

ЈЕДНАКО ПРЕДСТАВНИШТВО СТАНОВНИШТВА И УЛОГА СУДСТВА У СЈЕДИЊЕНИМ ДРЖАВАМА

— *Случај Baker v. Carr* —

Послије начелне одлуке Врховног суда САД против расне сегрегације у школству 1954, одлука у вези са реорганизацијом америчке привреде на основу антимонополских закона, одлука *Baker v. Carr* из 1962 представља ново проширење надлежности судства и огромни утицај који оно игра у рјешавању основних државних и друштвених питања САД (1).

У случају *Baker v. Carr* поставило се питање уставности постојеће подјеле изборних срезова у појединим државама Уније; начелно питање да бирачи без обзира гдје живе треба да имају исту могућност утицаја на избор представничких законодавних тијела; и надлежност федералног судства да рјешава о тужбама да су основна уставна права грађана нарушена. С обзиром да од састава законодавног тијела у великој мјери зависи и карактер законодавних аката; да састав законодавних тијела зависи од тога који друштвени слојеви гласача имају одлучујући утицај (већински или фактички), — ово уставноправно питање је представљало питање са великим политичким последицама. Дејством конзервативних снага на власти ово питање деценијама није рјешавано док се противурјечности нијесу нагомилале до крајњих граница.

Питање једнаког представништва становништва је представљало једно од нерјешених питања од самог стварања САД. На Уставној конвенцији 1787 Џејмс Медизон (James Madison) је истакао да постоји „неједнакост представништва у законодавним тијелима појединих држава.“

По гувернеру државе Масачусетс Елбриџ Цери (Elbridge Gerry) у амерички речник је ушла нова ријеч „џеримандер“ (*gerrymander*) што је означавало кројење изборних срезова према политичким циљевима.

Заступници постојећег стања су отворено бранили своја гледишта: основно је да грађанин има право гласа, да се његов глас рачуна, а колики ће број представника он изабрати то није уставно нити правно питање већ питање постојећег политичког система представништва, разних теорија политичке филозофије. Иде се тако далеко да се тврди да је географско представништво, а не представништво општег броја становника, „основни принцип представничке владе“.

Једини дио програма радикалних реформи у Енглеској из 1830—тих година, који је остао неизвршен, био је програм „једнаких изборних срезова“. Све до краја XIX вијека, једина основа представништва, осим неких неважних случајева, била је локална географска јединица (срез, квартал

(1) Ове најзначајније одлуке начелног карактера (precedents) доноси Врховни суд, који се данас састоји од девет судија, које се бирају на вријеме „доброг понашања“, што практично значи за цио радни живот. Зато се састав Суда врло споро мијења (од садашњих девет судија — два је именовао Roosevelt — Black 76, Douglas 63) једнога Truman — Clark 62, четири Eisenhower — предсједника Warren 71, Harlan 62, Brennan 55, Stewart 47; и Kennedy до сада два — Byron R. White, Arthur Goldberg). Суд је често био тијесно подијељен на извјесним основним питањима која су се тичала слободе говора, борбе против комунизма, индивидуалних права, државне интервенције, итд. (5 : 4). Либералнију групу представљају Warren-Black-Douglas-Brennan и сада, вјероватно, White.

— Хонитон са три хиљаде становника био је једнако представљен као Ливерпул са четири стотине хиљада). Први систематски покушај подјеле представничких мјеста по становништву био је *Redistribution Act* из 1885. Али и овај закон је задржао неједнако представништво у односу седам према један. Законским прописима из 1944 и 1947 настојало се да се бирачка тијела приближе колико је год практично могуће изборним квотама, али је ово правило увијек било и остало подређено специјалним географским условима и очувању локалних граница. Постојећа неједнакост у Енглеској је обично два према један, а у неким случајевима чак и три према један (2). Била су два покушаја 1954 да се ово стање нападне као противзаконито пред судом али су судије одбиле да интервенишу (3).

У највећем броју америчких колонија делегати су бирани према локалним јединицама без обзира на број. То је довело до врло неједнаких изборних јединица (однос у Сјеверној Каролини је био осам према један (4). Овакво стање је забиљежио Џеферсон (Jefferson) у својим *Биљешкама о Вирџинији*, указујући да су неки срезови који су имали седамнаест пута мање становништва бирали исти број представника (5). Спорови око изборних подјела су били главни разлог за сазивање уставне конвенције 1829, на којој је дошло до таквог заоштравања да је пријетило распадом државе. Коначно је постигнут компромис по коме су 320.000 становника западног дијела државе добили 13 сенатора, док је 19 сенаторских мјеста припало 363.000 становника источног дијела државе. Због овога је становништво западног дијела пријетило да се одцјепи и прикључи сусједној држави Мериленд, која је такође имала систем бројне неједнакости (један глас у срезу Calvert био је 1820 пет пута вреднији него у срезу Frederick).

Принцип географског представништва је, тврде присталице постојећег стања, био правило у току цијеле историје САД. Држава Ајова је фаворизовала мале срезове правилом да се у један изборни срез не може удружити више од четири среза, без обзира на бројно стање тако добијено. У државама Њу Јорк и Канзас усвојен је комбиновани систем броја становништва и представништва срезова, обезбјеђујући сваком срезу, без обзира на број, најмање једно мјесто у представничком дому. У држави Мејн усвојен је систем по коме варошица од 1.500 становника добија једног представника, а највећи град или срез могао је добити максимум од седам представника. У држави Мисури и најмањи срез је имао једног представника, три пута већи 2 представника, шест пута већи три представника, и по једног представника за сваки три пута већи однос изнад шест. Таква ситуација је постојала у држави Конектикат и Вермонт (представништво по градовима), Род Ајланд (један сенатор за сваки град или варош), Њу Џерси (један за сваки срез), итд.

По њиховом мишљењу правац кретања у XX вијеку не иде ка становништву као јединој основи представништва. Данас, само уставни у дванаест

(2) W. J. M. Mackenzie: *Free Elections*, 1958.

(3) *Hammersmith Borough Council v. Boundary Commission for England*; *Harper v. Secretary* (*The Times*, 15. XII. 1954, p. 3).

(4) Griffith: *The Rise and Development of the Gerrymander*, 1907; Luce: *Legislative Principles*, 1930.

(5) Jefferson: *Notes on the State of Virginia*, Peden, ed. 1955; i *Writings of Thomas Jefferson*, II, 1903.

држава прописују повремену законодавну прерасподјелу мјеста у оба дома законодавног тијела, и у још дванаест држава само за један дом. Више од двадесет држава сада гарантује сваком срезу макар једно мјесто у законодавним домовима без обзира на број становништва, а у девет других држава срезови и градови уживају једнако представништво у једном законодавном дому.

Укратко: браниоци постојећег стања тврде да је питање подјеле изборних срезова и представничких мјеста питање међупартиске борбе, политичко питање, па тиме и ван надлежности судава.

У периоду између 1910 и 1960 релатива вриједност права гласа у САД (ако се са 100 обиљежи просјечна вриједност гласа) порасла је од 113 на 171 у најслабије насељеним срезовима, док је релативна вриједност гласа у срезовима са више од 500.000 становника пала са 81 на 76. Нарочито велики пад вриједности гласа забиљежен је у предграђима великих градова Њу Јорка, Лос Анђелоса, Филадельфије, Детроита, Сан Франциска, Бостона, Ст. Луиса, Кливеланда, Балтимора, итд. — У Калифорнији један државни сенатор представља 6,038.771 становника изборног среза Лос Анђелес, док други изборни срез, који се састоји од три сјеверне сточарске среза Калифорније, броји свега 14.294. — У Конектикату град Колбрук са становништвом од 791 има два члана у Представничком дому законодавног тијела ове државе, као и град Хартфорд са 162.178. Град Стратон, који броји свега 38 становника, има једног посланика у Представничком дому државе Вермонт, као и град Бурлингтон са 35.531, што свакако представља екстремни примјер запањујућег односа 1 : 935. У држави Њу Јорк посланик среза Шилер (Schuyler) представља 15.044 бирача, док посланик из Суфолка представља 268.530.

Тамо гдје је најповољнији однос (само шест држава Уније), најнасељенији изборни срезови имају два пута више бирача од најнасељенијих. Међутим, права слика проблема се види кроз анализу питања који проценат становништва једне државе може изабрати већину у законодавном тијелу. — Најдрастичнији примјер свакако представља држава Флорида, гдје 12 процената становништва државе може изабрати већину сенатора државе, а 15 процената становништва већину Представничког дома. У Алабама једна четвртина гласача може контролисати оба дома законодавног тијела. У Новом Мексику свега 14 процената може контролисати сенат и 27 процената Представничког дома. Контролу над сенатом државе може освојити 8 процената бирача у Невади, 11 процената у Калифорнији, 16 у Монтани, 18 у Род Ајланду, 19 у Њу Џерсију. Контролу над доњим домом може остварити 11,6 процената грађана државе Вермонт, 12 процената у Конектикату, итд.

Важна напомена: овдје не улазимо у питање представништва Црнаца, нарочито у државама гдје се још примењује пуна расна дискриминација. Све горње анализе се тичу постојећих бирачких тијела.

Стање у 1955 је показивало да је једнако представништво становништва у законодавним тијелима у три четвртине држава Уније било слабије него стање које је постајало прије двадесет година. — Основа неједнаког представништва у САД потиче као последица чињенице да број становништва

не представља главни законски критеријум представништва у законодавним тијелима, и поред тога што постоји Сенат у коме се води рачуна о представништву територијалних јединица. — У Држави Конектикат и Вермонт, на пример, доње домове бирају градови. У Њу Џерсију сваки срез има право на једног сенатора. У држави Њу Јорк и многим другим државама постоје уставне одредбе које умањују представништво подручја изнад одређене величине становништва.

Ипак, најважнији разлог оваквог стања представља застарелост изборних срезова. Иако се по уставу државе Тенеси поновно одређивање изборних срезова мора извршити сваких десет година, стриктно на основи броја бирача, законодавно тијело ове државе није мијењало изборне срезове од 1901. Чланови Представничког дома државе Конектикат (294) и данас се бирају по систему који је важио 1818. — Према подацима Министарства правде САД двадесет и седам законодавних тијела држава није вршило поновну подјелу изборних срезова у току последњих двадесет и пет година. — Занимљиво је констатовати овакво стање и поред чињенице да четрдесет устава држава захтјева декадну ревизију изборних срезова. — Само непредузимање, тј. пропуштање вршења уставних обавеза, законито доводи до погоршања односа између појединих изборних срезова, с обзиром на врло брзе и велике промјене у становништву (природни пораст, миграције, економски полет, итд.). Док су САД прије 75 година имале двије трећине пољопривредног становништва, оне данас имају двије трећине градског становништва (око неких 125 милиона). Рачуна се да се градови шире просторно на рачун пољопривредних и других региона сваке године за око милион екера. Однос представништва становништва у законодавним тијелима није пратио ове велике унутрашње промјене у америчком друштву.

Стање у државама Уније се, разумљиво, одражава и на представништво становништва у Представничком дому Конгреса САД (у Сенат улазе по два сенатора из сваке државе, без обзира на величину), с обзиром да законодавна тијела држава одређују границе изборних срезова у којима се бирају и федерални посланици. У више од пола држава САД најнасељенији конгресни срезови имају више од два пута становништва него други мање насељени. У Мичигану, на примјер, федерални посланик из Детроита представља 802.994. лица, док посланик из Онтоногона, на сјеверном полуострву државе, представља 177.431 лице.

Да би се ово стање поправило и ускладило са насталим промјенама и односа становништва, како по броју тако и по друштвеној структури, најједноставније рјешење је представљало, у највећем броју случајева, примјена уставних одредаба о ревизији изборних срезова. Пракса је, међутим, показала да посланици, и они чије интересе они представљају, не желе да се добровољно одрекну постојећих привилегија и могућности.

Друга могућност је лежала у интервенцији федералног законодавног тијела. Али, и ако би се апстраховала чињеница постојања истог проблема кроз отпор посланика који не желе да се сами лише својих мандата, непремостиву препреку је представљала уставна обавеза да се евентуално

изгласани уставни амандман усвоји у двије трећине законодавних тијела држава.

У таквим условима једини трећи правни излаз се налазио у акцији федералног судства, кроз начелну одлуку Врховног суда која би представљала по америчком правном систему „највиши закон земље“. Међутим, и ту су се борбе око тога питања дуго водиле без успјеха. Још 1946 у случају *Colegrove v. Green*, Врх. суд САД је са четири према три гласа (тада је имао свега седам судија) одбио да разматра питање уставности изборних срезова у држави Илиној (6). Судија Франкфуртер је том приликом написао у мишљењу суда да је спорно питање неподобно за судско разматрање, јер у суштини представља тзв. „политичко питање“ које је ван надлежности судства. — У дванаестак каснијих сличних случајева Суд је редовно одбијао да разматра спорове ове врсте позивајући се увијек на горњи преседан. Тако се сматрало да мишљење које је формулисао судија Франкфуртер представља закон за случајеве ове врсте у америчкој јуриспруденцији.

Дискусије око *Colegrove* преседана решавале су у ствари једно централно питање: да ли је судство у САД надлежно да решава када је у питању случај који спада у категорију „политичких питања“.

Франкфуртер наводи примјере који се тичу рата и спољних односа гдје је нужно да земља иступа једним гласом. Иако одлучивање Суда о датуму завршетка непријатељства, у вези приватних трансакција, не би утицало на само вођење рата, Суд се никада није упуштао (7). Али, на другој страни, судија Бренан истиче да је погрешно закључити „да сваки случај или спор који се тиче спољних односа је изван судске надлежности“. Суд се по правилу не бави питањем да ли је један уговор престао да важи јер је став владе по том питању одлучујући. Али, ако такав став владе не постоји, суд може тумачити уговор у питању и тако доћи до траженог одговора (8). Иако суд неће тумачити уговор у супротности са касније донешеним федералним законом, он ће то учинити ако је у питању сукоб са законом једне од федералних држава (9). Исто тако, питање признања стране владе и суверенитета над спорном територијом, спада у надлежност извршне власти; али када је то питање ријешено суд може независно одлучивати да ли се пропис у питању примјењује у датом случају (10). Признање зараћене стране је такође одговорност извршне власти, али ако њена прокламација не садржи јасан одговор, суд је може тумачити да би, на примјер, утврдио да ли је закон о америчкој неутралности ступио на снагу (11). Чак ни по питању одређивања датума трајања непријатељстава у сваком случају није искључена надлежност судства, нарочито уколико се тиче последица тог изванредног стања (12). Укратко,

(6) Интересантно је примјетити да је четврти судија, који је дао одлучујући четврти глас у односу 4 : 3, сматрао да питање спада у надлежност суда, али се из других разлога сагласио са негативним мишљењем и тако створио већину.

(7) Види: *The Protector*, 12 Wall. 700; *Williams v. Bruffy*, 96 U. S. 176, 192—193.

(8) Упореди: са нама познатим случајем *Clark v. Allen*, 331 U. S. 503.

(9) Овдје се истиче наш случај решаван пред Врх. суд САД, *Kolovrat v. Oregon i Whitney v. Robertson* (366 U. S. 187 u 124. U. S. 190).

(10) *United States v. Klintonck*, 18 U. S. (5 Wheat.) 144, 149, u *Foster & Elam v. Neilson*, 27 U. S. (2 Pet.) 253, 307.

(11) *United States v. Klintonck*, 18 U. S. (5 Wheat.) 144, 149, u *Foster & Elam v. Neilson*, 285, U. S. 158, 162.

(12) *Stewart v. Kahn*, 11 Wall. 493, 507; *Hamilton v. Kentucky Distilleries & Co.*, 251 U. S. 146, 161.

увијек када не постоји јасан и прецизан став извршне власти, судство је надлежно да тумачи и одлучује.

Реч је о одлучивању примјеном не правних већ политичких критеријума, што спада у искључиву надлежност других грана власти. Франкфуртер наводи примјер искључиве надлежности Конгреса САД по питању интереса индијанских племена (13). Овај специјални поступак у САД се објашњава потребом старатељства над овим племенима (14). Али ако би законодавно тијело покушало да прогласи једну грану становништва Индијанцима само зато да би их ставило под статус старатељства, судство има право да поништи такву одлуку (15).

Посебно се истиче традиционално уздржавање судова да се мијешају у питања која се тичу структуре и организације политичких институција држава (16). Као посебно значајан преседан наводи се случај *Luther v. Borden* (17). Али низ других преседана такође показују да то није општеприхваћено правило (18).

Коначно, у надлежност судства не спада одлучивање о „апстрактним питањима политичке власти, суверенитета, владе“ (19). Другим ријечима странка која покрене спор, мора покозати постојање нарушавања одређених и личних интереса, а не само опште незадовољство организацијом и дјелатношћу власти, што спада у надлежност политичких институција (20).

У том склопу питања је развијена аргументација за и против надлежности судова да решавају о питању једнаког представништва становништва у САД.

Дошло је, коначно, до случаја *Baker v. Carr*: прије неколико година група грађана државе Тенеси поднијела је тужбу федералном суду јер су, због невршења поновне расподјеле изборних срезова од 1901 како то устав државе предвиђа, нарушена њихова права на основу XIV Уставног амандмана који предвиђа да ни једна држава неће „одрећи ни једном лицу [...] једнаку заштиту пред законом“. У питању је био случај из раније наведене групе гдје је један члан Представничког дома законодавног тијела државе из изборног среза Мур представљао 3.454 бирача, док је други посланик из изборног среза Селби представљао око 78.000 (осам посланика на 627.019 становника), што значи да један гласач има двадесет и два пута већу бирачку снагу од другог (21). Рјешавајући о овом случају Врх.

(13) *United States v. Holliday*, 3 Wall. 407; *United States v. Sandoval*, 231 U. S. 28.

(14) *The Cherokee Nation v. Georgia*, 30 U. S. (5 Pet.) 1, 16, 17.

(15) *United States v. Sandoval*, 231 U. S. 28, 46.

(16) *Wilson v. North Carolina*, 169 U. S. 536, 596; *Walton v. House of Representatives*, 265 U. S. 487; *Snowden v. Hughes*, 321 U. S. 1; *In re Sawyer*, 124 U. S. 200, 220—221.

(17) *Luther v. Borden*, 48 U. S. (7 How.) 1.

(18) *Taylor & Marshall v. Beckham* (No 1.), 178 U. S. 548; *Pacific States Tel. Co. v. Oregon*, 223 U. S. 118; *Marshall v. Dye*, 231 U. S. 250; *O'Neill v. Leamer*, 239 U. S. 244; *Mountain Timber Co. v. Washington*, 243 U. S. 219; *Ohio ex rel. Bryant v. Akron Metropolitan Park District*, 281 U. S. 74; *Georgia v. Stanton*, 73 U. S. (6 Wall.) 50.

(19) *Massachusetts v. Mellon*, 262 U. S. 447, 485; *Texas v. Interstate Commerce Commission*, 285 U. S. 158, 162.

(20) *Stearns v. Wood*, 236 U. S. 75; *Fairchild v. Hughes*, 258 U. S. 126; *United Public Workers v. Mitchell*, 330 U. S. 75, 89—91.

(21) Нижи федерални суд је одбацио у првом степену тужбу, позивајући се на преседан из 1946, иако је констатовао да је законодавне тијело државе Тенеси прекршило Устав који предвиђа обавезу поновног одређивања изборних срезова сваких десет година што је имало за резултат негирање права грађанског становништва.

суд САД је 26 марта 1962, донио историјску одлуку да „нерационална“ подјела изборних срезова представља кршење Четрнаестог Уставног амандмана, те према томе противуставна. Већином од шест према два Врховни суд је прогласио надлежним федерално судство да разматра правоваљаност изборних срезова, када се покрене спор (22). Судија Франкфуртер је издвојио мишљење и задржао исто гледиште као 1946. Он је одлуку већине назвао „великим одбацивањем наше читаве прошлости“, што „може довести у опасност положај суда као коначног тумача Устава, који зависи од повјерења јавности у правду“, „потпуно одвојену [...] од политичких примјеса“ (23). У мишљењу већине, судија Бренан (William J. Brennan, Jr.) рекао је да само питања која се тичу односа између судства и других равноправних грана федералне владе, представљају „политичка питања“, што се не може рећи за питања која се тичу односа федералног судства и држава. Самим тим што се ради о политичким правима грађана и спору који је на тој основи настао не ствара се тзв. „политичко питање“ које судство није надлежно да расправља. У овом случају реч је о оцјени уставности, сагласности постојећег стања у појединим државама са Уставом САД (XIV амандманом). Судија Кларк (Tom C. Clark) у посебном мишљењу је истакао да дисциплиновано уздржавање Суда од тумачења Устава никада није значило обавезу уздржавања када су национална права тако дуго времена нарушавана; да поштовање судства јача а не слаби примјеном права.

Иако се конкретни случај тиче само државе Тенеси, он има велики начелни значај преседана у америчкој јуриспруденцији, чији ће се утицај врло брзо осјетити скоро на читавој територији САД. Укратко, значај ове одлуке је: прво, јер она значи даље проширење надлежности федералног судства у америчком државном и друштвеном уређењу; друго, јер значи даље смањење права држава у систему државног уређења САД; и треће, јер осигурава далеко већи утицај градског становништва у САД, што ће свакако довести до вишег утицаја либералних елемената, радништва, и масе ситних и средњих сопственика.

Међутим, треба истаћи да овом одлуком Суд није поставио руководне принципе, стандарде на основу којих би се створило мјерило када су изборни срезови противуставни. Судија Кларк се у извјесном степену сагласио са примједбом судије Франкфуртера да једнако представништво не значи математичку једнакост међу бирачима. Ни остале судије се нијесу изјасниле да само број становништва треба да буде критеријум у одређивању изборних срезова. Други судија дисидент Харлан је чак сматрао да је подјела изборних срезова у држави Тенеси у складу са уставном клаузулом „једнаке заштите“.

(22) Мишљење суда је написао W. J. Brennan, док су судије Douglas, Clark и Stewart написали посебна позитивна мишљења. Против су гласали судије Felix Frankfurter и John Marshall Harlan. Charles E. Whittaker није због болести учествовао у одлучивању.

(23) Сенатор Richard Russel из Ђорџије је одлуку Врховног суда окарактерисао као уништавање основне карактеристике америчке демократије и уставног система — систем контроле и равнотеже између појединих грана власти. — Предсједник Кенеди је подржао одлуку Суда али је одмах упудио позив државама да саме изврше реформу изборних срезова не чекајући интервенцију судске принуде.

На тај начин, једно од кључних питања је и даље остало отворено (24).

Као што се предвиђало, одлука Врховног суда у случају *Baker v. Carr* изазвала је широку активност политичара и судова у САД. Ово се објашњава чињеницом да 1962 треба да се изврши избор тридесет и пет гувернера, тридесет и четири сенатора и цијели састав Представничког дома Конгреса САД. У седамнаест федералних држава пред судовима се већ налазе тужбе против постојеће изборне подјеле, док се у даљих девет држава ови спорови најављују. На тај начин, већ у половини држава Уније законодавна тијела се налазе под озбиљним притиском судства да се изврше поновне изборне подјеле. У држави Џорџији се изгледа отишло за сада најдаље и поставило питање система именовања кандидата за гувернера државе и сенатора САД.

Федералне среске судије у држави Алабама и Оклахома затражили су од законодавних тијела да изврше поновну подјелу прије јесењих избора, и запријетили да ће сами извршити ту подјелу ако то сама законодавна тијела не изврше. Исти захтјев је поставио законодавном тијелу суд државе Мериленд, док су судови држава Сјеверна Дакота и Вермонт прогласили неуставним изборне подјеле у овим државама.

На другој страни, Врх. суд државе Ајдахо је потврдио постојећи изборни систем, што ће вјероватно у апелационом поступку опет доћи пред Врх. суд САД. А када је Врховни суд државе Мичиган потврдио постојећу изборну подјелу, Врх. суд САД му је предмет вратио натраг ради „даљег разматрања у свијетлу случаја *Baker v. Carr*“. Према томе, иста судбина очекује не само спор из државе Њу Јорк који се налази пред Врх. судом САД већ и спор из државе Ајдахо.

Да би спријечило непожељне последице начелне одлуке Врх. суда САД у односу на предстојеће прелиминарне изборе демократске партије, законодавно тијело државе Џорџија је предузело грозничаве маневре да би спасило постојећи изборни систем (систем јединица), који је спречавао избор либералних кандидата у законодавно тијело (25). Док се питање изборног система државе налазило пред федералним судом (апелационим), гувернер државе Ернест Вандивер је сазвао законодавно тијело у специјално засиједање у циљу доношења прихватљивијег закона који би у исто вријеме заштитио постојеће интересе (дато је више изборних јединица градском становништву, али је задржан стари систем у коначном свођењу изборних резултата). Закон је на брзину усвојен, потписан од гувернера и упућен суду. Суд је, међутим, 28 априла 1962 одбацио нови план као „изразито дискриминациони“ и издао забрану провођена септембарских избора на основу овога система. — Интересантно је да је суд овом приликом изнио и неке опште стандарде једнаког представништва, да становништво, односно бирачи, појединих изборних јединица или срезова не смију бити слабије представљени, да се поновна подјела изборних срезова мора вршити нај-

(24) У једној другој одлуци, изгледа, да је Суд најавио да ће дозволити нижим судовима да изграде опште стандарде „рационалне“ изборне подјеле.

(25) На основу постојећег изборног система у овој држави, усвојеног 1917, најмањи срез ове државе са 1.876 становника има 2 изборне јединице, док срез Фултон (Атланта) са становништвом од 556.000 има свега шест јединица (мандат добија онај кандидат који добије највише јединица).

мање једном у десет година. Ако се Џорџија жали на ову одлуку, минимални су изгледи на успјех, али то може бити добар повод да Врховни суд САД прогласи одређене стандарде једнаког представништва становништва у законодавним тијелима држава.

Др. Милан Булајић

ПЛАНИРАЊЕ УПОТРЕБЕ ЗЕМЉИШТА (*LAND-USE PLANNING*) У САД

— Правни и економско-политички проблеми у вези са регулацијом искоришћавања градског земљишта —

Land-use planning, планирање употребе земљишта, или тачније регулисање, усклађивање искоришћавања земљишта, представља врло младу дисциплину у разгранатом систему правних наука у САД (1). Као што ће се из даљих излагања видети, њену садржину представља комплекс проблема који су везани једним делом за административно а другим за грађанско право, са извесним елементима економске политике на плану изградње градских насеља, а притом садрже такве специфичности да излазе из оквира како једног тако и другог и конституишу посебну област правних проблема која се све више уобличава као самосталан предмет на америчким правним факултетима. Постајање овакве проблематике резултат је услова савременог живота, који у односу на раније етапе друштвеног развоја показују значајна одступања. Будући да су основни принципи привредног и правног система капиталистичких држава уопште, а САД посебно, формулисани у условима економски релативно неразвијених а политичко и правно непотпуно уобличених заједница, извесни аксиоми капиталистичког друштва на садашњем ступњу његовог развоја појављују се све више као сметња за нормално функционисање његових токова. Приватна својина над средствима за производњу, посебно на земљу, са скоро неограниченим овлашћењима власника у погледу њихове употребе и искоришћавања, дефинисани у уставима и грађанским законцима ових држава крајем XVIII и почетком XIX в. не дају довољно простора за решавање извесних кључних проблема заједнице као целине, те је отуда друштвени развој морао створити извесне форме за њихово превазилажење и ограничавање. Како је у условима у основи неизмењеног друштвеног и правног поретка ових држава, с једне стране, и поларизације друштвено-економских система и политичких снага, која карактерише савремену етапу развоја међународних односа, с друге стране, непосредно елиминисање приватне својине у виду национализације, као и непосредно ограничавање слободе уговарања проглашавањем опште могућности забране одре-

(1) Први уџбеник (*casebook*) за ову дисциплину, управо онај на који ћемо се у овом напису најчешће позивати, издат је 1959.