

УСТАВНА МАПА СВЕТА ПОЧЕТКОМ ОСАМДЕСЕТИХ ГОДИНА ОВОГ ВЕКА

1. Нагли пораст броја независних држава, до којег је дошло после другог светског рата, а посебно шездесетих и седамдесетих година, углавном је окончан. Уместо нешто мање од шездесет, колико их је било још пре тридесетак година, данас независних држава има преко 160. Ритам њиховог образовања последњих година је нешто успорен, пошто је народнослободилачка и антиколонијална борба народа Африке, Азије, обе Америке и Океаније мање-више свуда успешно завршена. И данас се, али већ знатно ређе, појави у неком делу земљине кугле нова држава, али су то у питању, углавном, дотада осталом свету непознате малобројне етничке заједнице (поједине међу њима и са свега неколико десетина хиљада становника) које успевају да се изборе за независност. Све у свему, поменути број од око 160 држава неће у будућности моћи да буде знатније повећан.

Свака од ових држава, са веома мало изузетака, има свој устав. Ти изузеци се, познато је, односе пре свега на Велику Британију и Израел, који и даље немају устав у формалном смислу у виду јединственог уставног документа, као и на неке од новообразованих држава које још нису стигле да донесу своје прве уставе. Иначе, све ове државе по правилу хитају да у кратком року по стицању независности уставом утврде основе свог државног и друштвеног уређења и на тај начин се „легитимишу“ пред светом као поверења достојне чланице светске заједнице.

Независно од тога што нове државе доносе своје прве уставе, у низу старих, дуже или краће време постојећих држава, дешавају се уставне промене, мењају и допуњавају дотадашњи, односно доносе нови устав. Због тога се „уставна мапа света“ веома често мења. Та мапа се никако не одликује неком статичношћу; практично је незамисливо да протекне неколико месеци, а камо ли година дана, а да на мапи не дође до промена, да у некој земљи не буде донет нов устав или бар измењен и допуњен стари. Разлози за то су бројни и разноврсни и ми се сада у то овде не можемо упуштати. Битно је уочити ову динамику промена у свету устава и уставности.

Наш задатак овде био би да покушамо да фиксирамо један тренутак у овом непрестаном кретању и да снимимо слику коју имамо пред

собом данас, почетком осамдесетих година овог века. Ограничени обимом чланака, ми ту слику, разумљиво, можемо дати само у виду једног крокија, указујући искључиво на оно што је основно, а занемарујући детаље.

После оваквог снимања постојећег стања, покушали бисмо да утврдимо извесна основна обележја кретања која се запажају у данашње време у својствима устава и њиховој садржини.

2. Данас је у свету на снази око 150 или нешто више устава, устава старих и нових земаља, великих и малих, развијених и неразвијених, буржоаских, социјалистичких и земаља у развоју (земаља „трећег света“). Јасно је да међу њима постоје бројне и значајне разлике (мада можда не онакве какве би се могле очекивати с обзиром на различите историјске, социјалне, политичке, економске и друге условљености какве се у њима срећу). Сваки устав за себе одликује се нечим посебним, специфичним, тако да не постоје ни два истоветна устава. Због тога се сама по себи намеће потреба да, ако желимо да дођемо до иоле корисних резултата, све те бројне уставе групишемо по сродности на одређени начин. Од више могућних класификација које се нуде, ми ћемо се овде послужити оном која је најпрактичнија за наше сврхе, а то је подела на уставе буржоаских, социјалистичких, и земаља у развоју. Ова класификација нам пружа релативно прихватљиве оквире за уочавање основних својстава устава три велике групе земаља, с тим што она, разуме се, не искључује, него чак и претпоставља вршење даљих поткласификација.

а) Буржоаске земље Европе, у којој је историја писане уставности дуга већ готово два века, пружају у читавом послератном периоду уобичајену слику повремених промена устава до којих долази у појединим од тих земаља. Те промене, без обзира да ли се манифестују у доношењу нових устава, или изменама и допунама старих, у првој подгрупи ових земаља значе у већем броју случајева задржавање у општим оквирима дотадашње класичне уставности, усавршавање постојећих буржоаских институција и прилагођавање старих, предратних устава потребама новог времена. Другим речима, мењају се евентуално детаљи у постојећем уставном уређењу. То је случај пре свега са уставима земаља као што су Холандија, Норвешка, Данска, Финска, Ирска, Аустрија, Луксембург. Нешто веће промене запажају се у уставима Белгије (ревизијом од 1970. учињен је значајан корак у правцу федерализације ове дво-етничке земље) и Шведске (уставном реформом од 1975. знатно су смањена овлашћења монарха у корист парламента, који је постао једнодом). Посебан је случај Швајцарске, у којој је Устав од 1874, који је и сада на снази, честим делимитичним изменама и допунама (којих је било преко деведесет) у великој мери добио нову садржину. (Године 1979. припремљен је нацрт швајцарског устава, о коме се сада расправља; према томе, није искључено да ускоро дође и до усвајања и изношења на референдум потпуне ревизије швајцарског устава.)

У другој подгрупи налазиле би се оне европске буржоаске земље у којима су после рата донети нови уставни, а то су три велике западно-европске земље, Француска, Италија и СР Немачка, и две балканске — Грчка и Турска. Француска је својим Уставом од 1946. учинила покушај да отклони слабости парламентаризма какав је функционисао за време треће француске републике, али се у томе у основи није успело. Зато је

Де Головим Уставом од 1958. уведен оригинални председничко-парламентарни режим, у коме је Председник Републике прави стожер система, док је улога парламента у знатној мери деградирана. Устав Италије, донет 1947, после слома фашизма и проглашења републике, означио је увођење парламентарног система, институционализацију оцене уставности и — у сфери територијалне организације — регионализацију земље. Основни закон СР Немачке од 1949, образоване од три западне окупационе зоне, карактерише се првенствено увођењем рационализованог парламентаризма (посебно предвиђањем институције „конструктивног изгласавања неповерења“), организовањем уставног судства (са веома широким овлашћењима) и оригиналним федералним уређењем. Иначе, сва три послератна устава великих буржоаских земаља садрже начелне одредбе сходно којима се држава дефинише као „демократска и социјална“ или „демократска република која се заснива на раду“, утврђују низ економско-социјалних права грађана (нпр. право на рад, право на штрајк и сл.) — што сведочи да су у питању уставни текстови савремене провениенције. — Грчка и Турска донеле су у послератном периоду по више устава (Грчка: 1952, 1968, 1973, 1975; Турска: 1945, 1961, ревидиран 1971), што је израз промена до којих је у овим земљама долазило пре свега у виду смена на власти демократских и реакционарних снага. Садашњи републикански устав Грчке од 1975. омогућио је долазак социјалиста на власт, док је у Турској Устав од 1961. суспендован државним ударом од 1979, да би недавно, новембра 1982, био донет нови устав.

Најзад, у трећу подгрупу европских буржоаских земаља спадају две земље на Пиринејском полуострву, Португалија и Шпанија, у којима је недавно доношење њихових устава (1976, односно 1978) представљало прави догађај у свету новије буржоаске уставности. Та два устава донета су у овим земљама после слома дуготрајних аутократских режима, чиме су били створени услови за поновно увођење режима буржоаске демократије. Шпанија, успостављајући монархијски облик владавине, проглашена је „социјалном, демократском и правном државом“, а Португалија „правном демократском државом“ у чије основне задатке спада и подруштвавање средстава за производњу и укидање експлоатације, док је Уставом као крајњи циљ утврђен преображај у бескласно друштво. У обе земље је уставима утврђен низ слобода и права грађана, посебно економско-социјалних и културних, чији је каталог развијенији но у било ком другом савременом буржоаском уставу. У Шпанији је уведен парламентарни систем, у коме монарх има улогу сличну оној у британској или скандинавским монархијама; институционализована је оцена уставности и, посебно значајно у овој земљи са традиционално развијеним осећањем регионалне припадности, предвиђено је увођење тзв. аутономних заједница, облика веома развијене територијалне аутономије. У Португалији је уведен мешовити председничко-парламентарни систем, са наглашеном улогом Председника Републике, владом која политички одговара и пред парламентом и пред Председником и веома значајним местом у систему Савета Револуције, који је „гарант редовног функционисања демократских установа и поштовања Устава и верности духу Револуције од 25. априла 1946.“ (Недавно је, септембра 1982, извршена делимична ревизија овог Устава, којом је Савет Револуције укинут.)

На америчком континенту, традиционално разликовање уставно-правно веома стабилне Северне Америке и покретљиве, са сталним променама устава, Средње и Јужне Америке, сада је нешто ублажено, претежно услед релативног „смиривања тла” у земљама Средње и Јужне Америке. У Северној Америци Уставу САД од 1787. додато је у послераатном периоду свега пет амандмана (XXII—XXVI; овај последњи 1971), док је Устав Мексика од 1917. пример најстабилнијег устава међу латиноамеричким земљама. Значајан догађај представља чињеница да је 1982, Канада добила право потпуно самосталног уставноправног уређивања; наиме, престала је важност Закона о Британској Северној Америци од 1867, који је имао карактер канадског устава, а који је био донео (и у најважнијим његовим деловима мењао) — британски Парламент!

У Средњој и Јужној Америци, за коју су у XIX веку и првим деценијама овог века биле карактеристичне честе уставне промене („рекордери” у овом погледу били су педесетих година овог века Боливија са 15 устава, Хаити са 22 и Доминиканска Република чак са 25), данас до промена устава долази релативно ретко. Ако је овај регион раније носио примат у броју државних удара, пучева и сл., који су изазивали потребу за променом устава, данас му је тај примат преотела Африка, док је у земљама Латинске Америке већина режима релативно стабилна, па нема ни тако честих промена устава. Последњих година нови устави су донети једино у Никарагви 1979, после збацивања диктатора Сомозе, и у Чилеу 1980, где је неофашистички режим Пиночеа наметнуо те године њему одговарајући устав. Иначе, у осталим земљама Средње и Јужне Америке седамдесетих година овог века готово да није ни било промена устава.

И најзад, што се тиче осталих буржоаских земаља на другим континентима, оне се одликују знатном уставном стабилношћу, тј. у њима већ релативно дуже време не долази до промена устава. То је случај нпр. с Аустралијом, Јапаном, Филипинима, Јужноафричком Републиком и сл.

б) Промене на уставној мапи последњих година много су уочљивије када су у питању социјалистичке земље. Од социјалистичких земаља на крају другог светског рата, своје уставе имале су једино две тада постојеће социјалистичке земље — Совјетски Савез (од 1936) и Монголија (од 1924). Ступајући на пут социјалистичке изградње, источноевропске земље, у специфичним условима преображаја својих друштава из буржоаских у социјалистичка, нису посебно журиле са доношењем својих првих устава. Неке су се чак за први мах задовољиле и враћањем на снагу предратних, релативно прогресивних устава (пољског од 1921, чехословачког од 1920, румунског од 1923. и бугарског — чак од 1879), али не у интегралном тексту: изричито су биле укинуте оне њихове одредбе које су биле инкомпатибилне с новим уређењем и истовремено донет низ закона који су делимично на нов начин регулисали уставну материју и тиме постепено потискивали старе уставне одредбе. Од свих европских социјалистичких земаља, прва је, после наше земље, свој устав донела Албанија марта 1946 (рађен у великој мери по угледу на Устав ФНРЈ од 1946). Остале источноевропске земље доносе своје прве уставе касније — Бугарска 1947, Румунија 1948, Чехословачка 1948, Мађарска 1949, ДР Немачка (непосредно после образовања) 1949. и Пољска 1952 (у овој земљи је у међувремену важио тзв. Мали устав од 1947). Ти

устава су, како видимо, доношени онда када је у појединим од ових земаља сломљен отпор буржоаских снага (нпр. ликвидирана монархија у Бугарској и Румунији, раскинута коалиција комунистичке и грађанских партија фебруара 1948. у Чехословачкој и сл.), односно иначе сазрели услови за уставноправно утврђивање новог државног уређења. С обзиром на време о којем је реч — период после резолуције Информбироа — сви нови уставни су рађени мање или више по угледу на совјетски устав од 1936. (Ова општа карактеристика не би се односила једино на Чехословачки устав од 1948, у којем се осећају и трагови предратног чехословачког парламентарног система.)

Од доношења ових првих устава у европским социјалистичким земљама, прошло је више од тридесет година. У свима њима су у међувремену, у складу с развојем социјалистичких друштвених односа, доношени нови уставни, од којих су неки и касније делимично мењани, односно допуњавани. Своје првобитне уставе, истина знатно измењене, задржале су једино Мађарска и Пољска. Тако су сада на снази (идући хронолошки редом по датуму доношења) следећи уставни: Мађарске од 1949 (у пречишћеном тексту од 1972), Пољске од 1952 (у пречишћеном тексту од 1976, са изменама извршеним 1980), Чехословачки од 1960 (са знатним изменама извршеним путем уставних закона донетих у периоду 1968—1970), Румуније од 1965 (са изменама извршеним у више махова, а посебно 1968. и 1974), ДР Немачке од 1968 (знатније измењеним 1974), Бугарске од 1971, Албаније од 1976. Најзад 1977, донет је и нови Устав СССР-а.

Промене до којих је у свим социјалистичким земљама дошло током ових тридесетак година, нашле су у извесној мери свој израз у новијим уставима, односно изменама и допунама старих. Неке од ових држава су у међувремену, на основу нових уставних текстова, промениле и званичан назив; то је прво био случај са Чехословачком, која је још 1960. добила назив Чехословачка Социјалистичка Република; слично је Румунија 1965. постала Социјалистичка Република Румунија, а Албанија 1976. Народна Социјалистичка Република Албанија. Остале земље су задржале старе називе „Народна Република“ (Пољска, Бугарска, Мађарска), односно „Демократска Република“ (Немачка). Међутим, независно од овог различитог односа према називу земље, у свим новим уставима, односно њиховим ревизијама, основна квалификација државе, по којој је она раније била „држава народне демократије“ или „народна држава“, измењена је тако да се сада квалификује као „социјалистичка држава“. (Једино је по Уставу Албаније од 1976. она проглашена „државом диктатуре пролетаријата“.) С друге стране, по новом Уставу СССР-а од 1977, совјетска држава је, „испунивши задатке диктатуре пролетаријата“, постала социјалистичка општенародна држава.

Наведене промене у квалификацији државе — која је постала социјалистичка, док је у СССР-у изграђено „развијено социјалистичко друштво“ — имају своје несумњиве реперкусије на низ елемената државног и друштвеног уређења у овим земљама, односно долазе до изражаја на бројне начине у уставним текстовима. Анализа тих текстова пружила би несумњиво веома интересантне резултате, али се ми овде у такву анализу не можемо упуштати.

Нови совјетски Устав од 1977, чије је доношење најављено још почетком шездесетих година, имао је за циљ да пружи уставноправне основе друштва „зрелих социјалистичких друштвених односа“. У складу с тим, совјетска држава је, како је речено, постала „општенародна“. Исто тако, с обзиром да је, како Устав каже у Преамбули, дошло до зближавања свих класа и социјалних слојева, правне и стварне једнакости свих нација и народности, констатован је настанак нове „историјске заједнице људи“ — совјетског народа. Комунистичка партија Совјетског Савеза проглашена је „руководећом и усмеравајућом снагом совјетског друштва“ и авангарда целог народа (тј. није више авангарда искључиво трудбеника). Уставом су изричито утврђена начела демократског централизма и социјалистичке законитости, наглашена је потреба даљег развоја социјалистичке демократије, проширена су права радних колектива и прокламовано право грађана да учествују у управљању пословима државе и друштва. Економски систем заснива се углавном на истим темељима као и раније, са државном својином као „основним обликом“ социјалистичке својине и централизованим системом планирања. Права и слободе грађана су нешто проширени у односу на претходни устав и за низ ових права утврђене су гаранције њиховог остваривања. Нови устав не садржи неке битније измене у организацији власти.

Ако оставимо по страни Албанију, која не припада „социјалистичкој заједници“, поставља се питање да ли ће у осталим социјалистичким земљама, сада после доношења Устава СССР од 1977, доћи до даљих уставних промена. У њима свакако неће још бити прокламована „општенародна држава“, али је несумњиво да би неке иновације унете у текст совјетског устава могле да утичу и на ревизије устава социјалистичких земаља. Исто као што је совјетски Устав од 1936. био непосредна инспирација приликом доношења првих устава европских социјалистичких земаља, тако је, по речима самога Л. Брежњева, приликом рада на нацрту новог совјетског устава коришћено и искуство из уставног развоја „братских социјалистичких земаља“, при чему је поименично навео нове уставе Бугарске, ДР Немачке и Кубе. Оправдано је претпоставити да ће ова размена искустава, међусобно утицање између устава СССР и осталих земаља социјалистичке заједнице довести, у будућности, и до даљих промена устава ових земаља по угледу на извесне промене извршене у Уставу СССР-а од 1977.

У азијским социјалистичким земљама, до чијег образовања је (са изузетком Монголије) дошло у различито време после другог светског рата, за разлику од осталих земаља које спадају у ову групу, а у којима су уставне промене биле углавном последица постепеног развоја социјализма у њима, те промене у НР Кини биле су врло бурне. Предратна социјалистичка Монголија донела је свој и данас важећи устав 1960. НДР Кореја, тзв. Северна Кореја, после Устава од 1948, донела је Устав 1972. У Вијетнаму је наместо првог устава од 1960 (који је важио само за тзв. Северни Вијетнам, ДР Вијетнам), после уједињења оба дела земље до чега је дошло 1975, донет 1980. Устав СР Вијетнама. Од две земље које су на пут изградње социјализма ступиле тек средином седамдесетих година, Кампучије и Лаоса, Устав Кампучије, донет 1975, сада је, после вијетнамске интервенције у овој земљи, суспендован. Сви ови уставни се у

општим цртама, занемарујући детаље, одликују, сваки за себе, извесним специфичностима, и то како у основама друштвено-економског уређења, тако и у организацији власти. Њима се инаугурише једна посебна, азијска варијанта социјалистичког уређења.

Поменути бурни уставни развој НР Кине огледа се у доношењу четири кинеска устава после успешно спроведене кинеске револуције 1949: првог 1954 (који је средином шездесетих година практично престао да се примењује), другог 1975, донетог после завршене културне револуције, трећег 1978, после смрти Мао Цедунга и развлашћивања „четворочлане банде“, и, најзад, четвртог, усвојеног ових дана (децембра 1982). Нови устав произлази из настојања да се, раскидајући са многим заблудама из претходног периода, уз узимање у обзир низа реалности како у свету тако и у самој Кини, основни закон земље постави на савременије и рационалније основе. Сходно Уставу, НР Кина је социјалистичка држава „народнодемократске диктатуре“, верна начелима марксизма-лењинизма и учењу Мао Цедунга, којом руководи КП Кине, а чији је основни циљ изградња социјализма, који треба да се оствари путем „четири модернизације“: индустрије, пољопривреде, народне одбране и науке и технологије, а уз непрестано јачање облика социјалистичке демократије. У овим општим оквирима, у односу на претходне уставе, извршене су бројне значајне промене, и у сфери друштвено-економских односа, и у сфери права грађана, и у сфери организације власти — промене, које, на жалост, ми овде не можемо подробније анализирати.

И најзад, једина социјалистичка земља у западној хемисфери, Република Куба (како гласи званичан назив државе), донела је свој први потпуни устав (после Основног закона од 1959, који практично није примењиван) тек 1976. Уставом је Куба проглашена „социјалистичком државом радника и сељака“, у којој је руководећа снага друштва и државе КП Кубе; преовлађујући облик својине је „државна социјалистичка својина, тј. својина целог народа“, док држава „организује, руководи и контролише национални привредни живот“. У Уставу се, уз неке специфичности (нпр. у виду изражавања припадности светској социјалистичкој заједници, осуде империјализма и истицања интернационалне обавезе пружања помоћи народима који се боре за своје ослобођење; затим концентрације изузетних овлашћења у рукама председника Државног савета, који је истовремено шеф државе и шеф владе и сл.), осећају снажни утицаји новијих устава европских социјалистичких земаља.

в) У трећој, најбројнијој групи земаља, земаља у развоју — којих данас има око сто — „уставноправна фабрика“ је у послератном периоду била посебно активна и продуктивна. Огромна већина ових земаља, с мало изузетака, образована је тек после другог светског рата, и одмах је, без много припрема (при чему изузетак представља пре свега Индија), приступила доношењу својих првих устава.

У Африци је највећи део ових земаља образован од два велика колонијална царства — француског и британског, која су се после другог светског рата практично распала. Када је реч о бившим француским колонијама, оне су своју независност стекле иступањем из тзв. Француске Заједнице, образоване по Уставу од 1958, и то углавном већ 1960. Тада су све оне и донеле своје прве уставе, који у највећем броју случајева представља-

ју копију француског Устава од 1958. Што се тиче бивших британских колонија на овом континенту, највећи број њих је независност стекао током шездесетих година. Њихови уставни су углавном рађени по угледу на дотадашње британске законе, којима је овим земљама била постепено додељивана самоуправа — *self-government*. У обе групе земаља — у првој више но у другој — долазило је повремено до промене устава, укидања старих и доношења нових. Те промене су биле изазване или бројним државним ударима, војним пучевима, променама облика владавине и сл. или су пак, у земљама са стабилнијим режимима, биле израз тежње да се првобитно прихваћени уставни, који су се, као копије устава бившег колонизатора, веома брзо показали неодговарајућим друштвима која су тек ступала на пут почетног развоја својих политичких и друштвено-економских система, прилагоде месним условима и потребама. Отуда релативно бројне и честе промене устава ових земаља, али промене којих је последњих година — по нашем сазнању — ипак нешто мање. Иначе, распадом трећег великог колонијалног царства, португалског, до чега је дошло после 1974, образовано је у Африци неколико нових држава и оне су последњих година донеле своје прве уставе. Најзад, 1980, независност је, после дуге борбе, стекла и Зимбабве (бивша Родезија) и донела свој устав.

Међу арапским земљама у Северној Африци и на Блиском Истоку нашу пожњу последњих година заслужују пре свега две чињенице. Прва је доношење 1976. новог устава Алжира, којим се Алжир проглашава социјалистичком државом, али уз бројне специфичности које друштвени услови ове земље у развоју собом намећу, а друга је укидање у Либији привременог Устава од 1969. и одустајање од доношења новог, сходно схватању да сваки устав и закон представљају ограничење „праве демократије“, какву прокламује Гадафијева „Зелена књига“ и његова „трећа универзална теорија“. Иначе, у осталим арапским земљама, у којима је педесетих и шездесетих година долазило до честих уставних промена, у току последње деценије такве промене су ретке.

У Азији је већина земаља у развоју (са неколико изузетака — нпр. у погледу Ирана или Авганистана) независност стекла после другог светског рата и убрзо потом донела своје прве уставе. У првом периоду уставни развитак у појединим од ових земаља био је релативно буран (нпр. у Индонезији, Бурми, Пакистану и сл.), али су се седамдесетих година уставноправне прилике у њима углавном стабилизовале, тако да у последње време нове уставе доносе само Авганистан 1977 (пошто је 1973. збачена монархија и проглашена република), Шри Ланка 1978 (овим уставом је уведен председнички систем) и Иран 1979. Овим последњим уставом је, после збацивања монархије, проглашена Исламска Република Иран и уведен режим у којем се, поред класичних институција Парламента, председника републике и владе, институционализује и функција Вође (односно Већа вођства), који располаже најширим овлашћењима. Базирајући се на Корану и исламском учењу, ново уставно уређење Ирана показује изражене карактеристике једне анахроне теократије.

И, најзад, последњих неколико година образовано је више малих, и то претежно острвских држава у Тихом, Атлантском и Индијском Океану — као што су нпр. Сејшели, Доминика, Сент Винсент, Света Лу-

ција, Кирибати, Науру, Соломони, Тувалу и сл. Њихово уставноправно организовање је углавном тек у току; уколико су пак неке од њих већ донеле своје прве уставе, њихови текстови нам нису доступни, тако да нисмо у стању ни да било шта поузданије о њима кажемо.

3. После овог снимка стања уставности у свету почетком осамдесетих година, поставља се питање да ли се, упркос великим разликама у много погледа које се појављују између појединих устава, могу установити извесна заједничка или бар преовлађујућа својства устава доношених последњих година. Ми мислимо да могу и сада ћемо покушати да укратко назначимо неколико таквих својстава ових устава.

Једну од посебних карактеристика новијих устава представља њихова политизација и идеологизација која се, у већој или мањој мери, запажа свуда. Та мера је несумњиво најмања у буржоаским земљама, а највећа у земљама у развоју, али је уочљива и у социјалистичким земљама. У погледу ових последњих, веома индикативно је поређење познатог Стаљиновог става из 1936. о уставу као „регистрацији и законодавном учвршћењу остварених достигнућа” са данас прихваћеним концепцијама у Совјетском Савезу и осталим социјалистичким земљама, по којима је устав не само основни закон земље него истовремено и својеврстан политички и идеолошки документ. Ове промене у карактеру устава долазе до изражаја како у њиховом нормативном делу, тако и пре свега, у преамбулама. У том погледу је карактеристично да сви новији уставни, готово без изузетка, садрже преамбулу. Уношење преамбула у уставе очигледно „улази у моду”, тако да се оне појављују и у уставима земаља чији претходни уставни нису започињали преамбулом. То је рецимо случај и с Уставом СССР-а од 1977, првим совјетским уставом који има преамбулу. С обзиром на основну сврху и карактер преамбуле, уставотворци све више осећају потребу да изнесу разлоге доношења новог устава и изложе филозофску, идеолошку, друштвено-економску итд. суштину режима који уводе, као и да назначе циљеве који се пред друштво у питању постављају. (То је посебно случај тамо где се нови уставни доносе после промене режима, као нпр. у Шпанији, Ирану и сл.). Преамбуле се по правилу пишу посебно свечаним, каткада емфатичним стилем. Све то доприноси да се физиономија савремених устава очигледно мења.

Заједничку карактеристику готово свих новијих устава представља проширивање каталога људских слобода и права. Започето после првог светског рата, са Вајмарским уставом, а посебно са Уставом СССР-а од 1936, ово проширивање, карактеристично пре свега по предвиђању нових, економско-социјалних и културних права, поред класичних личних и политичких, настављено је у уставима доношеним после другог светског рата. Оно се наставља непрестано и даље, тако да ако се, рецимо, упореде уставни донети последњих година са претходним уставима истих земаља, уочиће се често и знате разлике у овом погледу у прилог нових устава. И, што је такође значајно, уставотворци се често не задовољавају више само прокламовањем права и слобода, него у низу случајева утврђују и гаранције и начине реализације појединих међу њима. — Познато је, међутим, да је сфера људских слобода и права оно подручје у којем најчешће долази до раскорака између нормативног и стварног,

и то тако што се актима и понашањем власти онемогућава или ограничава коришћење многих од уставом проklamованих права. Отуда се неизбежно мора бити врло скептичан према употреби „уставне козметике” управо у овој сфери. Но, остаје чињеница да, ако судимо по текстовима устава, новији уставни представљају у области права и слобода несумњив корак напред у односу на претходне.

Последњих деценија сведоци смо очигледног јачања улоге извршне власти, егзекутиве, до чега долази у готово свим системима. Разлози и облици овог јачања које практично води и превласти егзекутиве над парламентом добро су познати и о њима нећемо овде расправљати. За нас је међутим интересантно питање да ли се ово јачање улоге егзекутиве одражава у уставима који се доносе у последње време и на који начин се одражава, или се, обратно, оно остварује без видљивих промена у уставима. Одговор, неизбежно, мора да буде диференциран.

Има, и то не мали број новијих устава, у којима је јачање улоге егзекутиве дошло до изражаја на очигледан начин, уношењем у устав одредби у том смислу. Међу буржоаским земљама најпре бисмо могли навести пример Швајцарске, у којој је делимичним ревизијама устава у послератном периоду у знатној мери одступљено од премиса скупштинског (конвентског) система тако што су егзекутиви, Савезном већу, дата значајна овлашћења. Даље, веома је карактеристичан пример Француске, чијим Уставом од 1958. је, на рачун овлашћења Парламента, знатно ојачан положај председника републике и владе. Пример Француске је не само широко копиран у низу франкофонских земаља Африке, него и у самој Европи се уочава јачање елемената председничког система, нпр. у Португалији, по Уставу од 1976. — У социјалистичким земљама, у којима се и даље инсистира на примени начела јединства власти, има међутим и таквих као што су нпр. Румунија, по изменама Устава од 1974. или Куба по Уставу од 1976, у којима су у рукама шефа државе концентрисана веома значајна овлашћења. — Што се тиче земаља у развоју, у неким од њих, као што су већ поменути франкофонске земље у Африци, уставима је уведен по угледу на Француску мешовити председничко-парламентарни систем, док је у неким другима — рецимо у Египту, Танзанији и, поготову, Алжиру по Уставу од 1976 — егзекутива, оличена пре свега у председнику републике, постала несумњиви центар власти.

Међутим, већина устава, не само старијих, него и новијих, остаје верна начелу (често фикцији) о примату парламента над егзекутивом (у парламентарном и скупштинском систему), односно начелу поделе власти, с равнотежом носилаца законодавне и извршне власти (у председничком систему). Но, независно од тога, одвијају се *praeter constitutionem*, а понегде и *contra constitutionem*, процеси јачања улоге егзекутиве и њене веће или мање превласти над парламентом. Ти процеси, који нису видљиви из уставних текстова, сведоче о све већем значају уставног обичаја — што представља тему за себе.

Међу новијим уставима запажа се тенденција признавања и регулисања улоге политичких партија у процесима управљања. Познато је да су старији уставни у потпуности игнорисали и само постојање политичких партија и да су уређивали функционисање владавинских меха-

низама као да партије у томе не играју никакву улогу. Познато је такође да је Устав СССР-а од 1936. био први који је, регулишући права грађана у чл. 126. поменуо КП као авангарду трудбеника у њиховој борби за изградњу комунистичког друштва и руководиће језгро свих организација трудбеника, како друштвених тако и државних. После другог светског рата, политичке партије почињу постепено да бивају *matéria constitutionis* не само у уставима социјалистичких земаља, него и појединих буржоаских, као нпр. Италије, СР Немачке, Француске. Данас су политичке партије добиле место у већини новијих устава, иако се њихова улога „правих мотора политичког живота“ у извесним случајевима (пре свега у буржоаским земљама) још увек не регулише адекватно.

О „уласку“ политичких партија у новије уставе посведочиће навођење неколико примера. По Уставу Шпаније (чл. 6), „политичке партије изражавају политички плурализам, учествују у образовању и извршавању народне воље и представљају основно средство за политичко учешће“, под условом да су њихова унутрашња структура и рад демократски. По Уставу СССР-а од 1977 (чл. 6), КП Совјетског Савеза је „руководиће и усмеравајућа снага совјетског друштва, језгро његовог политичког система, државних и друштвених организација“ и она одређује „генералну перспективу развоја друштва и линију унутрашње и спољне политике СССР“. Најдаље у уставном уређењу статуса политичких партија отишао је вероватно Алжир у свом новом Уставу од 1976, по коме је Фронт националног ослобођења (ФЛН) изричито проглашен једином партијом у земљи, руководићом снагом друштва, док је његовом руководству намењена улога да „оријентише општу политику земље“. (Интересантно је уочити да се у три узастопна устава НР Кине — од 1975, 1978. и 1982 — запажа кретање у супротном правцу, правцу постепеног уставног правног смањивања улоге КП Кине. Тако се, рецимо, већ у Уставу од 1978. више не срећу одредбе Устава од 1975, по којима је Свекинески народни конгрес највиши орган власти под вођством КП Кине или да армијом руководи КП Кине. Новим пак Уставом од 1982. испуштене су и одредбе претходног устава, по којима радничка класа Кине руководи државом преко своје авангарде КП Кине, или да оружаним снагама командује председник ЦК КП Кине, или, најзад, да се председник Државног савета бира на предлог ЦК Партије. — Овде је очигледно да је у извесној мери реч о отклањању застрањивања до којих је дошло у доба културне револуције, али и о другим кретањима у кинеском друштву која заслужују посебну пажњу.)

Једна од области у коју новији уставни, односно измене устава, уносе промене, јесте област територијалне организације појединих држава. При томе пада у очи да је, после таласа федерализације који је био захватио свет по завршетку другог светског рата, наступила извесна осека и да по увођењу федерације у Чехословачкој 1968. практично више нема промена у овом погледу (не рачунајући, разуме се, релативно често, али без практичног ефекта, успостављање федералних веза између арапских земаља). За узврат, знатно се чешће среће увођење облика територијалне аутономије, односно, шире, регионализације. До тога долази првенствено ради пружања могућности појединим етничким и културним заједницама да се самоорганизују и одговарајуће политички изразе, али

и из других разлога — традиционалних, економских, географских и других. Тако су, међу европским земљама, после поделе Белгије на три региона извршене 1970, облици територијалне аутономије уведени у Португалији 1976 (у којој су статус аутономне области добили Азорска Острва и Мадера), Шпанији 1978 (чији устав од те године предвиђа образовање тзв. аутономних заједница, са знатним степеном аутономије), Данској 1979 (у којој је Гренланд добио посебан аутономан статус). У Великој Британији је последњих година веома актуелно питање тзв. деволуције Шкотске и Велса. У Француској је путем више делимичних реформи нелавно коначно уобличен статус региона, као супер-јединица локалне самоуправе. И, најзад, да поменемо случај НР Кине, чија сва три устава доношена последњих година, предвиђају облике територијалне аутономије. — На крају, када је реч о локалној самоуправи, ту се запајају веома мале промене, у виду делимичних реорганизација система локалне самоуправе и, посебно, политичко-територијалне поделе, иако је више него очигледно да даље задржавање на традиционалним, по правилу малим и slabим, јединицама локалне самоуправе, у већини земаља све мање одговара захтевима садашњег времена. (Изузетак овде чини В. Британија, у којој је почетком седамдесетих година извршена темељна реорганизација читавог система њене *local government*.)

Међу уставима донетим у последње време расте број оних који су, после усвајања у парламенту, били потврђени на општенародном гласању, референдуму. То је случај у све три групе земаља. Тако су, на пример, на референдум изношени устави Грчке од 1968, Шпаније од 1978. и Турске од 1982, затим устави ДР Немачке од 1968, Бугарске од 1971. и Кубе од 1976, као и устави Алжира од 1976. или Ирана од 1979. При томе ни у једном од наведених случајева није постојала уставна обавеза о изношењу устава на референдум: одлуку о томе уставотворци су доносили *suo sponte*. Овакво недвосмислено јачање институције уставног референдума последњих година говори о жељи уставотвораца широм света да своје делу обезбеде и формално изражену подршку грађана. Не упуштајући се у праву вредност овакве подршке (поготову тамо где се она изражава и са прско 90% бирача гласалих за устав), очигледно је да доношење устава у свакој земљи понаособ добија посебан значај, да устав из „уставних лабораторија” и зграда парламената силазе на улицу и да се на тај начин самом уставу даје карактер акта који ужива општу сагласност. — С друге стране, већина новијих устава предвиђа могућност факултативног изношења закона на референдум; то чини, између осталих, и Устав СССР-а.

*

За скоро две стотине година од појаве првих писаних устава десетине су се велике промене у значају и карактеру самог устава. Борба за доношење устава као „акта самоопредељења народа” (Маркс) била је често дуга и мучна; власт је требало ишчупати из руку оних који су је тада вршили неограничено и одредити јој обим и границе. То је био задатак устава, пре свега оних доношених у XIX веку, али и касније, и њихово усвајање било је празник у историји сваке нације за себе.

Данас, доношење устава више нема такав значај. Устави су поста-ли неопходни реквизити сваког режима. Без устава се данас, једностав-но, не може. Док у „старим“ земљама долази до повремених ревизија, потпуних или делимичних, дотадашњих устава (при чему се у оним од ових земаља у којима се изврши промена носилаца власти револуцио-нарним путем нови уставни често веома разликују у односу на старе), у новообразовним земљама се по правилу веома брзо по стицању независ-ности приступа доношењу првог устава.

У оваквој „универзализацији“ устава, он је у доброј мери проме-нио своју суштину. Основна сврха његовог доношења више није увође-ње режима уставности и законитости, устав више не представља акт ограничења носилаца власти и прокламовања права и слобода грађана. Формално, он и даље јесте и то, али је у стварности често прави *ratio* његовог доношења обезбеђивање легитимности оних који врше власт и организовање система власти. Посматран у овој светлости, устав је у великој мери изгубио некадашњи ореол, престао да буде заштитни знак де-мократије и ступио у службу режима. А тих режима, знамо, има веома разноврсних. И грчки пуковници су 1968. донели устав, и за време цара Бокаса у Централноафричкој царевини је постојао устав, и чилеански диктатор Пиноче је 1980. осетио потребу да донесе устав.

Поменута универзализација устава праћена је често појавом уста-ва-фасада, па и устава-фантома. Многи уставни, каткада веома лепо и до-терани, пуни великих фраза и обећања, најављујући демократију, па у неким случајевима и социјализам (посебно у појединим земљама у раз-воју), у основи служе за прикривање реалности, за замагљивање прав-ог стања ствари. Уставне одредбе и стварност (понекад се налазе у фра-пантном раскораку, при чему не треба изгубити из вида да је то појава која није карактеристична само за одређене политичке системе и уста-вна уређења. Појава је мање-више општа.

Све ово нас наводи на закључак да су данас устав и уставност у извесној кризи. У питању није криза *идеје* устава и уставности — у кри-зи је остваривање те идеје. Кризи доприносе и бројне слабости у концеп-цији и преовлађујућој садржини многих устава, неприлагођеност устава савременим кретањима у друштву, застарелост клишеа које они користе итд. — о чему ми овде нисмо могли шире расправљати. Упркос томе, уставни и данас имају свој значај, од борбе за устав и уставност не сме се одустати. Људско друштво ипак постепено еволуира, развијајући се не само економски, него и културно и политички, тако да и уставни мора-ју да одиграју своју улогу у кретању друштва напред. Они ће, без икак-ве сумње, морати да нађу своју нову физиономију и садржину, мораће да се боље прилагоде стварности, настојећи, разумљиво, да је мењају у позитивном смислу. А тај позитиван смисао могу данас да јој дају само идеје демократије и социјализма.

SUMMARY

THE CONSTITUTIONAL MAP OF THE WORLD AT THE BEGINNING OF THE EIGHT DECADE OF THIS CENTURY

The formation of a large number of states after the Second World War increased the number of independent states up to 160, almost every one of which, there is a minimum of exceptions, having its own constitution. The author attempts to determine the outlook of the constitutional map of the world today, particularly insisting on the changes which occurred during the seventh decade of this century. All countries are gathered into three large groups: the bourgeois states, the socialist states, and the developing states — the emphasis being on the general characteristics noted in the development of constitutions and constitutionality in each one of them and, especially, a brief account of the most important constitutions enacted in individual states during the past ten years.

The second part of the essay is devoted to several of the most important common, or prevalent characteristics of the more modern constitutions. They would be: increasing political and ideological character of the constitution; the expansion of the catalogue of human rights and freedom; the strengthening of the executive power (which is more obvious not only in practice but also in the constitutions as well); the recognition and regulation of the role of political parties in the process of government; more frequent introduction of forms of territorial (local) government; more widely spread practice of adoption of constitutions through referendums, etc.

The closing paragraph of the essay is devoted to the changes in the significance and character of the constitution itself, which (the changes), according to the author's opinion, do not mean the crisis of the idea of the constitution and constitutionality, but are beyond any doubt a reflection of the crisis of the realization of that idea. Nevertheless, constitutions have not lost their role in the development of society, predominantly in the sense of a more complete realization of the ideas of democracy and socialism.

RÉSUMÉ

LA MAPPEMONDE CONSTITUTIONNELLE AU DÉBUT DES ANNÉES QUATREVINGTS DE CE SIÈCLE

La formation d'un grand nombre d'Etats après la Deuxième guerre mondiale a eu pour conséquence l'existence de 160 Etats indépendants environ, parmi lesquels chacun d'eux, à peu d'exceptions près, a sa constitution. L'auteur a essayé d'établir comment apparaît la mappemonde constitutionnelle aujourd'hui, en insistant particulièrement sur les changements au cours des années soixante-dix. Il a groupé tous les pays en trois grands groupes — les pays bourgeois, les pays socialistes et les pays en voie de développement — en attirant l'attention sur les caractéristiques générales qu'on aperçoit dans le développement des constitutions et de la constitutionnalité dans chacun de ces pays et, en particulier, en estimant brièvement les constitutions les plus importantes, adoptées au cours des dix dernières années, dans certains pays. La deuxième partie de l'article est consacrée à l'exposé de quelques spécificités communes les plus importantes, ou qui prédominent dans les nouvelles constitutions. Ces spécificités seraient les suivantes: le caractère politique et le caractère idéologique de la constitution; l'élargissement du catalogue des libertés et des droits humains; le renfor-

cement du pouvoir exécutif (qui prend toute sa portée dans les constitutions, et non seulement dans la pratique); la reconnaissance et le règlement du rôle des partis politiques dans les processus de l'administration; l'introduction de plus fréquente de la forme de l'autonomie territoriale; la pratique de plus en plus répandue de l'adoption de la constitution dans le référendum et ainsi de suite. — L'examen effectué à la fin de l'article est consacré aux changements dans l'importance et le caractère de la constitution même, qui (ces changements) selon l'opinion de l'auteur ne signifient pas la crise de l'idée de la constitution et de la constitutionnalité, mais ils sont incontestablement le reflet de la crise de la réalisation de cette idée. Cependant, les constitution n'ont pas perdu leur rôle dans le mouvement de la société en avant, et en premier lieu dans le sens d'une plus large réalisation des idées de la démocratie et du socialisme.