

**Др Ирена Пејић,\***  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК  
doi:10.5937/zrgfni1776035P

UDK: 342.4

Рад примљен: 01.10.2017.  
Рад прихваћен: 30.11.2017.

## **УНИФИЦИРАЊЕ УСТАВА У ГЛОБАЛНИМ РАЗМЕРАМА\*\***

**Апстракт:** Рад представља покушај да се пружи сажета анализа о томе у којој мери савремени уставни пресликани обрасци са преузетим основним начелима чија примена у различитим друштвеним срединама ствара услове за развитак особеног „политичког“ устава. Након начелног разматрања процеса унифицирања устава у глобалним размерама и фактора који утичу на то, у раду се разматрају примери успешне и мање успешне уставне праксе као израза глобализације у праву. Посебно се излаже о праву на људско достојанство као значајном достигнућу у процесу унифицирања и глобализације уставног права, док се као пример неуспешног утицаја наводи спровођење децентрализације и територијалне регионализације која, упркос својим теоријским предностима, у уставној пракси даје последице супротне очекиваним.

**Кључне речи:** Глобализација, устав, упоредно право, право на људско достојанство, децентрализација.

### **1. Увод**

Доношење првих устава и спровођење темељних уставних промена представљено је у теорији као иницијални чин уставотворне власти која функционално треба да оправда постојање националне заједнице и њеног идентитета. Међутим, у савременим условима глобализације традиционална функција устава задржана је само у процедуралном смислу. Уставотворац је задржао улогу *constituent power* која му је намењена само

\* irena@prafak.ni.ac.rs

\*\* Рад је резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, бр. 179046, који финансира Министарство за науку и технолошки развој РС у пројектном циклусу 2011–2017.

са разлогом да обезбеди нормативни оквир за функционисање државе. Супстанцијална страна уставног креирања правног поретка постепено се мењала, да би у условима „конституционализације“ међународног права и „глобализације“ међународног поретка она била значајно ослабљена. Изворна функција уставотворне власти садржана је у „креирању“ уставног поретка, што је престало да буде *in rerum natura* „уставотворства“ јер устав настаје „позајмљивањем“ правних решења која се сматрају провереним и прихватљивим тамо где дуги низ година постоји пракса њихове примене. Због тога се у упоредном уставном праву појавио израз „миграција уставних идеја“ (Choudhry, 2006; Schauer, 2005: 907), који би требало да објасни процесе у савременим државама приликом доношења нових устава. Могло би се говорити о два смера „миграције“: први, који се односи на поменуту супстанцијалну страну уставотворне власти, која је сведена на преузимање правних принципа по принципу „шведског стола“, и други, према начину примене и тумачења уставних норми од стране редовних и уставног суда, који све више воде рачуна о искуству и судској пракси упоредних система. Становиште о „миграцији уставних идеја“ употпуњено је гледиштем да државе са изграђеним уставним идентитетом имају неупоредиво јаче бране у процесу „позајмљивања“ од оних које нису успеле да изграде свој уставни идентитет (Schauer, 2005: 907). У том смислу чини се да нормативно истраживање устава (конституција са великим почетним словом „У“) мора бити замењено истраживањем уставне праксе (конституција у стварности – са малим почетним словом „у“), (Law, Versteeg, 2011: 1169). Символично и на овај начин указује се на све већи степен функционалне ерозије уставотворне власти. Процес унифицирања у домену устава може имати своје предности, као када се ради о успостављању гаранција људских права, док се, са друге стране, јављају и мање успешни примери, односно када се „захтевани“ модели, као на пример децентрализација у вертикалној организацији власти, вештачки пресађују и изазивају последице у скали од очекиваних позитивних до нежељених.

## **2. Конституционализација у глобалним условима**

Токови модерног конституционализма значајно су допринели да се схвати значај устава као бране арбитрерној власти у државама које немају традицију у практиковању демократске уставности. Међутим, процес глобализације изазвао је праву збрку у теоријском поимању устава у системима који имају дугу традицију. Извор националног устава лежи у уставотворној власти која оличава и сједињава све оно што представља

историју и политичку традицију нације.<sup>1</sup> Отуда се отвара потреба преиспитивања класичне теорије о уставотворној власти као оригинерној власти која обезбеђује функционисање државе у границама права, а уз сагласност грађана као изворних носилаца власти. Овај проблем постаје очигледан у процесу глобализације међународног поретка у коме грађани, као носиоци власти, нису одобрили доношење одређених правила, а ипак су дужни да се њих придржавају. У том смислу, Ненад Димитријевић (2015: 230–231) отвара значајна питања о савременом конституционализму: прво, о потреби да се размотри и одбрани „државни конституционализам“, и друго, о потреби да се дискутује о „глобалном конституционализму“. Док се на првом нивоу захтева јачање „леgitимне супремације уставне демократије у држави у односу према својој територији и грађанству, као и учвршћивање позиције државе као главног актера међународног права“, дотле се други ниво преиспитивања односи на уставне институције и праксу супра-националних организација који нужно захтева и преиспитивање основних постулата демократије. У савременој конституционалној теорији појављује се нови аспект посматрања, тзв. конституционални плурализам који тражи преиспитивање традиционалних постулата, као што су сувереност и уставотворна власт. Једно од гледишта је и теорија дуализма у светском поретку (Cohen, 2012: 66–76) по којој се овај поредак састоји од међународне заједнице држава и глобалне политичке заједнице у којој људска права и глобалне институције утичу на право, политику и културу суверених држава. Ово гледиште о конституционализацији глобалних институција могло би се уклопити у оквир уставног плурализма.

У светлу уставне глобализације отвара се питање уставне легитимације и могућности да се моћ народа, традиционална *volonté générale*, спроведе у државама које више немају изгледа да саме одлучују о својим основним правним начелима и уставним вредностима. Једно је питање шта се дешава са уставотворном влашћу (*constituent power*) када она једнократно исцрпи свој потенцијал и донесе први или нови уставни акт државе, а друго је питање да ли иста власт губи свој легитимацијски основ јер је она на одређени начин отуђена од свог „чеда“, препуштајући уставним органима да тумаче правна начела и стварају тзв. живи устав? Дакле, овде се отвара потреба преиспитивања могућности уставотворне власти не само у иницијалној фази, приликом доношења првог устава, већ и њене моћи у условима када постоји глобални или интернационални

1 Као што је Ј. Хабермас објаснио, грађани нације често користе уставни дискурс као средство да „објасне начин на који они желе да разумеју сами себе као грађане специфичне републике, као становнике специфичне регије, као наследника специфичне културе, чију традиција они желе да наставе и коју они желе да прекину, и како они желе да се носе са својом историјом.“ (Према Choudhry, 1999: 822)

оквир који онемогућава креативну способност њене изворне функције. Иако су међународни извори у хијерархији извора уставног права испод устава (има примера да имају снагу уставног правила), они одређују законодавну политику и динамику законодавства, па чак могу ићи и мимо онога што је била изворна намера уставотворца. Може се десити да међународноправни извори, чак и кад то није формална уставна претпоставка, доведу до промене устава да би се законом могла уредити одређена област друштвених односа на глобално прихватљив начин. То се у великој мери коси са традиционалним гледиштем (Sieyès, 1789) да је свака нација потпуно ослобођена било каквих формалних стега у погледу успостављања свог правног поретка.

Социолошко гледиште о глобализацији и њеном утицају на право указује на глобализацију као последицу економске доминације великих сила (као, на пример, постојање агенција за помоћ великих система као што су САД, УК или Европска унија, затим приватне фондације, па чак и агенције Уједињених нација). Националним субјектима се препушта само да пронађу начин да примене оно што је циљ глобалних сила, при чему је потпуно изузета могућност да се одбрани посебност на периферији, односно на територији суверене државе. У поређењу са ером колонизације, могло би се рећи да утицај глобализације има сличне импликације на право. Тако је закон „представљен“ као сам по себи аутономан, универзалан, безличан, супериоран и преносив из система у систем (Halliday, Osinsky, 2006: 455). Као што је у доба просветитељства придржавање основних начела о приватној својини и слободи предузетништва, грађанским и политичким правима значило одраз модерности, тако се у доба глобализације очекује испуњење одређених правних принципа као одраз рационалности и могућности да држава постане део глобалне заједнице. Бројна истраживања, како правна тако и социолошка, указују на показатеље који би могли да обезбеде правну „трансплантацију“ из једног система у други: 1. уколико су одабрани модели добровољно преузети након подробног разматрања алтернативних решења, 2. уколико постоји сличност између правних система земаља које се угледају и „угледних“ примера, 3. уколико земља „домаћин“ сама тражи, а не намећу јој се решења, 4. ако су правни посредници довољно упознати са законом и могу да га прилагоде локалним условима, 5. ако постоји изграђена институционална структура која може да изнесе преузета решења, и 6. ако грађани имају неко искуство са применом правних принципа (Berkowitz, Pistor, Richard, 2003: 165–195). Уколико се занемаре ови услови, „трансплантација“ у праву неће имати успешан исход. На темељу ових истраживања, говори се о три таласа правне „трансплантације“. Први талас је настао као последица

империјализма и обухвата период од 1890. до 1914. године, када је у великој мери вршена рецепција француског и енглеског права у земљама Латинске Америке, Азије и Африке. Други талас је настао након Другог светског рата, када се нарочито истакао утицај САД, мада њихов правни образац није могао једноставно да буде преузет, па су се земље и даље ослањале на своје раније узоре. Трећи талас је последица слома реалсоцијализма и великог броја источноевропских и земаља бившег Совјетског Савеза које су пронашле своје узоре у западноевропском и америчком правном систему (Berkowitz, Pistoric, Richard, 2003: 165–166).

Нови уставни донети у ери глобализације постају једнообразни – изоморфни, што указује на глобални утицај демократизације, идеологије људских права и економског неолиберализма (Go, 2003: 71). Устави земаља у транзицији углавном су прављени „*a la carte*“, односно као оброк састављен од различитих јела, јер се правни механизми преузимају из других система не водећи рачуна да ли они могу да функционишу као целина у конкретном правном окружењу (Elster, 1992: 15). Преузимајући „проверена“ решења, а често и под утицајем „међународног“ фактора у конституционализацији поретка, уставни се граде од „идеалних“ нормативних конструкција којима се са аспекта правне теорије нема шта приговорити, осим што њима недостаје упориште у друштвеној стварности. Отуда се такви уставни не могу одбранити ни од мањих удара у политичком животу, а камоли од озбиљних економских и друштвених померања.

За правнике компарација међу уставима је углавном доктринарна и она се реализује упоређивањем текстова и писаних извора. Отуда и настаје проблем када треба компарирати “живи” устав, односно када треба сагледати његову примену, нарочито кроз праксу уставних и редовних судова. Како поједини аутори тврде, упоређивање је могуће само на микро плану, док се на макро плану компаративисти тешко одлучују на компарирање уставних чинилаца као што су уставна култура, уставне вредности, уставни морал и друго. Мора се признати да је упоредно истраживање добило нову димензију која је последица глобализације у свим друштвеним сферама, па и у области права. У том светлу постаје јасније колико је *common law* систем последњих година извршио утицај на структуру *civil law* система под окриљем судске праксе и створио услове за примену судског прецедента. У европском континенталном праву то је *explicite* учињено позивањем на одлуке Европског суда за људска права, што значи да судски прецедент улази непосредно у домен националног права. Због тога извори уставног права у својој класичној хијерархијској шеми задржавају претежно формално значење, док се судска пракса доживљава као суштински важан елемент креирања правног поретка.

Глобализација праксе у модерном конституционализму представља нову снагу са којом се мора рачунати приликом тумачења уставних норми. Могло би се наћи доста примера у којима судови користе компаративну јуриспруденцију приликом уставне интерпретације. То је у значајној мери видљиво у пракси уставних судова који су по природи ствари овлашћени на тумачење и интерпретацију уставних одредаба. У тзв. уставним споровима уставни судови у континенталном систему или редовни судови у англосаксонском систему имају задатак да легитимизирају акте које доносе политичке власти, законодавна и извршна. У том смислу може се преиспитивати легитимацијски оквир јавне власти и јустификација која се очекује од аката јавних власти (Choudhry, 1999: 819). На претходно се надовезује питање правичности у тумачењу уставних норми када се приликом интерпретације главна аргументација тражи у упоредним системима или упоредном праву. Ово питање је можда још и актуелније у системима са старим или „неписаним“ уставом где, на пример, историјско или оригинерно тумачење (једно од оних које примењују америчке судије) има своју сврху уколико се након доношења устава и протеча одређеног времена, поред изворних циљева уставотворца, као основа за тумачење узимају добра искуства из других уставних система (Choudhry, 1999: 822).

Дакле, утицај глобализације у домену уставног права може бити посматран кроз призму деловања политичких власти, законодавне и извршне, као и кроз призму тумачења права од стране судске власти. На терену законодавне власти приликом остваривања тзв. законодавне политике постало је очигледно угледање на „трендове“ у спровођењу одређених уставноправних начела. То је јасно испољено у процесу децентрализације и регионализације, што се сматра последицом унифицирања устава у глобалним размерама и испуњавања одређених политичких захтева без обзира на друштвене услове у којима је то (не)спроводиво. Са друге стране, у процесу унифицирања устава у другој половини двадесетог века несумњиво је правно достигнуће проглашење права на људско достојанство и успостављени систем заштите права у националним и међународним размерама који је развијен под утицајем доктрине о људским правима.

### **3. Право на људско достојанство – позитиван пример унифицирања**

У грађанским уставима донетим после Другог светског рата, као и у међународним изворима људских права, на примарном месту у систематизацији личних права која имају обележје «одбрамбених» права нашло се људско достојанство. Оно је обезбедило позицију не само «новог» субјективног права, већ и квалитет општег начела правне државе. Људско до-

стојанство је установљено као мерило и вредност поретка људских права у уставној држави. Право човека на неприкосновеност достојанства, као основно лично право, и гаранције «људског достојанства», као уставни принцип, уклопљени су у савремени концепт уставне државе која почива на принципима владавине права. Уставне гаранције неприкосновености људског достојанства отвориле су питање односа државе према појединцу и значаја права негативног статуса (*status negativus*) за функционисање правне државе.

У историјском развоју грађанске државе на место традиционалне доктрине о „природним правима“, која је доминирала у процесу њихове конституционализације, ступила је идеја о „људским правима“ која представља израз интернационализације основних права у савременој уставној држави. Данас су људска права оно што су под тим појмом подразумевали класици конституционализма, када су користили израз „природна права“. Као и природна права, тако се и људска права „морају извести из природног стања (тј. из потребе и способности) људи као таквих, било онаких какви су данас или онаких какви су у стању да постану“ (С. В. Macpherson), (Cranston, 1991: 34). Осим значаја људских права у националном поретку као претпоставке правне државе и као темеља уставне демократије, људска права се сматрају зачетком процеса „интернационализације“ демократије.

Упоредо са развојем уставне државе и процесом интернационализације, мењао се начин дефинисања природе „људских“ права. Природа људских права не одређује се више примарно кроз њихов појам, који је данас готово неспоран, већ кроз дејство људских права, које захтева активну улогу државе у стварању правног и политичког амбијента за остваривање гарантованих права. Непосредна примена уставних норми о људским правима, односно директно дејство људских права, уставни је принцип који је настао у новије доба. Послератни грађански уставни (Немачка, Италија, Шпанија, а од 70-их година и Француска) установили су правило о „директном дејству“ људских права, које захтева уставнојудску заштиту уставом гарантованих права и слобода грађана (Sweet, 2004: 93). Има мишљења да се нормама о људским правима мора дати супрапозитивна снага, која произилази из њиховог својства „природног права“ које је старије не само од државе, већ и од самог консензуса слободних грађана на коме се темељи устав (Neuman, 2002/2003: 1868).

Концепт „људског достојанства“, као фундаментално правило људских права и основа уставних слобода, правно је формулисан у чл. 1 Универзалне декларације о људским правима (1948): „Сва људска бића рађају

се слободна и једнака у достојанству и правима.<sup>2</sup> Међутим, прави извор интернационализације „људског достојанства“, као посебне вредности националног и међународног правног поретка, налази се у Повељи Уједињених нација (1945) која је у својој преамбули позвала на васпостављање „вере у основна права човека, у достојанство и вредности људске личности ...“.<sup>3</sup> Мада се прве уставне гаранције достојанства могу наћи у неким уставима с почетка двадесетог века,<sup>4</sup> процес конституционализације људског достојанства као основног права и примарне вредности у правној држави започео је после Другог светског рата. Први европски устав који је отворио пут конституционализацији људског достојанства, био је немачки устав – Основни закон Савезне Републике Немачке (1949). У првом члану Основног закона наводи се да је људско достојанство вредност демократског и социјалног поретка Немачке. Сличну правну формулацију садрже устави Шпаније (1978) и Португала (1976), док италијански Устав (1947) то чини подвлачећи истовремено значај „социјалног“ и „људског“ достојанства.<sup>5</sup> Заједничко овим грађанским уставима је да су донети у два таласа демократизације после Другог светског рата, након периода диктаторских режима у којима су страдала првенствено људска права, као и да су то уставни документи на које су утицали спољни чиниоци уклапајући их у токове нове интернационалне заједнице.

У источноевропским уставима постсоцијалистичких земаља људско достојанство је заштићено као вредност уставног система, истичући то у самој преамбули устава (Устав Бугарске, 1991) или је ова вредност проглашена на самом почетку нормативног дела устава приликом дефинисања принципа на којима почива уставни поредак (чл. 1 Устава Румуније, 1991). Неприкосновеност људског достојанства представља мерило у гарантовању принципа једнакости грађана (чл. 12 Устава Словачке, 1992, Повеља о људским правима и слободама Чешке, 1993) или је дефинисано као природни и правни извор свих људских права (чл. 30 Устава Пољске, 1997). Устав Руске Федерације обавезује државу да штити људско достојанство и не сме чинити ништа што би га угрозило (чл. 21 Устава Русије, 1993).

2 Усвојена и прокламована резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 10. децембра 1948. године (*Universal Declaration of Human Rights*).

3 Усвојена 26. јуна 1945. године, а ступила на снагу 24. октобра 1945. године (*The Charter of the United Nations*).

4 Под утицајем нових идеја о социјалној правди или под окриљем ставова доминантне религије (као што је то био случај у католичким земљама), неки уставни донети на почетку 20. века гарантовали су директно или индиректно човеку право на достојан живот (Вајмарски устав 1919, Устав Финске 1919, Устав Ирске 1937).

5 Чл. 1 Основног закона Немачке, чл. 10 Устава Шпаније, чл. 1 Устава Португала, чл. 41 Устава Италије.



Тиме се упућује да право на људско достојанство спада у групу права негативног статуса која су апсолутно заштићена, а дужност је државе да се уздржава од радњи којима може нарушити индивидуалну сферу слобода и права грађана. У новом мађарском Уставу (проглашен 25. 04. 2011. године, ступио на снагу 01. 01. 2012. године), људско достојанство је основна вредност на коју се позива у уставној преамбули, као и у одељку о људским правима. Међутим, појам „људског“ у правној категорији „достојанства“ обухвата и фетус од његовог зачећа, па је тако мађарски Устав, иако један од најмлађих европских устава, унео конфузију у правном тумачењу права на превремену прекид трудноће.

Погрешно би било задржати се на пуком побрајању уставних норми које гарантују неприкосновеност људског достојанства као основно људско право. Као универзална вредност уставног поретка, људско достојанство представља резон и мерило тумачења свих уставних норми, како оних којима се гарантују људска права, тако и оних којима се уређује систем власти у држави. За већину правника концепт „људског достојанства“ фундиран је на свеукупности уставних гаранција основних права и слобода, мада је он истовремено претпоставка и услов њиховог остваривања. Зато се може рећи да достојанство човека одређује „садржај, ширину и границе свих других права“ (G. Dürig, наведено према Bognetti, 2005: 90), односно да оно представља апсолутну вредност у релативном окружењу правних правила којима је профилисан уставни поредак. Достојанство човека поставља границе деловања и начин поступања институција које могу на било који начин да повреду физичке или менталне слободе појединца. Са друге стране, у односима између субјеката права достојанство је основни принцип који представља правичну и крајњу границу у уживању индивидуалних права и слобода (Bognetti, 2005: 91).

Иако се у уставној класификацији право на достојанство може сврстати у основна лична права, ово право има јаку социјалну димензију, можда и више од осталих уставом гарантованих права. На ову особеност личних права указао је још у 17. веку Томас Хобс (1991: 66), који је достојанство посматрао као «јавно добро човека», које треба да буде заштићено «у» заједници и «од» заједнице. Социјални аспект права на достојанство произилази из «способности појединца да живи пристojно (долично) у друштву».

Ретроспективни поглед на уставно нормирање и уставносудску заштиту људског достојанства указује да је напор био усмерен на јачање ове универзалне вредности кроз заштиту основних права, постављајући истовремено стандард у остваривању индивидуалних права. У исто време, развијена је садржина и значење генералних уставних принципа, који су

успостављени као основне вредности после Другог светског рата. Први кораци начињени су у пракси уставних судова после „слома“ људских права у Другом светском рату. То је утицало на имплементацију нових правила, и то најпре у области кривичног права, којима је заштићено људско достојанство. Уследило је екстензивно тумачење уставних принципа у области социјалног система, којима је држава преузела одговорност за заштиту „социјалног достојанства“ својих грађана (на пример, гарантовањем права на пристојно становање). У новије доба, људско достојанство добија нову димензију кроз заштиту права у области генетског инжињеринга.

#### **4. Регионализација у сувереним државама**

##### **– слабости унифицирања устава**

У новије време принцип децентрализације и процес регионализације често добијају предзнак „модерна идеја нашег доба“ (Hutchcroft, 2001: 23). Талас политичке и административне децентрализације захватио је велики број земаља света у другој половини двадесетог века.<sup>6</sup> Идеја децентрализације развијена је у неколико праваца у различитим уставним и политичким системима. Тешко је утврдити јединствени модел децентрализације, а још теже издвојити најбоље елементе модела који би били одговарајући за све уставне системе. Ово је посебно важно за земље које су после раскида са социјализмом увеле модел грађанске демократије и истовремено отпочеле процес европске интеграције. Процес децентрализације власти, односно преношење одређених надлежности са централних на ниже територијалне ауторитете, постао је један од важних услова демократизације, али се проблем отворио на нивоу утврђивања ширине и начина преношења овлашћења централне власти на ниже нивое одлучивања.

Европска унија охрабрује и подржава процесе регионализације не само у државама чланицама, већ и у осталим европским државама.<sup>7</sup> Једна од теорија о настанку и развоју европске интеграције после Другог светског рата заснована је на идејама регионализације и глобализације, које су имале за исход настанак Европске заједнице и потом Уније. Регионализам у смислу окупљања географски упућених земаља користи се као израз

---

<sup>6</sup> У једној студији Светске банке наводи се податак да је 63 од укупно 75 земаља у свету са преко пет милиона становника, а које су сврстане у земље у развоју и транзицији, извршило значајну децентрализацију преносећи политичку власт са централних власти на локалне ауторитете. (Hutchcroft, 2001: 23)

<sup>7</sup> То је јасно изражено у политици ЕЗ од установљавања Фонда за европски регионални развој 1975. године.

консолидације и обједињавања различитих економских аранжмана касних 80-их година прошлог века.<sup>8</sup> Појам Европа-региона добија све више на економском и политичком значају, јер регионално повезивање обезбеђује непосредну сарадњу и креирање политике од стране грађана и европске администрације. То не умањује утицај државних ауторитета, али грађанима европских земаља пружа могућност да изразе своје потребе и развију свест о припадности, нарочито у оквиру Уније. Јачање демократске репрезентације и институционалног капацитета на нивоу региона одговара основним циљевима Европске уније. Територијална организација заснована на регионализацији у државама чланицама обезбеђује „имплементацију европског принципа супсидијарности“ и преко регионалних ауторитета омогућава учешће у „партнерској“ одговорности за развој и имплементацију регионалне политике (Legendijk, 2003: 4).

Државе источне Европе нашле су се деведесетих година прошлог века у процесу грађанске конституционализације. Један од показатеља демократизације представљао је и ниво развијености нижих ауторитета и њихов однос према централним државним органима. У процесу демократске транзиције централна власт је преузела иницијативу и старање о питањима у домену националне политике. Међутим, ако политика делује глобално, последице овог развоја испољавају се локално и погађају грађане директно. Ту је настао значајан судар између централне и локалних власти. Систем локалне самоуправе у доба социјалистичке уставности био је директно под утицајем централних партијских органа и лојалност према централној власти никада није доведена у питање. Урушавањем овог система нестао је привид склада и организованости, јер су компетиција и утакмица постали релевантни на свим нивоима организовања ауторитета, од локалних до централних. Велики број посткомунистичких земаља окренуо се новим принципима територијалног организовања, а све инспирисане жељом за улазак у Европску унију. У процесу прикључења Унији источноевропске државе имале су пред собом задатак да изврше структурне промене у области територијалне организације државе (Keating & Hughes, 2003: 89–105). Оне су предузеле кораке у нормативној сфери, претежно у оквиру постојећих устава донетих у последњој деценији прошлог века, а данас су ови региони видљиви на мапи Европе и активни на европској економској сцени.

---

8 Претечу институционализованог регионалног повезивања у Европској унији представља Скупштина европских региона као облик повезивања географских региона лоцираних у Европи, док је половином деведесетих година образован Конгрес општина и региона у чији састав улазе локална и регионална представништва држава чланица Савета Европе. (Rosamond, 2000: 179)

Први кораци које су источноевропске државе предузеле почетком деведесетих година произашли су из два захтева. Прво, почетак реконструкције уставног система и успостављање основних принципа грађанске демократије у области људских права, организације власти и демократизације, као и реконструкција принципа локалне самоуправе и територијалног уређења по узору на западноевропске системе. Друго, процес интеграције и улазаку токове прикључења Унији обухватио је процес установљавања и организовања регионалних јединица и унапређења локалне самоуправе (Marcou, 2002: 13). Ипак, требало би уважити значајну чињеницу да Европска унија има ширу и утицајнију моћ у погледу земаља које се налазе у поступку придруживања него што је то случај са земљама које су већ интегрисане. Наиме, питање унутрашње територијалне организације и децентрализације државе спада у област државног суверенитета и о томе све државе чланице самостално одлучују у складу са својим уставним одредбама. Старе државе чланице су у одређеној мери ово питање већ уредиле, док су државе које се налазе у поступку преговарања и приступања под јачим утицајем европских власти и европске политике у погледу структурирања и примене принципа децентрализације. Треба узети у обзир и чињеницу да се процесом придруживања Европској унији очекују највеће промене управо на нивоу регионалних власти које ће бити субјекат дубоких промена, а њихов уставни статус је мање консолидован него у старим државама чланицама (Brusis, 2003: 89–105).

Не само да процес интеграције нових држава у Европску унију претпоставља децентрализацију као један од основних услова, већ и обрнуто, ефекти европске интеграције могу се видети управо на нивоу територијалних (регионалних) и локалних јединица (Hughes, Sasse & Gordon, 2002: 1–3). Оно што би били претпостављени ефекти од придруживања Унији, а који би се директно одразили на ниво локалних и регионалних власти су следећи: 1) суштинска корист од европских структурних фондова и 2) значајна промена односа централних власти према локалним и регионалним ауторитетима у погледу прерасподеле трошкова и средстава. Европска унија је у процесу проширивања заинтересована за комуникацију са нижим ауторитетима, локалним и регионалним, зато што се очекује да ће они значајно утицати на образовање и профилисање јавног мњења. Томе треба додати да се на овај начин утиче на очекивану референдумску подршку приликом интеграције и прихватања основних правила Уније.

Упркос покушају унифицирања, може се уочити велика разлика у степену децентрализације унутар Европске уније, што указује да у овој области не постоји јединствени модел за све државе. Са једне стране налазе се државе које имају федерални систем (Аустрија, Немачка, Белгија), затим

државе са високим степеном децентрализације (Шпанија, Италија, Уједињено Краљевство) и државе које су задржале централизован модел (Француска, Ирска). Принцип супсидијарности и формирање Комитета региона у Савету Европе имају велики утицај на развој и повећање значаја регионалних власти у Европи. Још увек се, међутим, не може говорити о јединственом “европском калупу” регионалне организације како у државама чланицама, тако и у државама које се кандидују. Зато су модели децентрализације у новим чланицама отворени за дискусију, при чему се полази од специфичних историјских, политичких, економских и других околности које стварају услове за увођење тзв. међунивоа власти и ауторитета у држави (Hughes, Sasse & Gordon, 2002: 1–3).

## 5. Закључак

Последица процеса глобализације у домену уставотворне власти је преузимање постојећих образаца без обзира на конкретне услове и друштвени амбијент у коме уставне институције треба да функционишу. Утолико се проблем глобализације у домену разматрања уставног права на темељу нормативног оквира више не може третирати само компаративно, упоређивањем уставних текстова, већ и на основу уставног практиковања одређених правних начела, као и правила политичке игре која диктирају носиоци политичких процеса.

Један од позитивних примера унифицирања устава донетих после Другог светског рата, као и у међународним изворима људских права, је то што се на примарном месту у систематизацији личних права, која имају обележје «одбрамбених» права, нашло људско достојанство. Оно је обезбедило позицију не само «новог» субјективног права, већ и квалитет општег начела правне државе. Људско достојанство је установљено као мерило и вредност поретка људских права у уставној држави. Право човека на неприкосновеност достојанства, као основно лично право, и гаранције «људског достојанства», као уставни принцип, уклопљени су у савремени концепт уставне државе која почива на принципима владавине права. Уставне гаранције неприкосновености људског достојанства отвориле су питање односа државе према појединцу и, у том контексту, преиспитивање значаја права негативног статуса (*status negativus*) за функционисање правне државе. Минимална садржина ове уставне вредности обухвата три елемента: прво, право сваког да ужива гаранције као људско биће; друго, да ова суштинска вредност човека буде поштована од других, једнаких чланова заједнице; и треће, да ова вредност буде заштићена «од» државе, тј. од сваког мешања или ограничавања од стране носилаца власти.

Са друге стране, процеси интернационализације и глобализације довели су до нових форми „притисака“ на уставотворну власт у погледу државног уређења, односно профилисања вертикалне организације власти. Тако је начело децентрализације „преплавило“ већину европских држава након Другог светског рата, што је подразумевало преношење овлашћења централне власти, у већем или мањем обиму, на ниже нивое одлучивања. Међутим, у процесу практиковања овог уставног начела отвориле су се „замке“ децентрализације које су захватиле и земље са дугом традицијом у грађанској уставности и примени принципа правне државе. У савременој литератури постоји мноштво аргумената у корист децентрализације, што се често правда крунским доказом, тј. потребом уласка у систем Европске уније. Међутим, „замке“ децентрализације су јасне и оне се огледају у томе што уставни системи који нису „зрели“ у свим сегментима демократизације могу имати проблем у погледу слабљења ионако крхких уставних институција и њиховог капацитета власти на нижим нивоима организовања. Осим тога, утврђивање оптималне величине јединица територијалне аутономије може слабити очекивани економски учинак, нарочито у односу на постојећу структуру и мрежу локалне самоуправе.

## Литература

- Berkowitz, D., Pistorc, K., Richard, J.F. (2003). "Economic development, legality, and the transplant effect". *European Economic Review*. 47. 165–195.
- Bognetti, G. (2005). "The concept of human dignity in European and US constitutionalism". In G.Nolte, (ed.) *European and US Constitutionalism*, Cambridge University Press, 85–107.
- Brusis, M. (2005). "The Instrumental Use of European Union Conditionality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia". *East European Politics and Societies*. Vol. 19. No. 2. 291–316.
- Go, J. (2003). „A Globalizing Constitutionalism? - Views from the Postcolony, 1945-2000“. *International Sociology*. Vol. 18. No. 1. 71–96.
- Dimitrijević, N. (2015). „Constitutional theory in times of crisis: Power, law and morality“. *Philosophy and Social Criticism*. 42(3). 227–245.
- Elster, J. (1992). „Making sense of constitution-making“. *East European Constitutional Review*. Vol. 1. No. 1. 15–17.
- Keating, M., Hughes, J. (eds). (2003). *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe, Territorial Restructuring European Integration*. Paris: Presses interuniversitaires européennes.

- Law, D. S., Versteeg, M. (2011). "The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism". *California Law Review*. No. 99. 1163–1258.
- Legendijk, A., "Regionalisation in Europe. Stories, institutions and boundaries". In H. V. Houtum, O. Kramsh, W. Zierhofer (eds.). *Bordering Space*. Ashgate. 77–92.
- Marcou, G. (2002). *Regionalization for Development and Accession to the European Union: a Comparative Perspective*. Budapest. Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Neuman, G. L. (2002/2003). "Human Rights and Constitutional Rights: Harmony and Dissonance". *Stanford Law Review*. Vol. 55. 1863–1900.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.
- Sieyès, E. J. (1789). *What is the Third Estate?* (<http://pages.uoregon.edu/dlubke/301ModernEurope/Sieyes3dEstate.pdf>)
- Schauer, F. (2005). "On the Migration of Constitutional Ideas". *Constitutional Law Review*. No. 37. pp. 907–919.
- Sweet, A.S. (2004). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford Scholarship Online.
- Halliday, T.C., Osinsky, P. (2006). „Globalization of Law“. *Annual Review of Sociology*. Vol. 32. 447–470.
- Hobs, T. (1991). *Levijatan*, Niš; Gradina.
- Hutchcroft, P.D. (2001). "Centralization and Decentralization in Administration and Politics: Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 14. No. 1. 23–53.
- Hughes, J., Sasse, G., Gordon, C. (2002). "The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe". *ECPR Joint Sessions Turin*, London School of Economics, European Institute and Department of Government.
- Cohen, J. L. (2012). *Globalization and sovereignty – Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge University Press.
- Cranston, M. (1991). „У чему се састоје људска права“. у В. Василијевић (ур). *Права човека – Зборник докумената о правима човека*. Београд: Прометеј.
- Choudhry, S. (ed.). (2006). *The Migration of Constitutional Ideas*. Cambridge University Press.
- Choudhry, S. (1999). "Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation", *Indiana Law Journal*. No. 74. 820–892.

**Irena Pejić, LL.D.**

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

## **CONSTITUTIONAL UNIFICATION ON THE GLOBAL SCALE**

### **Summary**

*In constitutional theory, the adoption of the first constitutions or the implementation of radical constitutional changes is qualified as the initial act of confirming the constituent power, which shall functionally justify the existence of the national community and its identity. However, as a result of globalization, this function of the constitution may be retained only in procedural terms, which implies that the constituent power “plays” the intended role only formally in order to stabilize and strengthen the regulatory framework for the operation of the state and the exercise of its sovereignty. On the other hand, the substantive aspect of constitutional creation of the legal order has been weakening for years and has almost disappeared in the conditions of constitutionalization of international law and globalization of international legal order. Namely, as the constitution-makers are unable to exercise their original “constitutional design” function of “creating” the constitutional order, they have to resort to “borrowing” the constitutional solutions that are considered to be acceptable and proven in practice. In comparative constitutional law, Frederick Schauer uses the new term “migration of constitutional ideas” as an attempt to explain (in milder terms) what has been happening in countries that have experienced a complete constitutional revision.*

*The substantive aspect of the constituent power has been reduced to the level of borrowing legal principles from the “buffet”, although it also does not entail/imply full freedom of choice; namely, the “menu” is limited depending on the position of the specific state in international relations (e.g. the state’s position in the European integration process). Therefore, it seems that the normative analysis of the Constitution (with a capital letter “C”) must be replaced by the analysis of the constitutional practice (constitution in reality - with a small letter “c”), given the fact that in the course of its development the constitutional order has spun out of control of constitution-makers and is now operating as the so-called “living constitution”. It all points to a significant erosion of the traditional constituent power, if not in its entirety, then at least in terms of some of its functions.*

**Keywords:** *Constitution, globalization, comparative constitutional law.*