

*др Миодраг Јовичић,  
професор Правног факултета у Н. Саду*

## УТИЦАЈ ПОЈЕДИНИХ УСТАВНИХ СИСТЕМА НА РАЗВОЈ УСТАВНОСТИ У СВЕТУ

1. Историја савремене уставности дуга је готово две стотине година. За то време донете су у свету стотине и стотине устава(1). У том великом броју устава — донешених у различито време и за различита друштва — не могу се наћи ни два у потпуности истоветна устава. Сваки устав за себе разликује се од других бар у појединостима, а најчешће су те разлике знатне. Међутим, без обзира на велико мноштво устава, ипак се приликом компаративног проучавања уставности у свету могу уочити две појаве. Прву представља постојање извесних међусобно сличних уставних система, тако да се може говорити о неколико великих породица уставних система које су засновали поједини уставни системи. Друга појава састаји се у томе што је знатан број уставних институција, насталих у појединим земљама, био потом у потпуности или делимично прихваћан у низу других земаља и ушао у фонд светске уставности уопште. Значи, могуће је говорити о извесним утицајима који су поједини — назовимо их „велики” — системи вршили на развој уставности у свету.

Одбир тих великих уставних система представља веома деликатан задатак, али би се ипак — на основу извесних објективних, на научним аргументима заснованих критеријума — већина познавалаца компаративног уставног права могла сложити да се релативно јасно може најпре издвојити једна група система који су оригиналним решењима својих устава или особеностима у остваривању устава у највећој мери утицали на уставне системе великог броја земаља. У ту групу би, по ауторовом мишљењу, могли спадати пре свега уставни системи Велике Британије, САД, Француске, Швајцарске и Совјетског Савеза. Осим ових пет великих, постоји још извештан број система који су појединим институцијама или, једноставно, иновацијама које су унели у механизме функционисања уставних институција, вршили свој, свакако мањи, али за наша разматрања ипак интересантан утицај.

(1) Прецизни подаци о броју досада донетих устава не постоје, али их свакако има неколико стотина. Јер не треба изгубити из вида да, ако има појединих земаља, као што су нпр. САД, у којима је донет само по један устав, у многим земаљама је донето и по више десетина устава. У рачун овде нису узети уставни федералних јединица, што би број устава у свету вероватно удвостручило.

2. У прву групу спадало би, како је речено, пет уставних система и овде ћемо укратко изложити у чему се, по ауторовом виђењу, састојао утицај сваког од њих посебно.

*Велика Британија* је, пре свега, „отаџбина парламентаризма”, и то у оба смисла који се појму парламентаризам дају: у смислу постојања парламента и у смислу посебног облика државне власти, парламентарног система. Енглески парламент је најстарији на свету и, што је важније, он је, за разлику од других тела која су се под истим или одговарајућим називом јављала у средњем веку у појединим европским земљама, допринео уобличавању ове институције управо са статусом и овлашћењима која парламент мање-више свуда има. Даље, енглески парламент је као први у свету добио дводому структуру, која је потом широм света била копирана и данас се среће у великом броју земаља. Енглеска је била прва земља која је с успехом ограничила апсолутну власт монарха и вршење његових овлашћења („прерогатива”) подвргла одређеним правилима (која, с обзиром на специфичности развоја уставности у овој земљи, имају претежно карактер уставних конвенција). Тако је настала институција уставне монархије која је касније увођена широм света. Енглески „изум” представља и кабинет, као орган који се стара о вршењу извршне власти и руководи радом органа управе. У овој земљи је кабинет (влада) постепено, током дужег историјског развоја, добио онај статус који има у већини земаља. Посебан допринос енглеског система представља увођење политичке одговорности владе пред парламентом: да би могла да обавља своју функцију, влада мора да ужива поверење парламента. И механизми остваривања одговорности — посланичка питања, постављање питања поверења, изгласавање неповерења — такође су настали у Енглеској. Практичан енглески ум није, међутим, владу оставио на милост и немилост парламенту: он јој је у руке дао једно значајно средство, могућност распуштања парламента, чиме је установљена равнотежа два органа. Тако је довршено уобличавање парламентарног система. У Енглеској је настао и задржао се све до данас двопартијски систем, са алтернацијом две партије на власти и са улогом опозиције као конструктивним фактором у процесима вршења власти. Енглески систем локалне самоуправе, развијан током векова, утицао је на увођење сличних система широм света, пре свега у бившим британским колонијама, али и другде.

Утицај енглеског уставног система на уставност у свету огледао се и огледа у два правца: један је ширење парламентарног система који је, знатно више но председнички или скупштински, усвојен у низу земаља по угледу управо на енглески парламентарни (кабинетски) систем, а други је прихватање појединих у Енглеској насталих и развијених уставних институција, независно од тога да ли је примењен или не парламентарни систем. У сваком случају, енглески уставни систем извршио је огроман утицај на уставне системе других земаља.

У *Сједињеним Америчким Државама* донет је крајем XVIII века први устав у савременом смислу речи. За разлику од Енглеске чије уставно уређење није било утврђено у посебном јединственом правном акту, у САД су, по успешном окончању борбе за независност, осетили потребу да уставом, као актом највеће правне снаге, регулишу основе новог државног уређења и, посебно, ограниче овлашћења носилаца власти.

Кренувши с обала Америке, сјединивши се са само неколико година каснијим покретом за увођење уставног режима у револуционарној Француској, талас уставности је постепено заплуоноу читав свет. У Америци је, први пут у историји дошло до примене начела поделе власти: сматрајући да је неопходно да „власт ограничава власт“, амерички уставотворци су увели три посебне власти, сваке самосталне у свом делокругу, без права мешања једне власти у рад других. Начело поделе власти је потом, у свом чистом или ублаженом виду, примењивано у многим другим земљама. САД су и прва савремена федерација: после лоших искустава с краткотрајном конфедерацијом, бивше британске колоније у Америци су, у циљу „заснивања савршенијег савеза“, увеле федерализам као облик државног уређења примерен датим условима. Уставом САД регулисани су организација федерације и уређени односи два нивоа власти; њиме је уведен савезни парламент са два дома, од којих један представља грађане читаве федерације, а други државе-чланице; расподела функција између савеза и држава извршена је уз коришћење претпоставке надлежности у корист државе. Немајући сâм никакав пример за утлед, амерички федерализам је са своје стране веома много низом својих решење утицао на федерално уређење практично свих касније образованих федерација широм света. Још један значајан допринос америчког уставног система представља увођење институционализоване оцене уставности: у САД су први пут у свету предвидели механизме путем којих ће се обезбедити сагласност закона и других правних аката са уставом као највишим општим правним актом. Робена у САД, идеја оцене уставности проширила се светом, тако да је у великом броју земаља, са низом специфичних решења, често различитих у односу на америчка, уведен институт контроле уставности.

Као и у случају енглеског уставног система, и утицај америчког је двојак. Један се огледа у увођењу председничког система, као опште прихваћеног назива за облик државне власти у коме је примењено начело поделе власти у свом чистом виду; председнички систем је усвојен у низу земаља, негде као копија америчког председничког система (пре свега у земљама Латинске Америке), а негде у измењеном виду, прилагођеном (више или мање успешно) условима дате земље. Други вид утицаја америчког уставног система долази до изражаја тако што су, и ван круга земаља с председничким системом, у многим земљама коришћена већ поменута решења рецимо у уређивању федерације, у увођењу оцене уставности и сл. У целини узев, утицај америчког уставног система на уставне системе других земаља веома је велики.

Свако изгалање о утицају уставног система *Француске* мора започети истицањем значаја који је француска револуција од 1789. имала на развој читавог људског друштва. Њоме је, као првом буржоаском револуцијом, срушена апсолутна монархија, проглашена република, укинуте феудалне привилегије и, под паролом „Слобода, једнакост, братство“, ударени темељи новог буржоаско-демократског поретка. На самом почетку револуционарних збивања донета Декларација права човека и грађанина извршила је огроман утицај на све у свету касније донешене декларације људских права, било у виду самосталних докумената, било у склопу устава. Прихватајући 1875, после бурних збивања у току највећег дела XIX века, парламентарни систем, по први пут уведен у једној

републици, Француска је изградила посебну варијанту овог система, различиту од Енглеске, која је веома много утицала на увођење парламентаризма у низу земаља. Међу специфичностима овог парламентаризма ваља поменути релативно слабу позицију Председника Републике, одлучујућу улогу парламента (што је било последица пре свега некоришћења могућности распуштања), нестабилност влада и велики значај државне управе. У Француској је најпре настао и добио најпунје форме институт делегираног законодавства, касније прихваћен широм света. Установа Државног савета са улогом контроле аката управе настала је у Француској и из ње се проширила на многе друге земље. Француски систем локалне управе, заснован на начелу децентрализације, прихваћен је у низу буржоаских земаља. У најновије време, 1958, у Француској је уведен оригиналан облик мешовитог парламентарно-председничког система, са значајном улогом Председника Републике, али уз задржавање основних премиса парламентарног система, пре свега одговорности владе пред парламентом. Овај хибридни облик државне власти постао је предмет угледања у низу земаља, пре свега оних у развоју. Уставом од 1958. извршена је и оригинална прерасподела нормативних овлашћења између парламента и извршне власти, која је имала за циљ омогућавање лакшег и бржег регулисања друштвених односа, уз драстично одступање од класичне улоге парламента у доношењу закона. Овај француски „проналазак“ коришћен је последњих деценија при изради устава у више земаља.

Француски уставни систем је утицао на систем других земаља, како за време треће републике, када је француска варијанта парламентарног система била широко копирана у свету, тако и данас, за време пете републике, када је читав низ земаља, посебно франкофонских земаља Африке, своје уставно уређење конципирао по угледу на француско. Но, и изван круга ових земаља, бројни институти француског уставног система су и раније, а и данас прихватани у низу земаља. То све сведочи о великом утицају овог система.

У несразмери с чињеницом да је у питању једна мала земља, утицај *швајцарског* уставног система на развој уставности био је велики, посебно у две области: прва је примена начела јединства власти, а друга примена облика непосредне демократије. Начело јединства власти примењено у Швајцарској, независно од ранијих покушаја увођења сличних решења у Француској за време револуције у периоду 1792—1794. и Париске комуне 1871, представљало је први пут разрађен и теоријски доследно спроведен скупштински (конвентски) систем, са концентрацијом највиших овлашћења власти, и законодавних и извршних, у рукама парламента и са потпуно подређеним статусом извршних органа. Утицај овог елемента швајцарског уставног система није се осетио у буржоаским земљама, али је зато он очигледан у уобичавању скупштинског система у социјалистичким земљама, а истина са извесним одступањима која су у суштини значила увођење посебне социјалистичке варијанте овог система. У Швајцарској је, у оквиру примене скупштинског система, уведена и институција колективног шефа државе, која је такође копирана у свету (међу буржоаским земљама нпр. у Уругвају, као и у многим социјалистичким земљама). Швајцарска је била и остала земља с најразвијенијим облицима непосредне и полунепосредне демократије који у политичком одлучивању на свим нивоима власти имају велики значај. По

угледу на Швајцарску, и уз коришћење њених искустава, у многим земљама света примењени су народна иницијатива и, посебно, референдум. Отуда се Швајцарска с правом и назива „отаџбином референдума”. Уводећи као друга земља на свету федерализам, Швајцарска је, користећи се искуствима америчке федерације, веома много обогатила теорију и праксу федерализма, утичући на федерална решења у многим другим касније образованим федерацијама, не само буржоаским него и социјалистичким.

На тај начин, утицај швајцарског уставног система у наведеним областима, огледа се у томе што су у знатном броју земаља поједини уставни институти конципирани по угледу на швајцарска решења.

Образовање *Совјетског Савеза*, као прве социјалистичке земље на свету, означило је почетак нове епохе у развоју друштва. Попут француске Декларације права човека и грађанина, Декларација права радног и експлоатисаног народа, донета одмах после октобарске револуције, представљала је основни програмски документ једног новог, социјалистичког друштвеног уређења. И остали „октобарски декрети”, као и први совјетски устав од 1918, имали су велики значај у почетном уобличавању уставног система. Укидање експлоатације и развлашћивање капиталиста било је праћено увођењем облика државне својине, која је и данас доминантна у Совјетском Савезу, као и система централизованог руковођења привредом. Организација власти, заснована на Лењиновој пароли „сва власт совјетима”, предвидела је развијен систем совјета, повезаних од врха до дна у јединствену пирамиду власти, уз примену начела демократског централизма. Совјетски Савез представља прву социјалистичку федерацију. Полазећи од Декларације права народа Русије, којом је прокламовано право на самоопредељење појединих народа дотада унитарно уређене царске Русије, постепено је, као облик решавања националног питања, образована федерација која се у односу на буржоаске федерације одликује низом особености. Територијална организација власти обогаћена је, први пут у свету, увођењем развијених облика територијалне аутономије. У систему централних органа власти, заснованом на начелу јединства власти, својом оригиналношћу истиче се институција Президијума Врховног Совјета. СССР са неуобичајено широким овлашћењима. У систему ових органа велики значај имају и влада и органи управе. У сфери права и слобода грађана, совјетски уставни од 1936. и 1977. проширили су каталог људских права бројним новим правима, пре свега економско-социјалним. У Совјетском Савезу је први пут уставно регулисан статус једне политичке партије, Комунистичке. У СССР-у функционише чист једнопартијски систем, у којем партија има улогу авангарде и представља руководећу снагу друштва и државе.

Свим наведеним својствима, уставни систем Совјетског Савеза је у великој мери утицао на уставне системе других социјалистичких земаља, пре свега европских, али и ваневропских. При томе су поједина решења совјетског система (онаквог каква је постојао у тренутку образовања појединих социјалистичких земаља), усвајана у потпуности, док су друга прилагођавана условима земље у питању. Утицаји уставног система СССР-а осећају се, када су у питању поједини елементи тог система, и у многим земљама у развоју, пре свега у онима са тзв. социјалистичком оријентацијом, али и у низу других. Најзад, очигледно је да је уставни

систем СССР-а, почивајући на, у светско-историјским размерама, новим, социјалистичким идејама, утицао и на развој уставности у свету уопште, што је дошло до изражаја и у неким новијим уставима буржоаских земаља.

3. Другу групу земаља сачињавале би оне чији су уставни системи утицали у извесној мери на друге системе, и то најчешће на тај начин што су поједине институције, уведене најпре у тим системима, биле предмет угледања у другим земљама.

Без претензија да овде може бити изложен исцрпан списак свих уставних система који евентуално долазе у обзир, навешћемо неколико примера поменутих утицаја.

Тако је *Белија* својим уставом од 1831, којим је први пут у писаној форми утврђен режим уставне парламентарне монархије, са помирењем два различита начела: монархијског („Уставна овлашћења краља су наследна...” — чл. 60. Устава) и демократског („Сва власт потиче од народа...” — чл. 25), извршиле велики утицај на касније доношене уставе низа уставних монархија у Европи и ван ње.

Уставни систем *Шведске* одликује се превасходно двама својствима. Прво је оригинално решење организације централне егзекutive, уз разликовање органа који врше политичко-извршну (влада) и извршно-управну функцију (тзв. главне дирекције). Иако није шире копирано, ово решење је утицало на организацију наше савезне егзекutive у периоду 1953—1963. Друго својство шведског уставног система је институција омбудсмана, посебног функционера кога бира парламент и који има за задатак контролу законитости рада управе и заштиту права грађана; постепено, омбудсман је, под овим или различитим називом, уведен у неколико десетина земаља, у многим последњих деценија.

Уставни систем *СР Немачке*, осим низа других особености, посебно се одликује настојањем на уклањању слабости класичног парламента тризма, пре свега увођењем институције „конструктивног изгласавања не поверења”, са циљем спречавања олаког обарања владе у парламенту и отварања тзв. криза владе. Ово оригинално решење копирано је у више земаља с парламентарним системом.

*Италија* је, својим уставом од 1948, увела могућност да законе, уместо парламента у пленуму, доносе комисије парламентарних домова, чиме се знатно олакшава тешко бреме које иначе лежи на парламенту, без ширег, иначе све више уобичајеног, прибегавања делегираном законодавству. Слично решење предвиђено је неким новијим уставима како буржоаских земаља, тако и земаља у развоју.

Међу ваневропским земљама изван утицаја вршио је најпре уставни систем *НР Кине*, појединим својим оригиналним решењима, пре свега у организацији власти и привреде; овај систем је утицао на системе других азијских социјалистичких земаља. *Мексико* је земља порекла тужбе *d'amparo*, која представља ефикасно средство у рукама грађана за заштиту њихових права и интереса, повређених неким прописом; овај институт је касније уведен у неким латиноамеричким земљама, а од европских у Шпанији.

Од досада наведених земаља у оквиру ове друге групе, треба у извесној мери разликовати оне земље чији уставни системи показују несумњиво оригинална својства, али која до сада нису била од утицаја на

системе других земаља. Међу овим земљама могли би да буду поменути: уставни систем *Португалије* (у којем се, по Уставу од 1976, предвиђа еволуција буржоаског друштвеног уређења у социјалистичко); уставни систем *Уругваја* (у којем је, у периоду 1952—1966. функционисао оригиналан систем власти, са колективним шефом државе), уставни систем *Индије* (који показује низ оригиналних карактеристика произишких из специфичности индијског друштва), затим уставни системи *Алжира* и *Танзаније* (оригинални по уставном регулисању једнопартијског режима, са партијом која има доминантну позицију у односу на државне органе), уставни систем *Ирана* (у којем по Уставу од 1979. постоји теократско уређење, са концентрацијом најважнијих овлашћења власти у рукама верских поглавара) итд. Несумњиво је, међутим, да би овај списак могао да буде продужен навођењем и других уставних система који су се раније одликовали или се данас одликују појединим оригиналним решењима, од којих свако за себе изазива пажњу уставноправне науке.

4. Најзад, поставља се питање доприноса нашег, југословенског уставног система светској уставности. У много чему специфичан, наш уставни систем одликује се увођењем оригиналних решења углавном у четири области: једна би била комунално уређење, друга — федерализам, трећа — делегатско-скупштински систем, и четврта — друштвена својина и самоуправљање. — Комунално уређење и федерализам означавају, југословенским условима и концепцијама примерено, развијање већ постојећих у свету облика територијалног организовања. Ако је југословенски федерализам у највећој мери самосвојан, прилагођен специфичностима наше вишенационалне заједнице, тако да се тешко и може очекивати да буде инспирација негде другде, комунално уређење својим решењима, која своје порекло имају у Марксовој визији организације локалних колективитета, у извесној мери је утицало на реформу локалне самоуправе у неким другим земљама. Делегатско-скупштински систем такође представља оригинално спајање у јединствену целину начела јединства власти, учешћа у вршењу власти „свих и свакога” и повезивања сфере политичког и економског одлучивања. Нов, у светско-историјским размерама, овај институт није до сада вршио неки шири утицај. И најзад, увођење друштвене својине и самоуправљања, што представља највећу оригиналност нашег система — и предмет ширег интересовања и проучавања у свету — било, је посебно када је реч о самоуправљању, инспирација за многе друге земље, и то како земље трећег света, тако и поједине европске земље.

## SUMMARY

### INFLUENCE OF PARTICULAR CONSTITUTIONAL SYSTEMS ON THE DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONALITY IN THE WORLD

In the multitude of constitutions in the world there can be noticed several big families of constitutional systems which have been founded by particular systems, as well as a number of other systems which by thier institutions have influenced the creation of constitutional systems of other countries. The author first talks about the five „big” constitutional systems

i.e. those of G. Britain, USA, France, Switzerland and the USSR and in short exhibits particular elements of these systems most influential on the development of constitutionality in the world. In the case of G. Britain it is the institution of the Parliament and the Cabinet, the limitation of the royal power, the inauguration of the political responsibility of the government etc. The USA is a country with the oldest written constitution and the first contemporary federation, in which the principle of the separation of powers is most consequently applied and compliance with the constitution applied for the first time. The influence of the French Revolution was great the world over; France is the country in which parliamentarism was first introduced in a republic; today's mixed parliamentary-presidential system is also original. The Swiss system is featured primarily by the application of the principle of the unity of power and the application of direct democracy. The USSR as the first world socialist country, inaugurated a number of new features in the organization of government (soviet system, federation as a form of solving national question) and the organization of the economy (the dominant position of state property, centralized management of the economy). And among other countries there are some whose constitutional systems with their particular features have influenced others, as for example, Belgium, Sweden, FR Germany, Italy and a number of others that the author mentions. Finally, there is a short comment on the Yugoslav constitutional system, whose basic features the author sees in the communal organization, the organization of the federation, the delegate-assembly system and the inauguration of social ownership and self-management; many of them original, some of these elements of the constitutional system have a certain influence on other systems.

## RÉSUMÉ

### INFLUENCE DE CERTAINS SYSTÈMES CONSTITUTIONNELS SUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DANS LE MONDE

Dans une grande majorité de constitutions de par le monde on peut remarquer qu'il existe plusieurs grandes familles de systèmes constitutionnels que certains systèmes ont fondé, mais aussi tout un nombre d'autres systèmes ont agi par leurs institutions sur la formation de systèmes constitutionnels d'autres pays. L'auteur parle d'abord de cinq „grands" systèmes constitutionnels, à savoir: de la Grande Bretagne, des Etats Unis d'Amérique, de la France, de la Suisse et de l'URSS et expose succinctement certains éléments de ces systèmes qui ont eu la plus grande influence sur le développement de la constitutionnalité dans le monde. Dans le cas de la Grande Bretagne il s'agit d'institutions telles que le parlement et la cabinet, limitation du pouvoir monarchique, introduction de la responsabilité politique du gouvernement et autres. Les USA sont le pays avec la plus ancienne constitution écrite et en même temps la première fédération contemporaine; c'est aux USA que le principe de la séparation des pouvoirs est appliqué de manière la plus conséquente et que pour la première fois on ait introduit le contrôle de la constitutionnalité des lois. L'influence de la révolution française a été très grande à travers le monde; la France est le pays où, pour la première fois dans une république on ait introduit le système parlementaire; le système actuel parlementaire-présidentiel mixte est de même original. Le système suisse se signale surtout par l'application du système d'unicité du pouvoir et par l'application des formes de démocratie directe. L'URSS, en tant que premier pays socialiste au monde; a introduit tout un nombre de nouveautés dans l'organisation du pouvoir (système de soviets, fédération en tant que forme permettant la résolution de la question nationale) et dans celle de l'économie (la situation



dominante de la propriété d'Etat, gestion économique centralisée). Parmi d'autres pays aussi on en rencontre quelques uns dont les systèmes constitutionnels ont agi par quelques éléments sur d'autres, tel que de la Belgique, Suède, Allemagne Fédéral, Italie et d'autres, cités par l'auteur. En bref et pour terminer on parle du système constitutionnel yougoslave où l'auteur voit les principales caractéristiques dans l'organisation communale, l'organisation de la fédération, le système de délégation de l'Assemblée et dans l'introduction de la propriété sociale et de l'autogestion; originaux en bonne mesure, quelques uns de ces éléments du système constitutionnel ont exercé une certaine influence sur d'autres systèmes.