

Aleksa Nikolić, master*

Stanković, Marko. 2020. *Preobražaji federalne države – Deset rasprava o promenjenoj prirodi i suštini federalizma*. Beograd: Izdavački centar Pravnog fakulteta, 409.

Donedavno, gotovo cela posthladnoratovska pravna literatura posvećena federalizmu i federalnoj državi bavila se istraživanjem dva fenomena: 1) prisustvom/odsustvom etničkih konflikata i problemom secesije, odnosno 2) pitanjem stepena efikasnosti demokratije u federalno uređenim državama. Pritom, naučna zajednica je bila podeljena oko ocene njihovih posledica. Jedan deo istraživača, poput Arenda Lijpharta (*Arend Lijphart*) (Lijphart, 1977, 41–47) i Alfreda Stepana (*Alfred C. Stepan*) (Stepan, 1999, 19–20) je smatrao da federalizam predstavlja alternativu etničkim nemirima i secesiji, da je on „podupirač demokratske tranzicije i demokratije“, dok je drugi deo istraživača poput Kaima Kaufmana (*Chaim Kaufmann*) (Kaufmann, 1998, 120–156) i Donalda Horovica (*Donald Horowitz*) (Horowitz, 2000, 682–683) smatrao upravo suprotno. Uz to, postojanje sporova oko toga da li postoji opšta teorija federalizma i šta nju zapravo čini samo dodatno komplikuje davanje odgovora na sva ova pitanja.

Međutim, neprestana dinamičnost federalizma dovodi do stvaranja nove, drugačije stvarnosti, a nova stvarnost traži novu nauku, budući da postojeće ideje, teorije i principi federalizma sve manje odgovaraju karakteru današnjeg društva, država, politike i prava. S tim u vezi, monografija profesora dr Marka Stankovića predstavlja jednu od najznačajnijih federalističkih studija naše ustavnopravne baštine, budući da u njoj autor uspešno koristi različite teorijske, konceptualne i institucionalne tradicije u istraživanju raznoraznih procesa vezanih za federalizam i federalnu državu, ali i u isto vreme otvara neka nova važna i aktuelna pitanja u „svetu federalizma“.

Monografija *Preobražaji federalne države – Deset rasprava o promenjenoj prirodi i suštini federalizma* predstavlja rezultat dugogo-

* Saradnik u nastavi Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, aleksa.nikolic@ius.bg.ac.rs.

dišnjeg proučavanja i bavljenja federalizmom i federalnom državom. Na više od četiri stotine stranica, podeljenih u pet tematskih celina, autor do detalja razrađuje sva ključna pitanja vezana za ovaj oblik državnog uređenja, obuhvatajući na taj način celokupnu „patologiju“ teorije federalizma. Metaforični nazivi poglavlja nastoje da navedu čitaoca na najkritičnije tačke savremenog federalizma, ali i da na taj način osvetle suštinu i kompleksnost problema. Stoga, delovi knjige redom nose nazive: 1) „Familija“ („Federacija i srodni organizacioni oblici“); 2) „Temelji“ („Nastanak federacije“); 3) „Stubovi“ („Federacija i drugi oblici države“); 4) „Kuća“ („Položaj federalne države“) i 5) „Domaćinstvo“ („Položaj federalnih jedinica“).

U okviru prvog poglavlja „Familija“ („Federacija i srodni organizacioni oblici“) autor teži da preispita postojeće teorijske kalupe o federalizmu kroz analizu odnosa između federacije i konfederacije, odnosno pojavu regionalne države kao tzv. trećeg oblika državnog uređenja. Kritički analizirajući klasičnu teoriju federalizma, koja svrstava federaciju i konfederaciju pod opšti pojam federalizma, Stanković konstatuje da je konfederacija jedna od okončanih faza u razvoju federalizma i da danas federalna država ima mnogo više sličnosti sa decentralizovanom unitarnom državom, nego konfederacijom. Analizirajući primer Evropske unije, autor zaključuje da je ona zajednica *sui generis*, specifičan oblik federalizma negde između konfederacije i federacije. Međutim, ona ipak nije „na pola puta“ između dva pomenuta oblika federalizma, već je bliža konfederaciji budući da predstavlja kategoriju međunarodnog, a ne ustavnog prava. Uz to, propast predloga Ustava EU, kao i odluka Ujedinjenog Kraljevstva da napusti Uniju, trajno su onemogućili EU da se transformiše u specifičnu federaciju. U raspravi posvećenoj regionalnoj državi Stanković nakon analize stavova stranih i domaćih autoriteta ustavnopravne nauke konstatuje da regionalna država nije poseban oblik državnog uređenja, već da ona predstavlja posebnu podvrstu unitarnog državnog uređenja. Rečima Slobodana Jovanovića, koji je za sistem vlasti u Švajcarskoj govorio da je to „parlamentarni sistem, ali oteran u krajnost“, autor navodi da je regionalna država u stvari decentralizovana država, ali „oterala u krajnost“.

„Temelji“ („Nastanak federacije“) nude u sebi analizu kriterijuma za razlikovanje federacije prema načinu nastanka (agregacija ili devolucija) odnosno prema njenom nacionalnom sastavu (etnički homogena federacije ili višenacionalne). S tim u vezi, autor u ovom poglavlju najpre polazi od analize tri arhetipske federacije (Sjedinjenih Američkih Država, Švajcarske i Nemačke) gde konstatuje da su one nastale metodom agregacije, evoluirajući iz konfederalnog u federalni oblik državnog uređenja. Međutim, kako je samo „izumiranje“ konfederacija dovelo do nestanka

agregacije, federalno klatno se „prebacilo“ na teren devolucije.¹ Tu se kao ključno nametnulo pitanje (ne)stabilnosti federalnih država.² Analizirajući istorijska i uporednopravna iskustva, Stanković konstatuje da devolucija nije sama po sebi „lošiji“ način nastanka federalnog državnog uređenja, iako neretko pokazuje loše osobine kada se kombinuje sa federalnom državom u višenacionalnim zajednicama. S tim u vezi, opravdano se otvara pitanje da li je federalno uređenje dobar model za rešavanje problema višenacionalnosti u društvu. Starija ustavnopravna literatura je većinom zagovarala takvo rešenje, dok su savremeni pisci mnogo oprezniji prilikom davanja odgovora. Oni naročito ističu značaj liberalnog nacionalizma i konsocijativne demokratije kao potencijalnih koncepata za rešavanje višenacionalnih društva. U nastavku autor analizira švajcarski, kanadski, indijski, španski i belgijski koncept višenacionalnosti. Švajcarska, iako na prvi pogled deluje kao višenacionalna država sa jezičkom, verskom i kulturnom raznolikosti stanovništva ipak nije višenacionalna federacija zbog izraženog švajcarskog identiteta stanovništva. Nasuprot njoj, Kanada, Indija, Španija i Belgija predstavljaju primere višenacionalnih federacija koje se previše međusobno razlikuju, tako da je nemoguće u njihovim ustavnim sistemima pronaći zajedničke elemente. Uz to, analiza pomenute četiri federacije je nedvosmisleno pokazala da federalni oblik državnog uređenja nije besprekoran model koji nužno omogućava izgradnju idiličnih odnosa u višenacionalnim državama, već je samo okvir ili platforma koja, uz sadejstvo odgovarajućih preduslova i faktora, može dovesti do postepenog uspostavljanja ravnoteže u heterogenim društvima.

Treće poglavlje, „Stubovi“ („Federacija i drugi oblici države“), kritički sagledava kompatibilnost svih oblika državne vlasti i vladavine sa federalnim državnim uređenjem. Savremene federacije, kao i arhetipske, prihvatile su sve postojeće sisteme vlasti, pa je tako predsednički sistem vlasti zastupljen u SAD, skupštinski u Švajcarskoj, parlamentarni sistem vlasti svoje predstavnike ima u državama koje su nekada bile u sastavu britanske imperije, poput Kanade i Australije, dok je mešoviti (polupredsednički) sistem vlasti prisutan u Ruskoj Federaciji. Na osnovu analize ostvarenosti načela participacije, efikasnosti u vršenju federalnih nadležnosti i prirode federalnog bikameralizma autor konstatuje da su kruta podela vlasti, kakva postoji u američkom predsedničkom sistemu, odnosno demokratsko jedinstvo vlasti, koje je prisutno u Švajcarskoj, najefikasnije i najadekvatnije rešenje za federalne države. Nasuprot tome, gipka podela vlasti, koja odlikuje parlamentarni i mešoviti sistem, ima brojne manjkavosti i ne uklapa se u potpunosti u doktrinarne kalupe. Međutim, Stanković naglašava da bi pored nesporne analize teorijskih stavova o kom-

¹ Upravo je Evropska unija (EU) dokaz da je agregacija u savremenim uslovima teško izvodljiva jer su njene države članice u prvoj deceniji XXI veka odbile da prihvate Ustav EU, koji bi je postepeno pretvorio u *sui generis* federalnu državu.

² Videti raspravu Marković (2014, 277) protiv Jovičića (1973, 60) (str. 81–82).

patibilnosti različitih oblika države trebalo uvažiti i nepravne elemente, odnosno društvenu stvarnost. Na taj način, autor zaključuje da je, uporednopravno posmatrano, danas mnogo lakše uspostaviti parlamentarni i mešoviti sistem i nudi rešenja kako da se ta dva sistema unaprede i učine održivijim. U raspravi posvećenoj oblicima vladavine Stanković ističe da je jedna od najvećih zabluda shvatanje po kome je federalno državno uređenje spojivo isključivo sa republikanskim oblikom vladavine, odnosno da je apsolutno prevaziđeno učenje po kome monarhijski oblik vladavine nije demokratski. Argumentaciju u korist ovih tvrdnji autor pronalazi u činjenici da je šest od sedam savremenih federacija monarhijskog oblika vladavine nedvosmisleno pokazalo spojivost sa demokratijom, odnosno da se neutralna uloga monarha u pojedinim „starim evropskim monarhijama“ poput Španije i Belgije pokazala kao kohezioni faktor između federalnih jedinica, odnosno jedan od ključnih faktora stabilnosti. Uz to, primena direktne participacije federalnih jedinica u vršenju funkcije šefa države u pojedinim federacijama, samo je dodatno „učvrstila“ položaj monarhija u svetu federacija.

U četvrtom delu autor se bavi „krovnim“ pitanjima federalne države. Stoga „Kuća“ („Položaj federalne države“) analizira načelo suprematije federacije, kao i načelo participacije federalnih jedinica u vršenju federalne vlasti. Prilikom analize načela suprematije federacije, autor se najpre bavi teorijskim konceptom pojma suverenosti, kao jednim od najspornijih pitanja, da bi potom prešao na analizu spoljašnjih i unutrašnjih elemenata suverenosti u federalnoj državi. S tim u vezi, Stanković konstatuje da spoljna i unutrašnja suverenost nesumnjivo pripadaju federaciji, ali da u savremenim uslovima ta suverenost podleže brojim ograničenjima, kako u korist federalnih jedinica, tako i u korist međunarodnih organizacija. Uostalom, sâm autor konstatuje da se odgovor na pitanje gde počiva suverenost u federaciji suštinski svodi na pitanje da li federalne jedinice imaju pravo na jednostrano otcepljenje (secesiju) i konstatuje da je klasična teorija dala negativan odgovor, ali i da pitanje secesije nije samo pravno pitanje, već je u velikoj meri i političko. Na kraju, načelo suprematije federacije nužno iziskuje i jako i nezavisno sudstvo kao i saradnju dva nivoa vlasti u federaciji iskazanu kroz načelo federalnog poverenja ili lojalnosti. Sa druge strane, kada je reč o načelu participacije federalnih jedinica, rasprava se suštinski svodi na pitanje neophodnosti i opravdanosti postojanja drugog doma kao „čuvara federacije“. S tim u vezi, Stanković zaključuje da je klasični federalizam podrazumevao postojanje drugog doma federalnog parlamenta, koji bi imao značajnu ulogu u federalnom sistemu, dok je on u savremenim prilikama više deo tradicije, pa je danas zaista moguće zamisliti i jednodomne federacije. Participacija federalnih jedinica u vršenju ustavotvorne vlasti efikasnija je kada se ostvaruje neposredno u federalnim jedinicama, a njihov uticaj na vršenje federalne ustavnosudske funkcije omogućava im da zaštite svoj ustavni položaj od

neustavnih zakona, zaključuje autor. Kada je reč o egzekutivi, imajući u vidu opšti trend slabljenja uloge parlamenta u svetu, učešće federalnih jedinica danas dobija sve veći značaj u „svetu federalizma“.

U okviru poslednjeg poglavlja koje slikovito nosi naziv „Domaćinstvo“ („Položaj federalnih jedinica“), autor se bavi pitanjem samostalnog ustavotvornog kapaciteta federalnih jedinica kao i pitanjem njihove (ne) jednakosti. Promenjena priroda federalne države odrazila se i na položaj federalnih jedinica, budući da se „federalni tas“ sa federalnih jedinica pomerio u korist federalne države. U raspravi o načelu autonomije, Stanković smatra da je neophodno analizirati nekoliko važnih pitanja: 1) pitanje raspodele nadležnosti, odnosno definisanja delokruga federacije i federalnih jedinica; 2) pitanje zaštite teritorijalnog integriteta federalnih jedinica i 3) pravo na samoorganizaciju federalnih jedinica. Na kraju, autor konstatuje da federalne jedinice svoju autonomiju najmanje koriste u domenu organizacije vlasti, pa obično sve federalne jedinice u istoj federaciji primenjuju identična rešenja po tom pitanju. Kada je reč o načelu jednakosti federalnih jedinica, uobičajena je pojava u federacijama da celokupno njihovo područje bude prekriveno jednoobraznom mrežom federalnih jedinica. Međutim, relativno rano, još za vreme Bizmarkovog Ustava od 1871. godine, Nemačka je stvorila model asimetrične federacije.³ S tim u vezi, u teoriji se pravi razlika između asimetrije *de facto* i asimetrije *de iure*. Faktička asimetrija, kao prirodna posledica različitosti između federalnih jedinica ima pet oblika. Prvi oblik predstavlja neposrednu posledicu različitosti u veličini teritorije, dok je drugi oblik u tesnoj vezi sa prvim i odnosi se na predstavljenost federalnih jedinica u centralnim organima, pre svega federalnom parlamentu. Treći vid faktičke asimetrije posledica je primenjenog modela partijskog sistema u federacijama, dok je četvrti oblik posledica različite ekonomske snage federalnih jedinica. Na kraju, Stanković kao poseban oblik faktičke asimetrije navodi i položaj južnoafričke provincije Zapadni Kejp, koja je jedina od deset federalnih jedinica donela svoj ustav, iako prema federalnom ustavu i druge federalne jedinice imaju to pravo. U okviru analize formalne asimetrije izričitim ustavnim normama se pravi razlika između federalnih jedinica. Ovaj model je ocenjen kao teorijski odgovor na praktični problem heterogenosti u društvu i u uporednopravnim sistemima je zabeležio pozitivna iskustva (Ruska Federacija, Belgija, Španija, Malezija, Sv. Kits i Nevis).

U zaključnim razmatranjima autor se najpre još jednom ukratko osvrnuo na ranije iskazane rezultate, a potom je ponudio odgovore na tri ključna pitanja savremene teorije federalizma: 1) da li je i dalje na snazi zakon ugledanja na prvu federaciju na svetu; 2) da li je i dalje aktue-

³ Stanković (2020, 346) navodi da je asimetričnost u nemačkom federalnom uređenju predstavljala podela Imperije na 25 država među kojima je Pruska bila dominantan entitet, budući da je pruski kancelar bio istovremeno kancelar Imperije, a da je pruski monarh bio po položaju federalni šef države, sa titulom cara.

lan trend „slabljenja federalnog načela po sadržaju“ i 3) da li je moguće „meriti“ federacije pomoću „starih merila“? Prilikom odgovora na prvo pitanje, Stanković konstatuje da je došlo do značajnog slabljenja „zakona ugledanja“ na federalni sistem u SAD, imajući u vidu različitost ustavnih tradicija, ali i problem osobenosti i heterogenosti federacija, koje su za konkretne situacije pokušale da kreiraju federalizam po sopstvenoj meri. Pišući o trendu „slabljenja federalnog načela po sadržaju“, odnosno širenju nadležnosti federalne države, autor smelo zaključuje da je ovaj koncept prevaziđen, imajući u vidu tri razloga. Najpre, jer je koncept dvojnog federalizma, za koji su stariji pisci vezivali federalno načelo danas u potpunosti napušten. Drugo, imajući u vidu da danas federacije nastaju metodom devolucije, logično je da federalne jedinice u njima nisu „razrađene“ države i da one postepeno proširuju svoju autonomiju, što znači da je u njima prisutan trend decentralizacije. Na kraju, zanimljivo je ukazati na povezanost trenda „slabljenja federalnog načela po sadržaju“ i sve manje primene „zakona ugledanja“ na SAD, odnosno činjenicu da savremeni federalizam pokazuje sve manje sličnosti sa klasičnim federalnim državnim uređenjem. Poslednje pitanje rezervisano je za merenje „merila federacije“, odnosno postavljanje kriterijuma za utvrđivanje minimalnih uslova prilikom ispitivanja da li jedna država pripada „federalnoj porodici“. S tim u vezi, nakon pažljive analize stavova najuglednijih ustavnopravnih teoretičara federalizma, autor je ponudio svoje kriterijume koji mogu biti od pomoći prilikom utvrđivanja da li je jedna država federalna ili ne (načelo suprematije federalnog ustava, načelo podele nadležnosti, načelo autonomije federalnih jedinica, načelo participacije federalnih jedinica, načelo (ustavno)sudske zaštite ustavnosti i zakonitosti i načelo kooperativnosti). Međutim, svi ovi kriterijumi nose sa sobom dvojaka ograničenja: oni moraju uvažavati osobenosti konkretnog društva i moraju imati na umu neprestanu dinamičnost federalizma⁴. Na kraju, imajući u vidu sve razvojne stadijume federalne države od nastanka prve federacije pa do danas, Stanković navodi da su višedimenzionalnost, kontroverznost i dinamičnost konstante federalizma.

Kreiranje bilo kog teorijskog sistema, a naročito nauke o federalizmu, uslovljeno je različitim znanjima, kako pravnim, tako i onim koje uveliko nadilaze jurisprudenciju ustavnog prava. Svojim kapitalnim delom *Preobražaji federalne države – Deset rasprava o promenjenoj prirodi i suštini federalizma* profesor dr Marko Stanković je nesporno pokazao da je bio na visini tog zahtevnog i veoma odgovornog zadatka. Sâma monografija predstavlja sveobuhvatnu pravu raspravu o ključnim pitanjima koja „muče“ savremenu teoriju federalizma, a bogata teorijska analiza

⁴ Palermo i Kesler slikovito navode da „ukoliko bi federalizam i federalni sistem bili filmovi, svaka definicija bi bila samo fotografija ekrana (*screenshot*), stoga neminovno parcijalna i na kraju osuđena na propast, iako su definicije nesumnjivo veoma korisne za orijentaciju i saznavanje šta su opšta pravila“ (Palermo, Kössler, 2017, 50).

nudi čitaocu jasne, nedvosmislene i dobro obrazložene odgovore. Uz to, preglednost i sistematičnost dela napisanog jasnim, jezgrovitim stilom, uz mnoštvo primera iz uporednog prava samo su neke od karakteristika koje ovo delo čine vrednim pažnje. Stoga, ostaje nam da zaključimo da je nakon gotovo pola veka od Jovičićevog *Savremenog federalizma* naša ustavnopravna nauka dobila izuzetno značajnu monografsku obradu federalnog državnog uređenja koja zaslužuje sve preporuke.

LITERATURA (REFERENCES)

- Horowitz, D. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles.
- Jovičić, M. 1973. *Savremeni federalizam – uporednopravna studija*. Savremena administracija: Beograd.
- Kaufmann, C. 1998. When All Else Falls: Ethnic Population Transfers and Participation in the Twentieth Century. *International Security* 23: 120–156.
- Lijphart, A. 1977. *Democracy in Plural Societies*. Yale University Press: New Haven.
- Marković, R. 2014. *Ustavno pravo*. Izdavački centar Pravnog fakulteta: Beograd
- Palermo, F., Kössler K. 2017. *Comparative Federalism – Constitutional Arrangements and Case Law*. Hart Publishing: Oxford and Portland.
- Stepan, A. 1999. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. model. *Journal of Democracy* 10: 19–20.