća instrumentalno, kao mehanizam svjesnoga usmjerenja razvoja, te istodobno i kulturno, kao normativna okosnica društva putem kojega se neko društvo legitimira kao moderno. Zbog svega toga posebnu važnost imaju ustavne i upravne institucije kao osnovni mehanizam prevođenja projiciranih ciljeva u stvarnost. Te institucije shvaćaju se kao sredstvo izgradnje moderne nacionalne države, odnosno kao sredstvo uspostavljanja podloge modernog političkog sustava i kao

²⁴O gospodarskim, društvenim, političkim i ljudskim uvjetima te ulozi države u razvoju periferije v. Berend - Ránki, 30 i d., 50 i d., 69 i d, 88 i d. i dr. Usp. i Čepulo, 892.

priprema podloge za puno funkcioniranje tržišta i privatnopravnih institucija kao oblika samoregulacije gospodarskog sustava, koji će i stvoriti materijalne pretpostavke daljeg razvoja.²⁵

Navedene odrednice okvir su razvoja državnopravnih i pravnih sustava pojedinih europskih zemalja.

Modernizacija prava u zemljama europske jezgre i periferije

Potisak stvoren razvojem političke misli i razvojem institucija u Engleskoj od XVII. stoljeća te u Francuskoj koncem XVIII. i početkom XIX. stoljeća, ubrzo je urodio srodnim usmjeravanjem razvoja i u drugim zemljama zapadne Europe. Potom su, u prepletu unutarnjih razvojnih odrednica i prijenosa ideja izvana, sličnim smjerom krenule i druge zemlje. Podloga za razvoj prema izgradnji modernog državnopravnog i pravnog sustava u svakoj zemlji imala je za podlogu posebne, ali i zajedničke okolnosti koje su se otvarale prihvatu i prilagodbi političkih i pravnih ideja i zakonodavnih rješenja iz razvijenijih zemalja. Taj utjecaj realiziran je ovisno od prilika u "receptivnim" zemljama, kao i u ovisnosti od (vojno)političkog, kulturnog i gospodarskog utjecaja te zemljopisne i prometne blizine izvorišnih sredina. U tom pogledu izdvajaju se Engleska, Francuska, a kasnije i Njemačka, dok je utjecaj ostalih zemalja, s iznimkom Belgije i njezina ustava, bio slabiji. Pa dok se u europskoj jezgri taj razvoj odvijao koncem XVIII. stoljeća i u prvim desetljećima XIX. stoljeća (a u Engleskoj i ranije) dotle su se u zemljama periferije odgovarajući procesi odvijali između 1830-ih i 1870-ih ili i kasnije, a odlučujuća prekretnica dostignuta je uspostavljanjem ustavnih okvira modernog razvoja u šezdesetim godinama²⁶. Postavljene ukupne razvojne pretpostavke biti će osnova za dalji razvoj koji će se odvijati različitim dinamikom i rezultirati pridruženjem nekih zemalja periferije onima u jezgri ili pak zastojem u razvoju drugih zemalja.

Engleska

Među zemljama koje su utjecale na razvoj u navedenom smjeru u logičkom i vremenskom smislu početni položaj zasigurno pripada Engleskoj. Posebnost njezina razvoja ogleda se u tome da su već do početka XIX. stoljeća bili uspostavljeni nacionalna država, ustavna monarhija, suverenitet

²⁵Čepulo, 893.

²⁶Berend - 5 Ránki 0-51, 67.

Parlamenta i vladavina prava te se razvoj mogao nastaviti na uspostavljenim temeljima i u okviru fleksibilnog "konzervativnog" organskog ustava za razliku od europskih zemalja gdje je tek predstojala borba za ostvarivanje odgovarajućih instituta. Osnova engleskog ustava sa srednjovjekovnim korijenima bila je u evolutivnom i povijesno usklađenom ustrojstvu vlasti i lokalne samouprave te ozbiljenju konkretnih sloboda i prava, a ne u revolucionarnom formuliranju apstraktnih pojmova opće slobode i pojedinih sloboda i prava. U vremenu u kojemu su se na kontinentu tek teorijski formulirali odgovarajući pojmovi, u Engleskoj su odgovarajući instituti živjeli kao pravna i politička zbilja. Izostanak centraliziranog birokratskog sustava i stajaće vojske - koji su se u Europi razvili prije institucija ustavne države - u uvjetima izoliranog položaja i stabilnog društvenog mira, onemogućili su u Engleskoj razvoj u smjeru apsolutizma te postavili temelj za ustavno uokvirenje monarhije i jamstva slobode podanicima. Engleski ustav živio je kroz aristokratsku ustavnu monarhiju kojom je vladao *King in Parliament* te u institucionalnoj odvojenosti nepovredivoga kralja i odgovorne egzekutive, s u praksi primjenjivanom ministarskom pravnom odgovornošću koja je počela prelaziti u političku odgovornost, sa sviješću o značaju procedure ne samo u sudskom, već i u parlamentarnom postupku, sa stabilnim i neovisnim sudstvom, s precedentalnim *common law* sustavom i razvijenom sudskom zaštitom osobnih sloboda i političkih prava koji su uključivali i sudski nadzor uprave, s lokalnom upravom i samoupravom s ovlastima koja su predstavljala trajni institucionalni protuteg središnjoj vlasti (zastupljenost u parlamentu i provedba zakona)²⁷. Zahvaljujući otvorenom pravno-političkom sustavu izgrađenom još za Revolucije 1688., u Engleskoj se nije ni pojavila opasnost tektonskih političkih poremećaja koji su potresali Europu već se, umjesto reza što ga je povukla Francuska revolucija, u Engleskoj razvilo povjerenje u institucije. Realna opasnost radikalnih društvenih prestrojavanja s političkim posljedicama izbjegnuta je zahvaljujući kako uspostavljenoj ustavnoj podlozi, tako i umijeću postizanja kompromisa engleske aristokracije i krune²⁸. Potreba promjena, dijelom uvjetovana i već u XVIII. stoljeću uznapredovalom industrijalizacijom, našla je pak izraz u Benthamovoj utilitarističkoj filozofiji konkretnog racionalizma, koja je bila teorijska podloga reformi putem racionalnog zakonodavstva²⁹.

²⁷ Hayek, Franz. *Politički ideal vladavine prava*. Zagreb 1994 (1* Cairo 1955), 25-27; Jovanović, Slobodan. *Primeri političke sociologije. Engleska, Francuska, Nemačka 1815-1914*. Beograd 1940, 12-15 i d; Šmidovnik, Janez. *Lokalna samouprava*. Ljubljana 1995, 52-62.

²⁸ Jovanović, 42-43.

²⁹ Jovanović, 28-31.

Zbog svega navedenoga, promjene u engleskom pravno-političkom sustavu u XIX. stoljeću nisu bile tako radikalne ni brojne kao u drugim europskim zemljama, a njihova je bitna smjernica bila demokratizacija parlamentarnog sustava. Glavna promjena bila je reforma izbornog sustava 1832. godine i njezina kasnija revizija (1867. i kasnije), čime je došlo do značajnog proširenja biračkog prava. Pod pritiskom radništva vigovci su reformom 1832. uskladili arhaični sustav izbornih jedinica s promjenama u društvu i snizili izborni cenzus, čime je u politički sustav, uz njegov već od tada relativno široki obuhvat, uključeno i niže građanstvo te izbjegnuto izazov revolucije³⁰. Time je istodobno parlament vezan uz širu društvenu podršku, što je pak posve učvrstilo načelo da vlada proizlazi iz parlamentarne većine³¹. Mirniji društveni razvoj kojim su izbjegnuti potresi 1848. postignut je ukidanjem protekcionizma 1846., što je rezultiralo podizanjem radničkog standarda³². Stabilan razvoj i zrelost radništva uvjetovali su izbornu reformu 1867. kojom je sniženjem cenzusa u gradove uvedeno gotovo opće pravo glasa, a radništvo ušlo u parlament, što je rodilo moderne političke stranke (Konzervativnu, 1867. i Liberalnu, 1877), a parlament značajnije vezalo uz društvenu podršku³³. Još je reforma 1832. potakla snaženje zakonotvorne uloge parlamenta i zamah ponajviše u

³⁰ Već u drugoj polovici XVIII. stoljeća u Engleskoj je provedeno više manjih reformi izbornih sustava koje su bile reakcija na izborne skandale ili na znatnije nelogičnosti sustava. Ipak, i taj je interes pokazivao senzibilitet engleskih vladajućih slojeva pa stoga engleski sustav i nije doživio debakl poput francuskog 1789. Taj senzibilitet potkrepljuju i zabrana trgovine robljem 1807. i davanje političkih prava rimokatolicima 1829. U pogledu opsega obuhvaćenog stanovništva valja reći da je već i izborni pravo do 1832. bilo šire nego li ono u europskim ustavima do 1848. Reforma 1832. podigla je pak dotadašnji stupanj zastupljenosti za 50% i njome je bilo obuhvaćeno oko 20% stanovništva. Vigovci su prihvatili ideju reformi tek nakon pritisaka radništva, ali nisu prihvatili i zahtjeve radikala o općem pravu glasa, tajnom glasanju i jednogodišnjoj izmjenjivosti Doma komuna. Hawgood, John. *A. Modern Constitutions Since 1787*. London 1939, 157; Jovanović, 39, 42; Kurtović, Šefko. *Opća historija države i prava, II*. Zagreb, 1989, 54-55.

³¹ Jovanović, 43.

³² Jovanović, 56, 58, 67.

³³ Izbornu reformu 1867. potakla je vigovska vlada, a izvela ju je torijevska vlada s uvjerenjem da je aristokracija dovoljno zaštićena isključenjem seoskih glasača, dok je od radničkih glasača u gradovima (među kojima je u međuvremenu splasnulo revolucionarni naboje) očekivala da glasuju protiv građanskih liberala te da glasuju za aristokratske konzervativce. Reformom 1867. izborni je tijelo poraslo gotovo dvostruko i obuhvatilo je oko dva milijuna glasača. Od njih su mnogi bili siromašni i neuki i stoga podložni političkom uvjerenju i privlačenju glasovanja za određenu stranku. Jovanović, 80-81; Kurtović, 55.

društvenom zakonodavstvu i školstvu³⁴ što je prosljedio i parlament nakon 1867., ne dirajući bitnije u politički sustav³⁵. Osim tih izmjena provedene su i reforme u upravi i sudstvu kojima su u lokalnu upravu uvedena izborna vijeća i odvojeno sudstvo od uprave gradova (1835) i grofovija (1888), dok je 1873. i 1875. izvršen preustroj *Common Law* sudstva³⁶. "Era liberalizma" u Engleskoj završila je padom liberalne vlade 1895. No navedene promjene ionako nisu polučivale veću pažnju europskih reformista čiji je glavni interes bio usmjeren na već razvijene institucije ograničene monarhije i parlamentarnog sustava, u kojem su pogledu promjene u europskim zemljama tek predstojale.

Francuska

Francuski politički mislioci XVIII. i XIX. stoljeća, bili su uvelike inspirirani engleskim institucijama, posredujući ih i prema drugim europskim zemljama, ali je unatoč tome Francuska primjer radikalno drugačijeg ustavnog razvoja. Modernizaciju u Francuskoj karakterizira postavljanje reformi kao radikalne negacije staroga. Francuska revolucija je ishodišna točka francuskog ustavnog razvoja te francuska pravno-politička misao, politički pokreti i institucionalni razvoj u XIX. pa i XX. stoljeću korijene vuku iz razdoblja 1789-1799³⁷, a preokret prouzročen revolucionarnim potresom

³⁴U pogledu školstva značajan je bio zakon iz 1874. o djelomičnoj odvojenosti crkve od škole i djelomičnoj, a od 1880. punoj obveznosti školovanja. Englezi su se isprva protivili obveznom državnom školovanju kao suprotnom načelu slobode, ali su promijenili mišljenje nakon pruskih vojnih pobjeda koje su pripisavali i pruskom školskom sustavu te nakon izbornih reformi 1867. koje su tražile i sustavnu izobrazbu koja bi osposobila siromašne birače za ispunjenje dužnosti. No, 1867. osnovno je školstvo u potpunosti bilo u rukama lokalne samouprave koja je mogla utvrditi njegovu obveznost na svom području. Vjerske škole nisu bile ukinute ni nakon uvođenja obveznog osnovnog školovanja 1880. Godine 1871. Oxford i Cambridge otvoreni su i neaglikancima. Jovanović, 81-85.

³⁵Nakon *Reform Bill 1832*. engleski parlament prešao je na znatno aktivniju i sustavniju zakonodavnu ulogu te, među inim, donio više važnih socijalnih zakona, što je bila materija koja je dotad bila gotovo posve prepuštena lokalnoj samoupravi, a većinski liberali su 1872. izglasali Zakon o tajnom glasovanju. Zastupljenost interesa širih slojeva u parlamentu, međutim, nije se ozbiljnije odrazila na djelatnost parlamenta. Naime, radništvo je tijekom XIX. stoljeća bilo uglavnom skupina za pritisak u okviru Liberalne stranke i tek je početkom 20. stoljeća osnovalo svoju stranku pa promjene u izbornom sustavu nisu polučile ozbiljnijih pomaka na razini političkog sustava. Van Caenegem, 197; Hawgood, 159-160; Kurtović, 55.

³⁶Van Caenegem, 197; Kurtović, 69-70.

³⁷Van Caenegem, 200.

1789. stabilizirao se tek pod Trećom republikom 1875.³⁸ Za razliku od drugih režima toga doba Revolucija je bila osnovana na vjeri u napredak na osnovi čovjekove prirode i razuma te racionalnih institucija suglasnih s apstraktnim vrijednostima, dok je staro bilo izjednačeno s lošim³⁹. Zbog toga je u razdoblju 1789-1799. upravo na institucionalnom planu (a ne toliko u zbilji agrarne i nerazvijene zemlje s autoritarnom političkom tradicijom) izvršen drastični raskid s prošlošću. Ustavnom i zakonskom regulativom uspostavljene su institucije i postupci koji su većim dijelom bili plod doktrinarnog razuma, ali su i unatoč svog često eksperimentalnog karaktera i nepredviđena radikaliziranja ostali baštinom za budućnost. Francuska je revolucija u kontroverznu zbilju uvela, među inim, narodni suverenitet, nacionalnu i unitarnu državu, deklaraciju prava, pisani i izmjenljivi ustav, zaštitu temeljnih i građanskih prava pojedinca, načelo pravne jednakosti i ukidanje staleškog društva, privatno vlasništvo, strogo načelo zakonitosti, opće pravo glasa i biračke cenzuse, slobodu tiska i nove modalitete njegova nadzora, odvajanje crkve i države i Konkordat, nadležnost države u izobrazbi, školovano činovništvo, republikanizam, cesarizam itd. Osnovna je pak karakteristika institucionalne izgradnje bila - za razliku od engleske revolucije 1688 - izgradnja snažne centralizirane uprave i moderne i jake vojske, koja je omogućivala vladanje bez obzira na trajni izostanak (sve do 1875) čvrste legitimacione podloge svakoga režima⁴⁰.

Revolucija je uspostavila podlogu za prevladavajući stav francuske pravne teorije o prirodi države i odnosu države i građana. U strukturnom pogledu za nj je podloga bila postojanje nacionalne države te su Francuzi bili lišeni briga drugih nacija koje su morali voditi računa o osnivanju države i integraciji nacije. Umjesto toga mogli su se posvetiti naporima u pretvaranju autokratske države u slobodnu. Stoga je idejnu podlogu tim nastojanjima davala teorija prirodnoga prava o prioritetu prava pojedinaca pred državom i određenju države kao ustanove s osnovnim ciljem zaštite i razvijanja prava pojedinaca⁴¹.

Namjera je bila uspostaviti nepovredivi prostor slobode za pojedinca, uz pravna sredstva zaštite toga prostora te mu dati mogućnost utjecanja na stvaranje zakona kao pravnih okvira djelovanja države. Iz toga se izvodi stav o nužnosti ograničenja vlasti države na one djelatnosti i postupke potrebne za zaštitu i usklađivanje raznorodnih interesa pojedinaca te stav

³⁸Jovanović, 189; Sokol, Smiljko - Smerdel, Branko. *Ustavno pravo*. Zagreb 1998, 44.

³⁹Van Caenegem, 181.

⁴⁰Jovanović, 212.

⁴¹Krbek, Ivo. *Upravno pravo, I*. Zagreb 1929, 139-140.

o omogućavanju djelatnog postavljanja pojedinca prema državi i potrebi izgradnje odgovarajućih institucija. Na političkoj razini takva koncepcija ostavlja trajno nepovjerenje prema državnoj vlasti i nastojanje na njezinu zauzdavanju. Istodobno, nastojanje na afirmaciji prava pojedinaca, kao kriterij vrednovanja djelatnosti države, priziva prirodno-pravne vrijednosti kao svrhu države. Na javnopravnoj razini, vršenje akata javne vlasti ne smatra se primjenom prava, odnosno subjektivnim javnim pravom uprave, već funkcijom vlasti⁴² koje je moguće osporiti u posebnu postupku.

Navedeno opredjeljenje ostavilo je trag na razini organizacije vlasti, gdje je proglašena svetost načela podjele vlasti, mada je u revolucionarnoj zbilji vrlo brzo izniklo i jedinstvo vlasti. Iz krivog uvjerenja o podjeli vlasti kao osnovi engleskog ustava izvedena je pravna odgovornost ministara posebnom parasudskom organu kao kontinentalna inačica engleskog *impeachmenta*. Sudstvo je odvojeno od uprave i proglašeno neovisnim te su ustrojeni novi sudovi i uvedena porota, a za Napoleona je sudski sustav profesionaliziran te je dobio trajne osnove⁴³. Doktrina stroge podjele vlasti i nepovjerenje prema dotadašnjim sudovima odveli su strogom shvaćanju načela zakonitosti koje je od 1830. definitivno prevladalo te je - u duhu egzegetske škole - postalo obilježjem francuskog sustava⁴⁴. Strogo tumačenje podjele vlasti i teška iskustva s konzervativnim feudalnim sudstvom stavili su naglasak na upravu, kao na djelatnost koja je napredna stremljenja trebala pretočiti u stvarnost, a iz istih je razloga uprava učinjena neovisnom od sudske kontrole. Potreba nadzora uprave i koncepcija o osporavanju pojedinačnih upravnih akata u cilju zaštite prava građana doveli su pak do "izuma" upravnog sudovanja otjelovljenoga u odgovarajućim funkcijama Državnog savjeta⁴⁵.

Ograničenje vlasti izvršeno je i kroz teritorijalnu dekoncentraciju vlasti u decentraliziranoj upravi, što je bilo u skladu i s prvotno prevladavajućim stavom o prirodnim, *naravnim* pravima općine. No zbog kaotičnog stanja i

⁴²Krbek 1929, 147-148.

⁴³Pravosudni sustav uveden u doba Napoleona kada su ukinuti "narodni sudovi" i uvedeni profesionalni sudovi te sudbena struktura koja počiva na mreži mirovnih sudaca, prvostupanijskih sudova, prizivnih sudova i kasacionog suda i danas je osnova francuskog pravosudnog sustava. Van Caenegem, 191.

⁴⁴Prema dva dekreta iz 1790. o podjeli vlasti sucima je bilo zabranjeno tumačenje prava te su se u slučaju dvojbe morali obratiti zakonodavnom tijelu. No, već *Code Civile* ne predviđa institut *Référé législatif* koji je konačno ukinut 1828., čime je mogućnost sudskog tumačenja implicitno priznata. No, unatoč tome od 1830. posve je prevagnula egzegetska koncepcija. Neumann, 227.

⁴⁵Hayek, 34; Sagadin, Stevan. *Upravno sudstvo. Povodom stogodišnjice rada Državnog savjeta 1839-1939*. Beograd 1940, 23-34.

vanjske opasnosti takva uprava ubrzo je zamijenjena racionalnom, ujednačenom i strogo centraliziranom monokratskom organizacijom u kojoj su bile jasno razdvojene decentralizirane razine državne uprave od samouprave u općinama s presumpcijom nadležnosti u pitanjima lokalnog interesa i uz pridržano pravo administrativnog "skrbništva" (*tutelle*) upravnih organa⁴⁶. Time je stvoren karakterističan oštri dualizam upravnog i samoupravnog područja od kojih potonje - za razliku od engleskog i njemačkog - nema izvornih ovlasti. Crkva je, kao posebna korporacija s posebnim ciljevima, odvojena od države i dijelom podržavljena da bi za Napoleona bio sklopljen Konkordat kojim je Crkva dobila poseban javnopravni položaj. Napoleonova vladavina značila je i širenje na ovisne zemlje francuskog tipa ustavnosti skupa s jamstvima pravne jednakosti i nekih građanskih sloboda, ali ne i samoupravu⁴⁷.

Restauracijom 1814. okončana je Napoleonova autokratska vladavina i vraćeno legitimističko načelo, ali je oktroiranim ustavnim poveljom koja je odražavala engleski utjecaj kompromisa između liberalizma i konzervativizma⁴⁸ uspostavljena ustavna monarhija s ministrima pravno i potom politički odgovornima parlamentu, značajnim jamstvima građanskih i političkih sloboda i zajamčenom stalnošću doživotno postavljenih sudaca⁴⁹.

⁴⁶Departmani kao srednja upravna razina tek su se koncem XIX. stoljeća razvili u mjesta susreta državne uprave i lokalne samouprave, a i tada je težište ostalo na upravnim poslovima. O razvoju francuskog modela uprave v. Šmidovnik, 37-43.

⁴⁷Francuske je pravno-političke stečevine Napoleon ugradio u cijeli niz ovisnih zemalja pa tako u švicarsku Helvetsku republiku, nizozemsku Batavijsku republiku i Kraljevinu Nizozemsku, talijanske republike i Kraljevinu Italiju, Rajnsku konfederaciju. Hawgood, 67-83.

⁴⁸Restauracije i povratak legitimizma nakon Napoleonova pada zahvatili su većinu europskih zemalja. Normativnim okvirima legitimizma kojima su prihvaćena građanska prava izbjegnuta je opasnost autokracija pa su restauracije dijelom doživjele i podršku od pristaša ideja istaknutih u revoluciji, ali i odbacivanje od populističkih struja privrženih ideji narodnog suvereniteta. Mada je ograničena oktroirana ustavnost bila najkarakterističniji ustavnopravni oblik legitimizma raspon tih oblika seže od vrlo liberalnog pisanog ustava u Poljskoj 1791. do potpunog odbacivanja ideje ustavnosti u Španjolskoj, Napulju i Papinskoj državi. Francuska *Ustavna povelja* zbog svoje je kompromisnosti postala gotovo uzorom koji je prihvaćen na više strana, a posebice u njemačkim državama mada su najveće među njima, Austrija i Pruska, ignorirale takav razvoj. Čini se da je pri tvorbi legitimističkih ustava glavni utjecaj imao engleski ustavni model. Hawgood, 93-95, 103.

⁴⁹Povelja je jamčila pravnu i poresku jednakost, jednak pristup vojnim službama, osobnu i vjersku slobodu, slobodu tiska, zaštitu vlasništva. Ne posve jasno postavljeno načelo ministarske odgovornosti rojalistička je većina u parlamentu 1816. iskoristila za tumačenje u smislu političke odgovornosti. Dakako, Povelja je uz liberalne elemente sadržavala i konzervativne poput izbjegavanja riječi *ustav*, osnaživanja položaja vladara, zadržavanja stečenih vojnih stupnjeva, časti i mirovina te povratak plemićkih titula itd. Van Caenegem, 204; Hawgood, 104-107; Kurtović, 197-200.

U novomu okviru konzervativci su se okrenuli zahtjevu za proširenjem prava glasa i uvođenjem parlamentarne vlade. Liberalni su mislioci pak otklanjali demokraciju kao iluziju općenitosti i moguće izvorište jakobinizma te su u tom strahu odbacili radikalni iusnaturalizam⁵⁰, ali su zadržali naglasak na nužnosti racionalnih pisanih ustava kao jedinog jamstva temeljnih prava i viđenje države kao neprijatelja pojedinca i nužno zlo te se posebno zalagali za slobodno izabrani parlament, odgovornu vladu, neovisno pravosuđe s porotnim suđenjem i slobodu govora, vjere, osobnu slobodu i privatno vlasništvo⁵¹. Naglasak je bio na pojedincu, a kritiziran je narodni suverenitet koji vodi samouništenju, jer ne sadrži jamstva prava pojedinca i unosi zbrku u politički sustav, jer pretpostavlja političku izobrazu građana. Ideja podjele vlasti zamijenjena je idejom podjele funkcija vlasti. Rješenja su opet tražena u engleskoj političkoj praksi⁵² i to posebice u engleskom odvajanju monarha i egzekutive, razvijanju načela ministarske odgovornosti i stranačkog sustava kao pretpostavke njegove učinkovitosti, reformi uprave po uzoru na engleski sustav lokalne samouprave kao brane od upravne autoritarnosti i jednoličnosti, zbog čega je pak posebno isticana važnost prava na udruživanje kao jamstva spontanog i autonomnog izjašnjavanja⁵³. Režimu su podršku davali jedino "doktrinari" iz centra, ali je vladar morao lavirati između konzervativaca i liberala koji su glavnu bitku s izmjenljivim ishodima vodili oko kotarskog i okružnog sustava izbornih lista te pitanja regulacije slobode tiska⁵⁴. Pomak u desno koji je izvršio novi vladar Charles X. (1824) odveo ga je u sukob s parlamentom i u njegovo raspuštanje što je, uz ukidanje slobode tiska i povišenje cenzusa uredbenim putem, odvelo

⁵⁰De Ruggiero, Guido. *The History of European Liberalism*. Boston 1964 (1* Bari 1925), 169.

⁵¹Collins, Irene. *Liberalism in the Nineteenth Century Europe*. London 1957, 8.

⁵²U tome je posebnu ulogu imao Benjamin Constant, a i sam Louis XVIII. dulje je vrijeme živio u Engleskoj. Novi oblici francuske vlasti s utjecajima engleskih iskustava tim su lakše našli izraza u njemačkim zemljama. Hawgood, 96-97.

⁵³Liberali su smjerali i stvaranju gospodarski neovisnih lokalnih službenika te predlagali ovisnost o imovinskom cenzusu ne samo političkih izbornih prava već i izbornih upravnih službi. De Ruggiero, 161-166.

⁵⁴Po okružnom sustavu birači glasuju za liste kandidata, a okupljaju se u okružnom sjedištu čime je bio privilegirani građanski sloj. Po kotarskom sustavu svaki birač glasa za jednog kandidata i to u svojoj općini, čime je bilo privilegirano seosko stanovništvo te plemstvo i svećenstvo, odnosno potencijalni konzervativni glasači. Do 1820. je u Francuskoj važio okružni sustav, a nakon toga kotarski s tim da su najbogatiji birači dobili dva glasa. U pogledu tiska desnica se najprije izborila za režim prethodne dozvole i cenzuru, a potom je ljevica ishodila ukidanje tih mjera i stavljanje tiskovnih delikata pod nadležnost porotnih sudova. No, istodobno je ustanovila kauciju i taksiranje svakog primjerka novina što je poskupilo i ograničilo distribuciju na najbogatije. Jovanović, 224-225.

Srpanjskoj revoluciji 1830. Novoizabrana skupština proglasila je prijestolje ispražnjenim zbog vladarove povrede ustavne povelje, najavila njezinu reviziju i pozvala na prijestolje vladara nove dinastije čime je u Francuskoj okončano razdoblje legitimizma⁵⁵.

Srpanjska je revolucija 1830. ujedno predstavljala i završetak procesa cjelovitog društvenog i političkog prestrukturiranja započetog 1789. koje je urodilo okretanjem "povijesno zrelog" francuskog građanstva konzervativizmu, a dijela radničkih masa socijalizmu⁵⁶. Revidirana Ustavna povelja 1830. snažnije je podvrgla vladara pravu i izbalansirala zakonodavna ovlaštenja vladara i donjeg i gornjeg doma, "zauvijek" zabranila cenzuru, definirala katolicizam kao većinsku, a ne državnu religiju, uvela obvezno školovanje, proširila biračko pravo i ojačala Zastupnički dom te zajamčila ministarsku odgovornost parlamentu⁵⁷. No ta "poluzaustavljena revolucija" nije uvela zahtijevano opće pravo glasa, narodnu suverenost i demokratsku republiku⁵⁸ dok se ideologijski neodređen i strukturno nestabilan ustavni model orleanskog parlamentarizma, koji je imao podršku samo uskog sloja građanstva, održavao putem izbornog reda, korupcijom izborne većine u parlamentu i sužavanjem sloboda govora i mišljenja⁵⁹. To je odvelo sprezi republikanaca, bonapartista, socijalista i liberalnih katolika protiv vlasti te veljačkoj revoluciji 1848. Jeftin i raširen tisak postao je glavnim medijem političke borbe, s obzirom na nedostupnost parlamenta oporbi. Zabrana zborova o izbornoj reformi odvela je sukobu u kojemu je zbačena vlada.

U veljačkoj je revoluciji proglašena republika, pravo na rad, opće pravo glasa za muškarce i izabrana Ustavotvorna skupština te su potom u "lipanjskim danima" građanski republikanci slomili pokušaj radničke revolucije. Kratkotrajni ustav Druge Republike iz 1848. jamčio je opće, neposredno i tajno pravo glasa, slobodu udruživanja, pravo sastajanja, obvezu države na skrb o zapošljavanju građana i skrbi za siročad i starce te uveo dosljednu podjelu vlasti s neovisnom jednodomnom skupštinom i (po uzoru na SAD) neposredno izabranim i pravno odgovornim predsjednikom sa širokim izvršnim ovlastima i pravom zakonodavnog veta⁶⁰. Skupština s monarhističkom većinom ubrzo je faktično ograničila pravo glasa visokim cenzusima, uvela privatno školstvo koje je omogućilo prevlast Crkve nad

⁵⁵Hawgood, 108-109.

⁵⁶Mosse, 17.

⁵⁷Hawgood, 132-133; Kurtović, 200-201.

⁵⁸Hawgood, 131-134.

⁵⁹Jovanović, 232-233.

⁶⁰Hawgood, 272-273; Kurtović, 204-208.

školama te visoke kaucije za novine koje su poskupjele njihovu cijenu. Predsjednik Republike Louis Napoleon Bonaparte svoj je sukob sa Skupštinom okončao koncem 1851. tako što ju je rastjerao i vratio opće pravo glasa. Louis Napoleon je nakon referenduma oktroyirao Ustav 1852. i ubrzo nakon toga proglasio Drugo Carstvo te vratio opće pravo glasa s referendumskom inačicom cezarizma i bez predviđene odgovornosti ministara, što je predstavljalo puni poraz liberala⁶¹. No, od 1860. vidljivo je kretanje prema parlamentarnoj vladavini, a 1868. ukida se režim dozvole za novine dok se nadležnost za zabranu novina od uprave vraća sudstvu te proglašava pravo javnog okupljanja. Godine 1869. uvedena je odgovornost ministara, a 1870. su domovi i car dobili pravo zakonodavne inicijative i donijeti su zakoni o proširenju lokalne samouprave⁶². U unutarnjoj politici Napoleon III. je uveo osobnu vlast, za novine je uveo i režim prethodne dozvole i kauciju, ukinuo porotnu nadležnost za tiskovne delikte te mogućnost upravne zabrane lista⁶³. Napoleon III. se u vanjskoj politici zalagao za uspostavljanje nacionalnih država kao osnovice mira, što ga narušavaju dinastičke države⁶⁴. Pad Drugog Carstva na osnovu poraza u ratu 1870. s Prusijom značio je raskid s monarhijom, cezarizmom, ali i s tendencijom socijalnog radikalizma, oličenom u skršenoj Pariskoj komuni. Prazan ustavni prostor ispunjen faktičnom republikanskom osnovom bio je 1875. popunjen organskim ustavom kojim je uspostavljena parlamentarna republika, s poremećajem ravnoteže vlasti prema dvodomnom parlamentu, a na račun egzekutive, odnosno politički odgovorne i nestabilne vlade i stabilnog, pravno odgovornog predsjednika izabranog od oba doma⁶⁵. Lapidarni ustavni zakoni ostavili su dosta prostora za definiranje političkog sustava običnim zakonima te ustavnom praksom. U okolnostima razvijenog višestranačja i nestabilnog parlamentarnog sustava francuske političke snage pokazale su da su, poučene povijesnim iskustvom, evoluirale od naivne vjere ranog liberalizma u svemoć zakonodavstva i djelovanja preko institucija i ustava prema engleskim iskustvom potvrđenom posrednom djelovanju usmjerenom na birače i prema oblikovanju institucija kroz ustavnu zbilju⁶⁶.

⁶¹ Kurtović, 208-209; De Ruggiero, 196.

⁶² Hawgood, 88-89; Jovanović, 273.

⁶³ Jovanović, 267.

⁶⁴ Jovanović, 261.

⁶⁵ Hawgood, 278-280; Kurtović, 217-218.

⁶⁶ De Ruggiero, 208-209.

Njemačka

Državnopravni razvoj. Poseban je put političkog i institucionalnog razvoja u XIX. stoljeću prošla Njemačka, koja se i sama nalazila na razmeđu francuskih i engleskih utjecaja i vlastite tradicije. Za taj je razvoj karakteristična borba srednje klase za izgradnju ustavne države koja se preplitala s postojećim tendencijama prema nacionalnom ujedinjenju. Njemačkoj *Kultur* nedostajala je srednjovjekovna državopravna legitimiranost što je državopravni prostor činilo otvorenim za definiranje. Ta otvorenost s jedne strane i uvjetovanost strukturnim i tradicijskim razlozima s druge strane izrazili su se u sukobu između konzervativnih i liberalnih tendencija, ali i mirenju njihovih osnovnih postavki.

U konzervativnoj su Pruskoj Hohenzollerni u svom prosvijećenom apsolutizmu do konca XVIII. stoljeća razvili snažnu policijsku državu s jakom vojskom, zasnovanom na općoj vojnoj obvezi te sa sposobnim, interesno neutralnim i discipliniranim činovništvom. Okosnicu toga činovništva činilo je plemstvo koje je s vladarom dijelilo jak etički osjećaj dužnosti spram države uz koji se mogla razviti puna vjerska tolerancija i razvijeno obvezno školstvo⁶⁷. Preobrazba feudalne u policijsku državu s diferenciranim funkcijama te izazov Francuske revolucije doveli su u Pruskoj već 1808-1811. do značajnijih društvenih i upravnih modernizacijskih zahvata. Oni su bili motivirani kako strukturno (diferencijacija i integracija) tako i "defanzivno"-politički s obzirom na neuspjeh u ratu protiv Napoleona te na moguće unutarnje pritiske. Tim su mjerama ukinuti kmetstvo i neke plemićke privilegije i zabrane, provedene su i druge društvene i gospodarske reforme te racionalizirana i puku približena uprava, ali političke reforme nisu provedene⁶⁸.

⁶⁷ Jovanović, 376-379.

⁶⁸ Stein - Hardenbergovim reformama uvedeni su sloboda obrta, opća vojna obveza i (pravno) oslobođenje kmetova, osnovana je vlada s državnim kancelarom na čelu, a u gradovima (ali ne i na selu) uspostavljena je lokalna samouprava kao mjesto uključivanja građanstva u upravljanje javnim poslovima putem neplaćenih, počasnih službi, odnosno kao spojnica birokratskog ustroja policijske države i tradicije njemačke lokalne samouprave. U vladi je umjesto triju kolegijalnih i nepovezanih središnjih upravnih organa osnovano pet upravnih odsjeka (vanjski poslovi, unutarnji poslovi, financije, vojni poslovi, pravosuđe) s državnim kancelarom na čelu. Resorna organizacija središnje uprave te načelo hijerarhije i načelo jedinstva teritorijalne uprave ostali su bitna obilježja njemačke uprave u XIX. stoljeću. Upravne razine u Pruskoj bile su: Ministarstvo unutarnjih poslova, provincije, okruzi, kotari. U pogledu neposrednije političke uvjetovanosti tih reformi koje je 1809. započeo liberal Freiherr vom Stein, a 1811. nastavio konzervativac Hardenberg, valja reći da je navedenim reformama prethodio poraz od Napoleona u bitkama kod Jene i Auerstaedta, ali su neke reforme bile inspirirane upravo Napoleonovim reformama u

Istodobno su južnonjemačke zemlje bile izloženije utjecaju francuskih ideja. Francuska prevlast u Napoleonovoj Rajnskoj konfederaciji dovela je do racionalističkog smanjivanja broja političkih jedinica i do uvođenja modernih institucija (ukidanje kmetstva i regalija, odvajanje i racionalni ustroj sudstva i uprave, jamstva individualnih sloboda i prava)⁶⁹. Liberalni birokrati koji su tada iznikli kao instrument promjene i nacionalne kohezije usmjerili su njemačke liberalne da državu dožive kao ključnog posrednika političkih promjena⁷⁰. Tada su se u nekoliko država pojavili bonapartistički ustavi pa i prvi samonikli izdanak ustavnosti⁷¹ dok su u južnonjemačke države već tada prodrli elementi upravnog sudovanja koji su se nadovezali na tradiciju civilnopravnog nadzora fiskalnih poslova pojedinaca i države⁷². Modernizacijski potisak Francuske revolucije je pak postavio ideju slobode kao podlogu ujedinjenja i preusmjerio dotadašnji naivni kulturno impostirani patriotizam prema zamislima o nacionalnoj državi⁷³. Naboj nacionalnog romantizma toga doba razvijan na sveučilištima vodio je kod njemačkih liberala vrlo ranoj zamjeni apstraktnog racionalizma spojem individualizma i romantizma i idejom o duhu nacije (*Volksgeist*) kao poveznici pojedinaca i države, odnosno poveznici zahtjeva iz sadašnjosti s onima iz prošlosti te tradicionalnih običaja s važećim pravom⁷⁴. Postavka Friedricha von Savigny

njemačkim zemljama (oslobođenje kmetova). Hardenberg je zaustavio neke Steinove reforme (ukidanje izuzeća od oslobođenja od poreza na zemlju), a snažno je oponirao Zakonu o gradovima. Stein je kao jedan od uzroka pruskog poraza u ratu protiv Francuske smatrao to što Pruska nema ustava, posljedica čega je isključenje naroda iz javnih poslova te izostanak privatne inicijative, odnosno pasivnost nacije. Hawgood, 117; Jovanović, 385-386; Krbek, Ivan. *Pravo javne uprave FNRJ, I knjiga. Osnovna pitanja i prava građana*. Zagreb, 1960, 64-65; Neumann, 200-201; Ramljak, Milan. *Centralna i lokalna uprava u razvoju*. Zagreb, 1982, 66, 203; Šmidovnik, 44.

⁶⁹ Napoleon je bio "zaštitnik" Konfederacije koju je reorganizirao na racionalnoj osnovi smanjenjem broja od 360 zemalja i gradova na 20 država te racionalizacijom njihove organizacije. Napoleon je uz to nastojao galicizirati Crkvu. Hawgood, 76-77; Jovanović, 384.

⁷⁰ Sheehan, 35-36.

⁷¹ Bonapartistički ustavi pojavili su se 1809. u Bavarskoj, Westphaliji, Frankfurtu i Badenu, a u Sachsen-Weimar je vladar oktroiranim ustavom podijelio dio ustavnih ovlaštenja sa staležima te zajamčio određena prava podanika. Hawgood, 117-118.

⁷² O razvoju odnosa pojedinca i uprave i počecima sudske kontrole upravnih akata u Njemačkoj v. Sagadin, 73-77, 80-81.

⁷³ Sloboda misli koja je uzgajana na sveučilištima i gradovima bila je i dotad ključna poveznica njemačke nacije. Hawgood, 74-75; De Ruggiero, 212.

⁷⁴ De Ruggiero, 224-229.

o zadatom pravu poklapala se s odgovarajućim naslanjanjem konzervativnih njemačkih vladara na postojeće pravo iz kojeg je još 1780. izniklo strogo načelo zakonitosti. Ono je bilo uobičajeno u dogmatsko pravnoteorijsko obličje koje je bilo prevladavajuće u XIX. stoljeću, a i kasnije je ostalo bitnim obilježjem njemačke doktrine zakonitosti⁷⁵.

Poraz Napoleona vodio je restauracijama kao i osnivanju Njemačkog Saveza u čijoj je podlozi stajala tradicija Svetog Rimskog Carstva Njemačkog Naroda - kao i zameci nacionalizma - te će pitanje ujedinjenja biti do 1871. ključna odrednica svih političkih gibanja u Njemačkoj. Gospodarsku podlogu nacionalizma dao je Friedrich List svojom teorijom koja je postavljala narod u središte i zagovarala protekcionizam prema vani, a slobodu trgovine prema unutra⁷⁶, ali su politička rascjepkanost i značaj poljoprivrede otežavali industrijalizaciju i privredni razvoj njemačkih zemalja u kojima su prevladavali mali gradovi i slabo građanstvo. Općenito će građanstvo u daljim procesima igrati slabiju ulogu zbog vlastite slabije društvene snage u pretežno agrarnoj državi. Ono će svoj utjecaj oslanjati na prosvijećenost i više igrati ulogu "inteligencije" nego li društvene klase, zbog čega je borba s plemstvom imala više političku nego li društvenu dimenziju, čiji je značaj još bio umanjen i primarnošću pitanja ujedinjenja⁷⁷.

U razdoblju 1816-1820. oktroirane su legitimističke ustavne povelje izrađene po uzoru na francusku ustavnu povelju iz 1814. kojima su u strahu od revolucija vladari uveli oslobođenje seljaka uz individualni otkup zemlje. Time su neokrnjenima održani veleposjedi, zatim su uspostavljene staleške skupštine bez zakonodavne inicijative i proračunskog prava te zajamčene građanske slobode i prava u nastojanju da se priguše dalja modernizacijska kretanja. Okončanje patrijarhalnog shvaćanja države i uključenje staleža u državu, zajedno sa slabim građanstvom te podvajanje ustavnih ovlasti, dovelo je već 1820. do ustavnog sukoba i do pojave južnonjemačke teorije o ustavnom dualizmu vladara i staleža. No zaključci iz Karlsbada 1819., donijeti protiv nacionalističkih pokreta, odbacili su i tu teoriju u korist legitimističkog koncepta o monarhu kao isključivom izvoru sve vlasti, što

⁷⁵ Dekretom pruskog vladara, Friedricha Velikog od 14. travnja 1780. sucima je bilo zabranjeno tumačiti zakone. Taj je stav i kasnije u različitim oblicima bio na snazi u Pruskoj i u drugim njemačkim državicama, a bavarske *Instrukcije* od 19. listopada 1813. čak su zabranile službenicima i znanstvenicima pisanje komentara bavarskog Kaznenog zakona. Neumann, 228.

⁷⁶ Jovanović, 404.

⁷⁷ Jovanović, 411-412.

je pak uvjetovalo prekid ustavotvornih napora u njemačkim zemljama za cijelo desetljeće, a njemački nacionalizam spojilo s liberalizmom⁷⁸.

Takav je razvoj usmjerio onemogućene liberale na borbu za preuzimanje komunalne samouprave te na prihvatanje francuske teorije o izvornim pravima općine koja je došla preko belgijskog ustava. Nastojanje na pomirenju postojeće upravne strukture i prirodno-pravne teorije o izvornim pravima općine našlo je izraz u njemačkoj monističkoj koncepciji lokalnih poslova, koja je u prvi plan istakla organizacionu komponentu kao odrednicu lokalnih poslova, i dualističku koncepciju, koja razlikuje poslove vlastitog i prenesenog djelokruga⁷⁹. Njemačka doktrina o jednostrukom i dvostrukom kolosijeku upućuje na samoupravne poslove kao izraz izvornih prava općine i naložene poslove, odnosno preneseni državni djelokrug uz pridržano pravo nadzora, kao drugi kolosijek. Takvo viđenje lokalne samouprave kao dijela šire državne uprave s presumpcijom nadležnosti u svim javnim poslovima uz relativnu samostalnost prema državi bio je zapravo izraz modernizacije s osloncem na tradicionalne njemačke samoupravne institucije⁸⁰.

Opasnost revolucije 1830. ponukala je prijelaz i sjevernonjemačkih država na donošenje "defanzivnih" ustava 1831-1833. koji su dodijelili skupštinama veće proračunske i zakonodavne ovlasti te postavili jamstva sudačke neovisnosti⁸¹. No ta nastojanja okončali su Bečki protokoli iz 1834. koji su

⁷⁸U razdoblju 1816-1820. legitimistički su ustavi oktorirani u Nassau, Bavarskoj, Badenu, Würtembergu, Sachsen-Weimaru, Hannoveru, Hessenu. Prema njemačkim poveljama, vladar koji vlada voljom Božjom daruje ustav narodu, sva vlast u državi proizlazi od vladara, a on je primjenjuje sukladno ustavu, njegova je osoba sveta i nepovrediva, zajamčena prava ponekad su neposredno utvrđena prema uzoru na francusku povelju, vladaru pomažu ministri koji imaju pravo protupotpisa, ali nisu odgovorni narodu ni skupštinama, dvodomne skupštine surađuju s vladarom u zakonodavstvu, ali nemaju pravo inicijative, dok je pristanak nužan samo u financijskim pitanjima, gornji dom je staleški, a donji predstavlja različite interese i biran je uglavnom posredno, suce postavlja vladar uz jamstvo stalnosti službe. Od takvih povelja odudara ona u Würtembergu koja naglašava da je donijeta savjetovanjem i suglasjem kralja i staleža. U Würtembergu, Badenu, Bavarskoj i Hessen-Darmstadtu ustavi iz 1818-1819. ostali su na snazi sve do 1918. Hawgood, 116, 120-121; Jovanović, 403.

⁷⁹Ramljak, 101, 204.

⁸⁰Šmidovnik, 44.

⁸¹Novi ustavi su 1831-1832. bili donijeti u državicama Hessen-Kassel, Sachsen i Braunschweig, a 1833., odnosno 1837. bio je donijet i legitimistički ustav u Hannoveru. Ti su ustavi donijeti u okolnostima propasti legitimizma u Francuskoj, uspjeha grčkih ustanika protiv Turske, belgijske revolucije i parlamentarnih reformi u Britaniji. Hawgood, 122-124.

zaustavili razvoj ustavnosti u Njemačkoj sve do 1848. te utjecali na održavanje autoritarnih tendencija i u kasnijem ustavnom razvoju⁸².

Intenziviranje intelektualne i političke aktivnosti liberala u tridesetim godinama i stupanje na prusko prijestolje "liberalnog" Friedricha Wilhelma IV. u 1840. godini stvaralo je podlogu za revolucionarna zbivanja 1848. te za sazivanje nacionalnog parlamenta u Frankfurtu radi pokušaja ujedinjenja na podlozi ideje slobode, odnosno ostvarenja slobode kroz ujedinjenje. No, taj rastjerani "profesorski parlament" stvorio je u Nijemaca dojam o parlamentu kao o beskorisnom debatnom klubu i posve usmjerio interes za političku budućnost i ujedinjenje prema kruni⁸³ te otvorio prostor za *real-politiku* koja je nakon propasti parlamentarnog pokušaja ujedinjenja raskinula vezu sa slobodom i pomakla težište prema državnoj moći kao sredstvu ostvarenja ujedinjenja nakon kojega tek dolazi sloboda⁸⁴. Ipak, nacrt Frankfurtskog ustava faktično je uspostavio standard za kasniji razvoj ustavnosti u Njemačkoj, posebice glede građanskih prava te socijalnih prava⁸⁵, mada će se njemački savezni ustavi 1868. i 1871. zasnivati na realpolitičkom kompromisu liberalizma i konzervativizma te, među inim, neće sadržavati popis građanskih prava⁸⁶.

Nacionalne ustavotvorne skupštine bile su sazvane i u Austriji i Pruskoj, ali je u Austriji nakon raspuštanja skupštine i oktroiranja ustava došlo do

⁸²Bečki protokoli 1834. potakli su vladare na snažniju cenzuru i nadzor nad sveučilištima, zatim na onemogućavanje kritike konzervativnih konfederalnih tijela i uvođenja prisege vojske ustavu te na oduzimanje skupštinama nadzora nad proračunom. Štoviše, ukidanje ustava Hannovera iz 1833. i vraćanje na načela vladanja iz 1819, koji je vladar donio nakon razdvajanja britanske i hanoverske krune 1837, predstavljao je korak natrag, a vladar je ubrzo otpustio sedmoricu sveučilišnih profesora koji su protestirali protiv ukidanja ustava i 1840. donio legitimistički ustav sukladan svojim usmjerenjima. Hawgood, 124-126.

⁸³De Ruggiero, 250.

⁸⁴Kühne, Jörg-Detlef. Civil Rights and German Constitutional Thought 1848-1871. U: Wellenreuther, Herman. (ed). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich 1990, 249.

⁸⁵Frankfurtski ustav se naslanjao na američki, švicarski i belgijski ustav te Francusku deklaraciju prava čovjeka i građanina, a predviđao je monarhiju s federalnim ustrojstvom i općim pravom glasa, razvijena jamstva građanskih i političkih prava te potpuni raskid s feudalizmom. Iznimna je pažnja bila posvećena jamstvima građanskih prava čija je izvedba bila na najvišoj razini u to doba, ali su ta jamstva ostala tek kao mjera za buduće pokušaje. Vrlo su značajna bila načelna socijalna jamstva na koje su kasnije nadograđene konkretne mjere Bismarckovog socijalnog zakonodavstva i socijalne države (npr. sloboda kretanja i naseljavanja, jednakost u obavljanju poslova i socijalna zaštita, državna potpora učiteljskim plaćama i besplatno osnovno školovanje i dr). Hawgood, 212-214; Jovanović, 415-417; Kühne, 203, 229.

⁸⁶Kühne, 221-222.

prijelaza na apsolutizam dok je u Pruskoj Friedrich Wilhelm nakon raspuštanja ustavotvorne skupštine oktroirao legitimistički ustav koji je ostao na snazi sve do 1918. Tim je ustavom dotadašnji racionalni birokratski apsolutizam zamijenjen ustavnom monarhijom, a ideje preuzete iz europskih ustava 1815-1830. dopunjene su izvorno pruskim izumom tročlanog izbornog cenzusa na osnovi imovine, poreza i službenog ili profesionalnog položaja⁸⁷. Nerazrađene odredbe o proračunskoj nadležnosti parlamenta i o ministarskoj odgovornosti doveli su u šezdesetim godinama do sukoba kralja i parlamentarne većine liberalnih *naprednjaka* koji su se zalagali za parlamentarizam i protivili socijalističkim zahtjevima za opće pravo glasa. Sukob je odveo ustavnoj krizi zbog neizglasavanja proračuna i pitanja parlamentarnog nadzora nad vojskom koju je razriješio Bismarck te pomoću teorije ustavnih praznina (*Lückentheorie*) zaveo vladavinu "željeznom rukom" na ustavnoj podlozi⁸⁸. Time je potisnuo parlament, odnosno većinske liberale u njemu i uspostavio monarhijsko načelo vladanja.

Uspjeh u ratu protiv Austrije 1866. vodio je ujedinjenju na osnovi *malo-njemačke koncepcije* te je 1867. donijet Ustav Sjevernonjemačke Konfederacije koji je uveo dvodomnu skupštinu i predsjedništvo pod dominacijom Pruske, proglasio prvenstvo saveznih zakona pred zakonima članica, uveo opće pravo glasa, ali ne i ministarsku odgovornost, zajamčio pravo saveznog građanstva i jedinstveno uređenje osobnih sloboda⁸⁹. Proces

⁸⁷ Pruski se ustav dobrim dijelom naslanjao na belgijski, norveški i američki, ali su već i prije njegova proglašenja ublažena "belgijska" jamstva slobode tiska i proračunsko pravo skupštine. Tročlani izborni sustav uveden je radi sužavanja prava glasa, a počivao je na stavu da oni koji najviše doprinose državi moraju imati i najveći upliv na državnu upravu. Izborna tijela u izbornoj jedinici bilo je podijeljeno u trećine koje su bile izjednačene po ukupnoj količini poreznih davanja i po broju izbornika koje su birale, ali ne i po brojnosti pripadnika. Tako je 1850. godine 4,7% najvećih poreznih platiša biralo jednaki broj predstavnika kao 82,7% najslabijih poreznih platiša iz treće skupine. Uz to su temeljem ustava zemljoposjednici dobili neke upravne ovlasti, vraćen je fideikomis, a sloboda sastajanja je bila značajno ograničena. Van Caenegem, 221; Hawgood, 232; Neumann, 203.

⁸⁸ Kako u ustavu nije bila predviđena situacija u kojoj parlament stalno iznova odbija izglasati proračun Bismarck je tu prazninu protumačio u smislu da je kralj koji je oktroirao ustav zadržao sva ona prava koja je imao, a koja ustav ili kasniji zakoni nisu izričito riješili drugačije, uz ciničnu izjavu da ako postoji praznina, onaj tko drži vlast u rukama može nastaviti vladati po svojoj volji. Nakon pobjede reorganizirane pruske vojske nad austrijskom 1866, Bismarck je imao punu nacionalnu podršku za legaliziranje svoje politike te je Zakonom o indemitetu kompromisno potvrđeno proračunsko pravo parlamenta, dočim je parlament priznao mogućnost i naknadnog odobrenja proračuna u iznimnim okolnostima. Van Caenegem, 223; Hawgood, 238; Jovanović, 431-432; Krieger, Leonard. *The German Idea of Freedom. A History of Political Tradition*. Chicago 1972, 430; Neumann, 204.

⁸⁹ Hawgood, 240.

ujedinjenja dovršen je 1871. osnivanjem Njemačkog Carstva kojim je dominirala Pruska i izmjenama ustava iz 1867. kojima je uvedena jaka funkcija kancelara kao posrednika između vladara kojemu je bio jedino odgovoran (ali ga je nadzirao protupotpisom) i dvodomnog saveznog parlamenta koji je imao proračunsko pravo⁹⁰. Značajan je u šezdesetim i sedamdesetim godinama bio razvoj posebnog, neovisnog upravnog sudstva⁹¹ koje se pojavilo zbog snažnog razvoja uprave te pod utjecajem upravnog sudovanja u Francuskoj s jedne strane i utjecaja njemačke tradicije sudske kontrole upravnih akata s druge strane⁹². Bismarck je vladao s osloncem na birokraciju, nesputan postojanjem jačih ideologija i stranaka, ali je dijelom surađivao i s nacionalnim liberalima koji su mu davali podršku u donošenju liberalnih reformi u području trgovine i gospodarstva, svjesni svoje političke nemoći i neprihvaćenosti u masama⁹³. Ogorčeni *Kulturkampf* koji je Bismarck vodio s Katoličkom crkvom 1872-1879. oko pitanja položaja Crkve u državi i utjecaja u školstvu zaključen je bez jasnoga pobjednika⁹⁴. Štoviše, Bismarck se u svom balansiranju interesa 1879. odrekao liberala u korist prevladavajućeg katoličkog centra, a potom i konzervativnih stranaka, videći glavnu opasnost u ojačanim socijaldemokratima te nalazeći rješenje u održavanju društvenog mira i trajnom napretku na osnovi umjerene modernizacije⁹⁵. U tim silnicama balansiranja njemačko pravo je nakon "nacionalno-liberalnog" usmjerenja došlo i pod utjecaj socijalističkih ideja

⁹⁰ Pitanje odobrenja izdataka za vojsku riješeno je tako što su se ti izdaci odobravali svakih sedam godina. Jovanović, 436.

⁹¹ Do osnivanja upravnog suda koji bi bio nadležan za cijelu Njemačku nije došlo. Sagadin, 80-82, 83-88.

⁹² Uvođenje upravnog sudstva opravdavano je prirodom predmeta koji nije samo pitanje prava već i upravne politike Hallowel, 49; Hayek, 38; Sagadin, 77, 82-83.

⁹³ Liberali su predstavljali parlamentarnu oporbu Bismarcku, ali su se nakon stalnih neuspjeha te nakon pobjede protiv Austrije podijelili na radikalnije i nacionalne liberale od kojih su potonji dali podršku Bismarcku. Bismarck je liberalima prijetio uvođenjem općeg prava glasa. Hobsbawm 1989, 90; Jovanović, 443-444.

⁹⁴ *Kulturkampf* je bio ideološki pokret liberala u njemačkim zemljama (osobito u vjerski mješovitim) s namjerom oslobađanja države od crkvenog utjecaja. Napadala se dogma o bezgrešnom začecu i Syllabus kojim je osuđen liberalizam, a napadi su posebno intenzivirani nakon proglašenja dogme o papinoj nezabludljivosti. Katoličke države su se pri tome uglavnom zadovoljile preuzimanjem nadzora nad školom i ženidbenim zakonodavstvom. Liberali u protestantskim državama prožeti nacionalnim duhom su se pak zalagali za zamjenu katoličkog univerzalizma državnim crkvom, opravdavajući to punom suverenosti moderne države. Jedin, Hubert (ur). *Velika povijest Crkve, VIII*. Zagreb 1987 (1* Freiburg - Basel - Wien 1971), 705-706; Jovanović, 449-453.

⁹⁵ Collins, 20.

putem Bismarckovog socijalnog zakonodavstva, socijalistički usmjerenih profesora i socijaldemokratske stranke⁹⁶, a važna obilježja Bismarckova razdoblja do 1890. bili su jačanje protekcionizma i intenzivno socijalno zakonodavstvo koji su pratili razvoj željeznica i industrije otpočet već polovicom stoljeća.⁹⁷

Uobličavanje ideje pravne države i institucionalni razvoj. U sklopu navedena razvoja pojavljuje se i razvija zamisao o pravnoj državi (*Rechtsstaat*) i odvija, do neke mjere, paralelni razvoj institucija vlasti. Taj razvoj predstavlja temeljni njemački doprinos na planu pravnih i političkih ideja i institucija. Ideja pravne države kompromisno je nastojala pomiriti ustavno dvojstvo nakon restauracija, odnosno pronaći zajednički okvir za tradicionalni autoritet državnih organa i prava pojedinca. Zamisao je pravne države kao spoja konzervacije i liberalizacije⁹⁸, na ranijim srednjovjekovnim temeljima, pripremana već i radom njemačkih birokrata XVIII. stoljeća kao oružje protiv patrijarhalnih običaja tradicionalnog društva i arbitrarne moći vladara⁹⁹. No moderno uobličavanje te ideje zapravo će otpočeti kao reakcija na policijsku državu i hegelijansku moralnu državu pruskog činovništva. Podloga će joj biti Kantova kritika razuma, koja je vodila relativizaciji apsoluta i postavljanju u središte pojedinca te kategoričkog imperativa kao načela reda. Kant se u borbi protiv policijske države i u obrani prava pojedinca stoga zalagao ne za sreću i dobrobit kao svrhu države već za usklađenost ustava i načela prava prema kategoričkom imperativu. Pravna država je u početku trebala biti racionalna država koja bi odredila pravo zajednice pa su pravo i pravičnost, odnosno zaštita pojedinca, imali prednost pred državom¹⁰⁰.

⁹⁶ Dietze, Gottfried. *Two Concepts of the Rule of Law*. Indianapolis 1973, 34.

⁹⁷ Bismarckovom socijalnom zakonodavstvu su za oko 10 godina prethodile ideje skupine sveučilišnih profesora "katedarsocijalista", okupljenih početkom sedamdesetih godina, koji su upućivali na državni intervencionizam u privredi. Njihovi stavovi bili su u sukobu s gospodarskim liberalizmom, a prosljeđivali su tradiciju merkantilizma policijske države po kojoj je narodna privreda bila grana državne uprave, a ne stvar slobodnih pojedinaca koji će svojom djelatnošću i tržišnom utakmicom ostvariti "prirodnu harmoniju" iz koje će proizići narodno blagostanje. "Profesorski socijalisti" koji su se pojavili u nedostatku jačih i utjecajnijih ideologija zapravo su pretpostavljali jaku i neutralnu državnu vlast. Jovanović, 460-462, 467.

⁹⁸ Krieger, 252-253.

⁹⁹ Još 1797. u Pruskoj je uveden nadzor redovitih sudova nad upravom. Hayek, 34.

¹⁰⁰ Koncept *Rechtsstaat*, koji je početkom stoljeća razvijao Robert von Mohl, nije bio naprosto proceduralan i formalan već supstantivan, odnosno nije odražavao arbitrarno upravljanje monarha već ustavno i znanstveno upravljanje zaštite prava pojedinaca kakvo su zastupali klasični prirodnopravni mislioci. Dietze, 20.

Na toj podlozi tradicije i iskustava modernizacije policijske države te uviđanjem korisnosti države kao naprednih pokretača reformi u zaostalom društvu izrastao je ambivalentni odnos njemačkih liberala spram države nasuprot antidržavnoj usmjerenosti zapadnih liberala. To ih je odvelo uvjerenju da državnu vlast ne treba uništiti ili ograničiti, već očistiti od povreda i okrenuti naprednim ciljevima¹⁰¹. U zbilji oktroiranog ustavnog dualizma ta je teorija nastojala uključiti građane u politički sustav te potvrditi snagu *naroda* i nezavisnost *države* bez konačnog lociranja ishodišta suvereniteta¹⁰². Stoga je u predožujskom razdoblju pravna država postala okvir koji je pretpostavljao snažnu političku vlast usmjerenu na integraciju individualne slobode u postojeće ustavne poretke, uz općenite zahtjeve za slobodom tiska, ograničenje birokracije, odvajanje sudstva i uprave, uvođenje porote i javnosti suđenja, lokalne samouprave, narodnog predstavnništva, oslobođenja kmetova.

No nakon opadanja represivnosti uprave u prvim desetljećima XIX. stoljeća shvaćanje zadaće države pomicalo se od primjene prava prema socijalnim ciljevima. Naglasak se pomicao prema interesima skupina, društva i države i počeo gubiti supstancijalna, individualistička obilježja te dobivati postupovna i formalistička, a država je počela sticati prednost pred pravom¹⁰³. Pogoršanje prilika jačalo je trend prema konkretizaciji, a difamacija liberala 1848. i negativna percepcija parlamenta u njemačkoj javnosti 1848. te reakcija pedesetih godina usmjerili su liberalne teoretičare pravne države na stavljanje naglasaka na parlamentarnu vladu odgovornu većini u predstavničkom parlamentu, ali bez promjena ovlaštenja vladara. Prostor za

¹⁰¹ Sheehan, 43.

¹⁰² To je dolazilo do izražaja u naglašavanom načelu ministarske odgovornosti, pri čemu se počesto nije navodilo kome bi vlada trebala biti odgovorna ni kako, mada se čini da je najveći dio mislio na pravnu, a ne političku odgovornost. Čini se da je glavni uzrok te nespremnosti na lociranje konačne političke moći neshvaćanje biti engleskih institucija kojima su se njemački liberali inspirirali, a posebice glede uloge parlamenta, što je pak proizišlo prilikom prevođenja engleskih političkih pojmova u njemačku političku zbilju. Dio nespremnosti da se predstavničke institucije vide kao izvor vlasti i suvereniteta leži i u uvjerenju da je *Staat* nužan izvor kontinuiteta, sigurnosti i reda, dok je *Volk* prevrtljiv, kaotičan i nestabilan, a strah od masa vezan uz prisjećanje na teror iz Francuske revoluciju odveo je njemačke liberalne i krajnjoj suzdržanosti u pogledu prava građana na pobunu. Liberalni odmak od prava na pobunu, zatim nesklonost postavljanju parlamentarne alternative monarhovoj vlasti i sklonost ugledanju na birokratsku državu bili su u osnovi povijesno uvjetovani, ali nije nevažno i da su neki od liberalnih teoretičara bili u državnoj službi. Gledanje na birokratsku vlast bilo je uvjetovano i njihovim uvjerenjem o zaostalosti njemačkog društva, kao i strahom od vladavine neprosvijećene rulje. Sklonost autoritetu *Staat* i strah od *Volk* bili su dio istog političkog gledišta. Sheehan, 45-48.

¹⁰³ Dietze, 22-24.

formalnu i desupstancijaliziranu definiciju države posve je ispunio konzervativac von Stahl općeprihvaćenom definicijom pravne države kao samoograničene vlasti koja djeluje u postupovno jasno određenim okvirima koji uključuju jamstva posebnog područja njezinih građana, ali isključuju bilo kakvu vanjsku svrhu¹⁰⁴. Neuspjeh liberala u parlamentu i priklanjanje nacionalnih liberala Bismarcku pratila je i promjena njihovih teorijskih nazora. I konzervativac von Stahl i liberal Rudolf von Gneist liberalnu ideologiju zamijenili su nacionalnom, naglašavajući "njemački" koncept ustavne vlasti zasnovane na suglasju države i društva i sprječavajući podvrgavanje države građanskom društvu. Tako je, u okolnostima njemačkog ujedinjenja, nacionalizam izrastao na račun liberalizma, kao što je država postala važnija od prava¹⁰⁵. Time je izvršen preokret od koncepcije klasične liberalne države s neograničenim pravima građana i ograničenim ovlaštenjima države te u prvi plan postavljena država, a ne prava pojedinca¹⁰⁶.

U teorijskom sustavu von Gneista tada je neovisna i neutralna država postavljena iznad društva, s odlučujućom ulogom u nadzoru klasnog sukoba. Zahtjevi za suverenosti parlamenta proglašeni su ambicijama srednje klase za ovladavanje državom i pogubnim za pravnu državu, a zahtjev za općim pravom glasa opasnim za društveni poredak i irelevantnim s javno-pravnog gledišta s obzirom da sudjelovanje u upravljanju nije prirodno pravo, već valja biti priskrbljeno osobnim nošenjem obveza¹⁰⁷. Pravna je država tako prestala biti država koja bi dopuštala postojanje od nje nezavisnih prava pojedinaca i postala država čija je moć uobličena u pravnim oblicima sukladno općim pravilima, dok je suverenitet dodijeljen državi (a ne vladaru ili narodu), što je odvelo negiranju koncepcije subjektivnih javnih prava i njihovom definiranju kao odraza objektivnih javnih prava¹⁰⁸. Monopolnim preuzimanjem funkcije stvaranja prava u državnu sferu uspostavljena su i prava pojedinca kao izvedena iz statusa građanina, odnosno iz države i njezina samo-ograničavanja. Zbog toga su građanska prava shvaćena kao ovisna od države i stoga relativne (a ne apsolutne) važnosti i formalne prirode.

Takvi su njemački stavovi glede prirode države i građanskih prava, za razliku od francuske teorije, bili uvelike uvjetovani činjenicom da njemačka država nije postojala, već ju je tek trebalo izgraditi, a značajno je bilo i iskustvo

¹⁰⁴ Neuman, 180.

¹⁰⁵ Dietze, 32-33.

¹⁰⁶ Dietze, 26-27, 29.

¹⁰⁷ De Ruggiero, 257.

¹⁰⁸ De Ruggiero, 259-260.

propasti zamisli liberala o izgradnji države na osnovama slobode 1848. te uspjeh Bismarckovih napora na izgradnji države na temelju moći. Njemačka nastojanja nisu mogla biti usmjerena na pretvaranje države u slobodnu, već na izgradnju države u procesu uspostavljanja slobode. Na toj je podlozi snažan idejni utjecaj imao i historicizam, kao i konzervativno-romantičke organicističke ideje o državi u koje se probijala teorija društvenog ugovora. To je sve stvaralo osnovu za viđenje vladara i naroda kao jedinstva i spojnice monarhijskog i demokratskog načela, dok su potisnute prirodnopravne ideje o pravima pojedinca¹⁰⁹. Tako se u njemačkoj pravnoj teoriji razvio stav o prvenstvu nadosobnih interesa zajednice u suprotnosti s interesima i srećom pojedinca kao svrhom države. Pojava pozitivizma na intelektualnoj sceni nakon revolucije 1848. dodatno je onemogućila razvoj naprednijačkih ideja i, zapravo, otvorila prostor za kompromis između liberala i konzervativaca¹¹⁰.

Kao rezultanta tih odrednica nastao je stav o pojedincu kao dijelu cjelovita organizma, potpuno podložnoga suverenoj i neograničenoj državi, čiji je osnovni interes zaštita i razvoj zajednice, a ne interes pojedinca. No država svojom voljom dodjeljuje neka prava građanima, a zbog toga jer ih je ona stvorila te ih može oduzeti, država u osnovi nije ograničena subjektivnim javnim pravima građana. Drugim riječima, država stvara pravo koje vezuje njezine organe i time omogućuje realizaciju prava građana. U njemačkoj se pravnoj misli tako javljaju teorije koje uopće negiraju postojanje subjektivnih javnih prava, ili pak subjektivna javna prava građana tumače u paru sa subjektivnim javnim pravima nositelja vlasti ili javnim dužnostima¹¹¹. U političkom smislu takav stav, za razliku od francuske teorije, zauzima negativno opredjeljenje prema ograničavanju državne vlasti i rezerviran je prema građanskim pravima, a kriterij tumačenja i vrednovanja nalazi u samom pozitivnom pravu, a ne i u višem pravu izvan njega.

Navedene su odrednice dijelom imale i odraza na institucionalni razvoj u Njemačkoj. Posebnost zamisli pravne države stavljanje je naglasaka na sudstvo. To je proizišlo iz samog načina nastanka ideje pravne države, s obzirom da je zbog zaobilaženja konzervativne blokade zakonodavnih tijela u Njemačkoj, za razliku od većine europskih zemalja, modernizacija došla kroz sudstvo, a ne kroz zakonodavstvo. Osobito je u razdoblju 1848-1871. došlo do uobličavanja institucionalnog razdvajanja sudstva i uprave i jamstava neovisnosti sudaca, dok se konzervativni utjecaj očitovao u

¹⁰⁹ Kühne, 220-221.

¹¹⁰ Kühne, 221.

¹¹¹ Krbek 1929, 140-132, 147, 153-156.

organizaciji sudstva i podjeli nadležnosti. Nakon reakcije u pedesetim godinama *pravna država* je počela hvatati temelj u šezdesetima, postupno stavljajući upravu u okvire propisa i zakona. U sudstvu je pak uvođenje pravne države posebice bilo potpomognuto uvođenjem porotnoga suđenja 1848-1849., jer su porote, čije je članstvo bilo demokratskoga porijekla, odbijale oglasiti optuženike krivim. Zbog toga je u pedesetim godinama došlo do oštrog ograničenja njihove nadležnosti koja su bila najizraženija u Austriji i Pruskoj. Njemačko je sudstvo još 1848. dobilo jamstva neovisnosti u obliku stalnosti položaja, a potom je zabranjeno i osnivanje izvanrednih sudova te je, uz isticanje zahtjeva za općenitošću zakona kao jamstva nepristranosti sudstva, do 1918. doista postojala neovisnost sudstva¹¹². Ta je skrb njemačke pravne teorije i prakse o sudstvu dio njezine ukupne okupiranosti institucionalnim i organizacijskim pretpostavkama zaštite pojedinačnih interesa od države s obzirom na nedostatan sudjelovanje njemačkog građanstva u zakonodavnom postupku i time njegov slabiji utjecaj na sadržaj nastajućih zakona¹¹³.

Vrlo je značajno bilo i podvrgavanje egzekutive pravu i uvođenje mehanizma kojim pojedinci mogu osporiti zakonitost upravnih akata. Stoga je posebna pažnja pridana stvaranju višestupnjeviteg upravnoga sudstva s revizionim ovlaštenjima i sa svrhom postizanja jednakog postupanja uprave (a ne zaštite građana). Stoga su upravni sudovi zapravo smatrani "pravičnom javnom upravom" koja preuzima sudske oblike i postupke u okviru enumerativno opisane nadležnosti dok građanin ima supsidijarni položaj¹¹⁴. Za razliku od porotnoga suđenja, upravni sudovi s laičkim članovima pred kojima su građani mogli osporiti upravne odluke doživjeli su razvoj.

¹¹² Početkom XIX. stoljeća njemački su vladari i izričito pridržavali pravo upletanja u sudske poslove, a vlada je imala diskreciono pravo da premjesti ili umirovi suce i protiv njihove volje. Frankfurtski ustav 1848. izričito je sadržavao zabranu takve mogućnosti i zabranu osnivanja izvanrednih sudova, što je preuzeo pruski Zakon o sudovima iz 1851. koji je uveo sudačke stegovne sudove kao pretpostavku pomicanja ili umirovljenja sudaca. Štoviše, 1877. uvedeno je isključivo pravo suda da vrši unutarnju raspodjelu sudaca, osim istražnih organa i sudaca trgovačkog suda. Društveno porijeklo i odgoj sudaca (sitno građanstvo, financijski neovisno, vojni odgoj i sviknutost na disciplinu) bili su jamstvo stvarne vezanosti neovisnih sudaca uz državu. K tome, veliki broj pomoćnih sudaca, koji nisu bili stalno namješteni nije bio neovisan, već je nad njima ministarstvo imalo pune ovlasti. Neumann, 260-262.

¹¹³ Ustavni dualizam u Njemačkoj izazivao je uglavnom trajnu napetost između parlamenta i egzekutive i umjesto do jedinstva doveo do produbljenja podvojenosti na državu i društvo te do gubljenja interesa javnosti za ostvarenje utjecaja u političkom sustavu putem parlamenta. Kühne, 219; Neumann, 259.

¹¹⁴ Hayek, 38; Sagadin, 82-83, 91.

Opsesivna nesigurnost od prevlasti zakonodavstva u drugoj polovici XIX. stoljeća vodila je k stavljanju većeg naglaska na vladavinu prava nego li na vlast parlamenta, čime je rasla važnost upravnih sudova. Tada je razriješeno i pitanje sudske kontrole ustavnosti kao pitanje stupnja podvrgnutosti sudaca zakonu, pri čemu su se u pravilu liberalni teoretičari zalagali za, a konzervativci protiv kontrole ustavnosti u redovnim sudovima. Spor je *via facti* riješen za vrijeme Bismarcka prevagom protivnika takve kontrole te je stav o sudskom nadzoru ustavnosti prije konca stoljeća definitivno nestao iz njemačke teorije. Stoga su njemački sudovi dopuštali jedino ispitivanje postojanja, to jest publikacije federalnih zakona, ispitivanje uredbi s obzirom na zakonsku delegaciju i ispitivanje usklađenosti zakona pojedinih država članica sa zakonima Reicha¹¹⁵. Do pune prevage te *dogmatske* teorije došlo je u drugoj polovici XIX. stoljeća - kada je i u Francuskoj prevagnula *egzegetska* škola, a u Engleskoj parlament definitivno prihvatio stav o vezanosti vlastitim odlukama¹¹⁶. Ipak, ustavno sudovanje načelno je omogućeno u Austriji 1867, ali je Carevinski sud donosio tek deklaratornu odluku o važećem zakonu, bez mogućnosti da ukine upravne posljedice te je uprava morala samostalno prihvatiti takvu izreku, što je uglavnom i činilo¹¹⁷.

¹¹⁵ Frankfurtski je parlament planirao neposrednu primjenjivost ustavnih normi te ustavno-pravnu nadležnost Carevinskog suda, ali do ostvarenja tih nastojanja nije došlo. Pitanje sudske kontrole ustavnosti se u praksi prvi puta pojavilo u Hessenu 1849. gdje je polučilo negativan odgovor. U prilog ustavnom nadzoru se pak izjasnila sjednica njemačkih pravnikâ 1863, ali je u stvarnosti prevladao suprotan stav. Ideja o ustavnom sudovanju posve je odbačena prilikom skupštinskih rasprava o donošenju ustava Sjevernonjemačkog Saveza 1868., s obrazloženjem o "povijesnoj nemogućnosti" primjene američkog sustava u okolnostima dualističkog ustrojstva ustavnog poretka u Njemačkoj te uz opasku da ustavno sudovanje u Americi nije spriječilo građanski rat. Prema doktrini povrede ustava (*Verfassungsdurchbrechung*), koja je posve prevagnula u uvjetima pozitivizma pri koncu devetnaestog stoljeća, federalni zakon čiji je sadržaj bio (pretpostavljeno) neustavan nepobitno je uziman za ustavan, ukoliko je zakon bio donijet u ustavom propisanu postupku. Prema Labandovoj koncepciji pak, car je u postupku promulgacije bio jedini ovlašten na ispitivanje ispravnosti provedenoga postupka pa su sudovi mogli jedino ispitivati da li je zakon bio promulgiran ili ne. Na taj način nije bilo stvarne zaštite od protuustavnih federalnih zakona u materijalnom smislu. Ustav 1871. je pak bilo teško promijeniti zbog čvrste i trajne konstelacije snaga u Saveznom vijeću. No, Ustav 1871. je otvorao mogućnost sudske kontrole ustavnosti državnih zakona jer je utvrđivao prednost federalnih zakona pred državnim. Kühne, 213-214, 227; Lübbecke-Wolff, Gertrude. Safeguards of Civil and Constitutional Rights - The Debate on the Role of the Reichsgerichts. U: Wellenreuther, Herman (ed). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich 1990, 355-358; Neumann, 229.

¹¹⁶ Neumann, 247.

¹¹⁷ Kühne, 225-226, 247-248 (G. Stourzh).

Konačno, dio ideje o pravnoj državi bila je i razvijena samouprava čiju je koncepciju ponudio von Gneist, a prihvatio i Bismarck, protežući i na selo organizaciju pruske gradske samouprave s početka stoljeća. Von Gneistova koncepcija samouprave bila je zasnovana na počasnosti službi postavljenih funkcionera (nasuprot izbornosti) te na načelu dvostrukog kolosijeka¹¹⁸. Time se država oslobodila utjecaja lokalnih interesa o kojima su skrbili neplaćeni činovnici, uz viši upravni nadzor te su se državni činovnici mogli u lokalnim poslovima posvetiti zastupanju središnjih interesa dok je neutraliziranom parlamentu bila pridržana (tek) kritička funkcija¹¹⁹.

Tako se u njemačkoj tradiciji devetnaestog stoljeća u okviru njemačkog pojma slobode individualizam pojavljuje kao vrlo sužen. Unatoč proklamiranim jamstvima prava pojedinaca i unatoč tome što su rasprave u zakonodavnim tijelima i literatura vrlo često tematizirale ta prava, odgovarajuća nastojanja u političkoj stvarnosti tek su dijelom uspjela¹²⁰.

Ostale zemlje

Uz ova tri sustava značajan je razvoj ostvaren i u drugim zemljama Zapada i Sjevera. Tako je autohtoni razvoj urodio u Švedskoj pisanim legitimističkim ustavom 1809. kojim je uvedena ograničena ustavna monarhija uz jamstvo brojnih prava pojedinca¹²¹. U Norveškoj je pak odvajanje od Danske urodilo ustavom 1814. kojim su prilagođena načela francuskog ustava 1791. i

¹¹⁸ Zagovornik takve koncepcije lokalne samouprave bio je Rudolf von Gneist koji se inspirirao engleskom samoupravom koju je interpretirao u pruskom "ključu" i tražio da službe vrše samo viši i srednji staleži. U to je doba pak razvoj engleskog oligarhijskog sustava već kretao smjerom demokratizacije. Prema: Krbek, Ivo. *Pravo javne uprave FNRJ*, I. Zagreb 1961, 64-65.

¹¹⁹ Jovanović, 449.

¹²⁰ Usp. diskusiju R. Ketcham, K. Krakau, G. Ritter i E. Angerman u: Wellenreuther, Herman. (ed). *German and American Constitutional Thought. Contexts, Interaction and Historical Realities*. New York - Oxford - Munich 1990, 253-254;

¹²¹ Kompromisni karakter švedskog ustava, kao i rudimentarna ograničenost švedske monarhije posebice su vidljivi u apsolutnom vetu vladara i njegovoj isključivoj nadležnosti nad vojskom. No, švedskom ustavu se u Europi to doba nije poklanjala nikakva pažnja vjerojatno i zato jer Švedska nije bila velika sila koju bi trebalo imitirati, ali i zato jer je ustav zadržao arhaički sustav s četiri staleža te stoga što je sadržavao značajnija ovlaštenja staležima (konačno tumačenje ustava, donošenje zakona, financije). Švedski ustav 1804. je uz izmjene i dopune ostao na snazi i do 20. stoljeće. Važnije izmjene ustava bile su u slučaju unije i razdvajanja s Norveškom (1814. i 1905), zatim uvođenje dvodomnog sustava (1866) i njegova demokratizacija (1894. i 1907), reorganizacija državnog vijeća (1840) i uvođenje ministarske odgovornosti i dužnosti prvog ministra (1876). Hawgood, 98-101.

ustanovljena vrlo ograničena ustavna monarhija¹²². U Danskoj je razdoblje prosvijećenog apsolutizma završeno 1849. kada je donijet ustav, znatnije revidiran 1866.¹²³ Uz to su i po industrijskom i društvenom razvoju skandinavske zemlje već do konca XIX. stoljeća po svemu bile blizu europskih standarda¹²⁴. Autohtoni javnopravni razvoj nizozemskih zemalja je pak koncem XVIII. stoljeća prekinut nametnutim bonapartističkim ustavima, a legitimistički ustav kratkoživuće Ujedinjene Nizozemske stvorene 1814. jamčio je slobode i prava pojedinaca i snažno centralizirao upravni ustroj¹²⁵. Raspad zemlje i stvaranje Belgije 1830. potakla je sprega katolika, koji su se protivili državnoj nadležnosti nad školama, i liberala koji su prosvjedovali protiv autoritarnog režima. Nedemokratski belgijski ustav 1831. bio je zasnovan na visokim cenzusima, jamčio je brojne slobode i prava, uveo parlamentarnu monarhiju i strogu podjelu vlasti s minimalnim ovlastima kralja koji je vladao po pravu, ministre odgovorne izabranom parlamentu i jamstva sudske neovisnosti, odvojio crkvu i državu i istodobno zabranio ukidanje privatnih škola, a uz centralizirano i unitarno uređenje razvila se jaka lokalna samouprava gradova i općina na podlozi francuske teorije o prirodnim pravima komuna¹²⁶. Unatoč svojoj eklektičnosti¹²⁷ taj je ustav zbog uspješnosti ravnoteže različitih silnica i jasnoće izraza znatno utjecao na europske ustave¹²⁸. Švicarska se pak nakon preuzimanja institucija direktorijskog

¹²² Značajne izmjene norveškog ustava poduzete su 1869. kada je uvedeno godišnje zasjedanje parlamenta te isključivi neposredni izbori i opće pravo glasa za muškarce i 1905. kada se Norveška odvojila od Švedske. Hawgood, 53-58.

¹²³ Daresté F. R - Daresté P. *Les constitutions modernes I*. Paris 1928, 395-396.

¹²⁴ Berend - Ránki, 191.

¹²⁵ Poštivanje legitimističkog načela zapravo bi zahtijevalo povrat dijela novosnovane Ujedinjene Nizozemske Habsburzima. Van Caenegem, 230-233; Hawgood, 95, 138.

¹²⁶ Valja napomenuti da u Belgiji nije uspostavljen poseban sustav upravnog sudstva već je ustanovljena svojevrsna ravnoteža između engleskog *rule of law* i francuskog *droit administratif* po kojem su redovni sudovi mogli ispitivati zakonitost uredbi, ali ne i ustavnost zakona. Taj sustav se u praksi pokazao vrlo lošim. U to doba još nisu ni bili jasni puni dosezi engleskog i francuskog sustava kontrole upravnih akata, a belgijski ustavotvorci su mislili prihvatiti francuski model *droit administratif* kao načelo i okvir unutar kojega bi bio primijenjen engleski model kontrole upravnih akata odbijanjem njihove primjene u pojedinačnom slučaju te procesuiranja upravnih službenika na redovnom sudu. No, dogodilo se to da je neodređenost cijele situacije polučila nevoljkost i odbijanje belgijskih redovnih sudova da se uopće bave tim predmetima, unatoč tome što konkurentski upravni sudovi uopće nisu postojali. Hawgood, 147.

¹²⁷ Belgijski je ustav bio sastavljen pod vrlo jakim utjecajem nizozemskoga 1815. te francuske ustavne povelje 1830, i pod nešto manjim, ali značajnim utjecajem francuskog ustava 1791. i engleske ustavne prakse. Van Caenegem, 233-238; Hawgood, 140-151.

¹²⁸ Među inim belgijski ustav je utjecao i na nizozemski 1848. Van Caenegem, 238-240

ustava 1813. vratila na labavu konfederaciju, zadržavši institut lokalne autonomije općina, da bi nakon vjerski motiviranog građanskog rata 1848. Konfederalni pakt iz 1815. bio "federaliziran" te je održano raznovrsno unutarnje uređenje kantona i proširena tradicionalna prava poput slobode tiska i govora te elemenata neposredne demokracije¹²⁹. U talijanskim zemljama pak ustavnost je, osim kratkoživućih iznimaka¹³⁰, započela 1848. ustavnim poveljama donijetima po uzoru na francusku ustavnu povelju iz 1830, a pije-montski ustav 1848. donijet u tom duhu i uz utjecaj belgijskog ustava proglašen je 1871. ustavom ujedinjene Italije¹³¹. Španjolski ustavni razvoj karakterizirali su ustanci i anglo-francuske intervencije, a najsnažnija ustavnopravna markacija bio je demokratski ustav 1812. koji je Cortes donio pod snažnim utjecajem francuskog ustava 1791. i koji je unatoč kasnijim razdobljima apsolutizma i legitimističke ustavnosti pa i kratkotrajne republike 1873. utjecao, skupa sa belgijskim, na ustave 1834. i 1837.¹³² Španjolski ustav 1812. bio je i osnova kratkotrajnih portugalskih ustava 1820. i 1822. dok je nakon engleske intervencije izrađen ustav 1828. po uzoru na francusku povelju 1814.¹³³

Novoizrasle balkanske države i do početka dvadesetoga stoljeća nisu odmakle od prvih koraka industrijalizacije, ostajući na razini slabe kolonijalne razvijenosti, ali su u šezdesetim i sedamdesetim godinama sa Zapada preuzele razmjerno modernu javnopravnu strukturu. Unatoč vrlo ograničenoj gospodarskoj i kulturnoj podlozi, slabi sloj izobrazene srednje klase u tim je državama iskoristio otvorene mogućnosti za izradu relativno modernih ustava po zapadnom uzoru. Tako je 1844. donijet grčki ustav, izrađen pod utjecajem belgijskog ustava kao i rumunjski ustav 1866. i bugarski 1864, a autoritarni srpski ustav 1869. uveo je ustavnu monarhiju¹³⁴. U samodržačkoj Rusiji oslobođenju kmetova 1861. slijedilo je odvajanje

¹²⁹ Švicarska je ustavnu stabilnost nakon 1848. ostvarila i zbog uravnoteženog razrješenja napetosti u zemlji, ali i zbog zauzetosti okolnih velikih sila vlastitim problemima kada su one 1848. prijetile intervencijom. Godine 1874. je osnovan Savezni sud, uveden fakultativni referendum i popularna zakonodavna inicijativa na saveznoj razini te uvedeno nacionalno i kantonalno državljanstvo. O švicarskom ustavnom razvoju v. Van Caenegem, 241-243; Hawgood, 40-41, 180-196.

¹³⁰ Godine 1821. kratkotrajno je obnovljen "španjolski" ustav 1812. u Napulju, Siciliji i Pijemontu. Na Siciliji je u okolnostima britanske vojne intervencije 1812-1814. važio "britanski" ustav. Hawgood, 82.

¹³¹ Van Caenegem, 238; Hawgood, 165-176.

¹³² Hearder, Hary. *Europe in the Nineteenth Century 1830-1880*. Longman 1988, 27-28, 214-215.

¹³³ Hawgood, 49-50.

¹³⁴ Van Caenegem, 238; Hearder, 349-350

sudstva i uprave, uvođenje javnosti suđenja i porotnog postupka te uvođenje ograničene komunalne samouprave¹³⁵.

Zaključak

U razdoblju od 1780. do 1880. i kasnije, europske zemlje prolaze kroz intenzivne promjene koje predstavljaju ključni stadij prijelaza iz feudalizma u moderno društvo. Jedno je od ključnih obilježja tih promjena izrastanje modernih pravnih institucija nacionalnih država. Taj se proces odvija u okolnostima široke i složene idejne, društvene i političke uvjetovanosti čiji pojavnici oblici ovise od posebnosti nacionalnih sustava, a u pravilu (ali, ne i nužno) javljaju se kao liberalni reformizam. Motrenje odvijanja tih procesa ukazuje na postojanje zemalja zapadnoeuropske jezgre u kojima se moderni pravni sustavi uobličuju znatno ranije te - mada pod različitim okolnostima - u oblicima koji su naglašenije uvjetovani unutarnjim idejnim, društvenim i političkim razvojem. S druge strane, u zemljama periferije razvoj je u znatnijoj mjeri uvjetovan vanjskim čimbenicima, napose usmjerenjem na imitaciju i recepciju iz razvijenijih zemalja. Zemlje periferije slabiju razvijenost pa i ovisnost od zemalje jezgre nastoje prevladati ubrzanom razvojem podržanim manipulacijom institucijama na osnovi znanja. Kao odgovor na izazov jezgre zemlje periferije se nastoje i same uključiti među te zemlje i na taj način neutralizirati ovisnost o njima. U sklopu tog usmjerenja zemlje periferije od zemalja jezgre na neposredan ili posredan način preuzimaju vrijednosti, ideje, norme i institucije. Poseban značaj kao modelski uzori imaju Engleska, Francuska, a nešto kasnije i Njemačka. Za uobličavanje modernih javnopravnih institucija srednjoeuropskih zemalja posebno će značajna biti Njemačka kako zbog ideje o pravnoj državi, tako i zbog razvoja upravnih i sudbenih institucija koje su mogle poslužiti kao uzor zemljama koje su bile pod njemačkim političkim i kulturnim utjecajem.

¹³⁵ Hearder, 329, 238; Kurtović, 249-254.

Summary

MODERNIZATION OF LAW IN EUROPEAN CORE (ENGLAND,
FRANCE, GERMANY) AND THE PERIPHERAL COUNTRIES
IN THE PERIOD FROM 1780 UNTIL 1880

The notions of modernization, of center and periphery represent the focal point by means of which it is possible to construct the model of the development of modern legal institutions in Europe, with particular regard to differences concerning rapidity of appearance and development of such institutions in individual countries. Responding to the challenge of the development of the countries belonging to the European core and because of their dependence, the peripheral countries strive to neutralize that dependence by means of accelerated development and by integration among the countries of the core, in the course of that process adopting the values, ideas, norms and institutions from the more developed countries. The picture of the development of the core and of the corresponding backbones of the model is provided by the description of the main determinants of development of the political and public-law institutions.

Key words: modernization, legal institutions, center, periphery

Načelo suverenosti i državna vlast

Dr. sc. Dragomir Džoić
Zagreb

UDK 342.12
321.011

Pregledni članak

Sažetak

Načelom državne suverenosti kao vlastitim pravom centralne državne vlasti bavi se posebno međunarodno pravo, budući da se putem državne suverenosti i pravno i faktično određuje stvarna neovisnost i samostalnost neke države. Pravni koncept suverenosti još je više dobio na značenju pojavom organiziranih država, a posebno proklamacijom temeljnih načela Povelje OUN-a kojom se, uz ostala temeljna načela, ističe načelo jednakosti, samostalnosti i nezavisnosti država u okviru međunarodne zajednice država. Rad nastoji ukazati da se kroz to temeljno načelo državne suverenosti, suverenost afirmira kao vlastito pravo države.

Ključne riječi: državna suverenost, neovisnost, samostalnost

1. Uvod

U suvremenom svijetu sukoba interesa i pravno i politički veoma je bitan status koji neka država zauzima u okvirima globalne svjetske zajednice. Osnovni je razlog tome regionalno grupiranje država koje na taj način žele brže i efikasnije ostvariti svoje političke i gospodarske ciljeve. Regionalne zajednice nerijetko nastoje ostvariti i kontrolu nad globalnom državnom zajednicom mimo međunarodno utvrđenih moralnih normi. Takav regionalni odnos koji je težio hegemoniji nad drugim državama pokazao se kontraproduktivnim na duže razdoblje, što je utjecalo da međunarodna zajednica počne shvaćati da je sređivanje međunarodnih odnosa putem međunarodnoga prava egzistencijalni prioritet za sve države svjetske zajednice.

U sređivanju međunarodnih odnosa na prvo mjesto došlo je pitanje državne suverenosti. U određivanju načela državne suverenosti veliki je doprinos među ostalima dala "njemačka pravna škola" i njezin predstavnik Georg Jellinek, zbog čega je i jedan od ciljeva ovoga rada, prije svega, istaknuti Jellinekov doprinos u izgradnji cjelovite zaokružene teorije o državnoj suverenosti.