

Мр Марко Станковић,

асистент Правног факултета  
Универзитета у Београду

## АУСТРАЛИЈСКИ ФЕДЕРАЛИЗАМ – ИЗАЗОВИ НА ПО- ЧЕТКУ ДРУГОГ ВЕКА ПРИМЕНЕ САВЕЗНОГ УСТАВА\*

*Од скоро две стотине држава које су данас чланице ОУН, свега десетак процената чине федерације. Иако њихов број није велики, територијална пространства која федерације заузимају, бројност становништва које их насељава и економска снага којом располажу, врло су респектабилни, па се слободно може рећи да је већина најмоћнијих држава света данас федерално устројена. Стога федерализам, као најраспрострањенији облик вертикалне поделе власти у свету, заслужује почасно место међу данас познатим моделима територијалне децентрализације, а управо Аустралија пружа један од најсветлијих упоредноправних примера успешне примене тог облика државног уређења. Ипак, и ова држава-континент је, након више од столећа живота под федералним уставом, у овом моменту суочена са извесним проблемима и дилемама, који су неминовно произашли из промена друштвених прилика и улоге државе током једног века. Основни проблеми с којима се аустралијска федерација тренутно сусреће су питања промене облика владавине, повећања броја федералних јединица и прерасподеле надлежности између савезне власти и држава-чланица.*

Кључне речи: *Аустралија. – Федерализам. – Савезни (федерални) устав. – Облик владавине. – Расподела надлежности.*

1. Мада се за Аустралијски континент у старом и средњем веку у Европи није знало, постојале су поуздане претпоставке да у јужним морима постоји копно, које су средњовековни географи назвали Непозната јужна земља (*Terra australis incognita*). Слабо насељене аустралијске територије европски морепловци су почели да походе већ у шеснаестом веку, а прву европску насебину – Порт Џексон, из које је касније израстао највећи аустралијски град Сиднеј – основали су 1788. године енглески осуђеници депортовани у Аустралију. Од

\* Рад је настао у реализацији стратешког научно-истраживачког пројекта Правног факултета Универзитета у Београду.

тада, па до 1864. године, на подручју најмањег светског континента су једно за другим устројавана колонијална подручја Британске империје, да би се „између 1850. и 1891. појавило шест одвојених самоуправних (*self-governing*) колонија, свака са сопственим уставом и институцијама власти“.<sup>1</sup> Аустралијске колоније су, на основу аката британског Парламента, временом стицале све значајнију унутрашњу аутономију, али су до 1885. године постојале и живеле као потпуно одвојене политичко-територијалне јединице. „Те године, међутим, британски Парламент је донео закон (*An Act to constitute Federal Council of Australia*), на основу кога су све те колоније формирале конфедерацију“,<sup>2</sup> да би процес агрегације био дефинитивно довршен деценију и по касније, када је првобитна конфедеративна веза уступила место чвршћој – федеративној. Стварање федерације је такође извршено законом Вестминстерског парламента (*An Act to constitute the Commonwealth of Australia*) из 1900. године, који је, измењен и допуњен, и данас на снази.<sup>3</sup> Ипак, не би било исправно казати да је овом приликом британски законодавац једноставно „подарио“ конститутивни акт својим колонијалним поседима, као што је то учинио у неким другим случајевима. Наиме, „Устав који је произашао из овог процеса био је усвојен на референдуму у свакој од аустралијских колонија пре но што је ступио на снагу као закон британског Парламента“,<sup>4</sup> из чега произлази да се Аустралија овим чином „отргла“ од потпуне суверености Велике Британије. Тако се на самој граници између два stoleћа, на необичан начин уобличио засад једина држава-континент у свету, поносно закорачивши у тада малобројну „породицу светских федерација“. Када се има на уму оваква хронологија настанка Аустралије, као и етничка хомогеност тамошњег становништва, може се рећи да су пресудну улогу приликом прихватања федералног уређења у овој држави одиграли историјски (традиционални) разлози, уз садејство економских и географских.<sup>5</sup>

2. Одлучујући утицај приликом моделирања аустралијског уставног система имала су два велика компаративна узора: британски

<sup>1</sup> C. Saunders, „Australia (Commonwealth of Australia)“, *Handbook of Federal Countries* (ed. Ann L. Griffiths), Montreal & Kingston-London-Ithaca 2005, 32.

<sup>2</sup> J. Стефановић, *Ширење федерализма и његово упоредно слабљење по садржају*, Сарајево 1954, 26.

<sup>3</sup> *An Act to constitute the Commonwealth of Australia*, који представља Устав Аустралије, доступан је на интернет адреси <http://www.aph.gov.au/senate/general/constitution/index.htm>, 1. 11. 2007.

<sup>4</sup> C. Saunders, 32.

<sup>5</sup> В. М. Јовичић, *Савремени федерализам – упоредноправна студија*, Београд 1973, 55 и 61. Разматрајући оправданост примене федерализма у уставном уређењу Аустралије, Јовичић закључује да оно представља адекватну форму за територијалну организацију ове државе, премда сматра да би и унитарно уређење било примењиво без већих потешкоћа.

парламентаризам, кад је реч о систему власти, и амерички федерализам, кад је реч о облику државног уређења.<sup>6</sup> Наиме, после краће дебате је одлучено да се и на нивоу федерације прихвате начела и институције кабинетског система, који је раније уведен у свакој од постојећих колонија, иако се с правом постављало питање спојивости тог облика државне власти са федералним државним уређењем.<sup>7</sup> Кључни разлог за такву дилему лежи у неегалитарности парламентарних домова узроковане чињеницом да влада политички одговара искључиво пред Доњим домом. То неминовно води фактичкој превласти општепредставничког над федералним домом, нарочито у вези са функцијом контроле над радом извршне власти, а понекад и поводом доношења закона.<sup>8</sup> Као и већина британских колонија, Аустралија је с бившом метрополом остала повезана споном персоналне уније, с обзиром на то да је британски монарх уједно и шеф аустралијске државе, кога представља генерални гувернер (*Governor-General*).

Без обзира на то што федерални систем који функционише у Аустралији на први поглед делује као анахрона тема, поводом које је у доктрини одавно „све речено“, увек треба имати на уму да је динамичност једно од основних обележја федерализма, тј. да се свака савезна држава временом мења, прилагођавајући се новонасталим друштвеним приликама. Најупечатљивији доказ за то представља управо парадигма федералног устава, који је у осамнаестом веку (у време „коња и каруца“) креиран у САД, с циљем да уреди односе у тринаест држава-чланица, у којима је било једва око четири милиона житеља. Сада, на почетку двадесет првог века, исти тај устав представља „животно правило“ за педесет федералних јединица, настањених са преко 300 милиона људи!<sup>9</sup> Иако трансформација аустралијског друштва под старим „уставним кровом“ није ни приближно велика као она која се одиграла у САД, социјалне промене су биле бројне и значајне. Данас, у моменту када је ова федерација тек закорачила у други век примене федерализма, појавиле су се извесне уставне дилеме чије ће солуције умногоме утицати на развој аустралијске савезне државе у будућности.

<sup>6</sup> „Приликом стварања устава, састављачи су се водили уставним аранжманима Британије и Сједињених Држава“ С. Saunders, 32.

<sup>7</sup> „Неко вријеме се тврдило да је тешко комбиновати федерални режим са парламентарном егзекутивом британског кабинетског типа. Таква комбинација постоји у Канади, Аустралији и Савезној Републици Њемачкој“, К. Ј. Фридрих, *Конституционална демократија – теорија и пракса у Европи и Америци*, (превели с енглеског Павле Јовановић и Светлана Милошевић), Подгорица 2005, 185.

<sup>8</sup> М. Јовичић, 119–121.

<sup>9</sup> Амерички аутори истичу да свака нова генерација даје ново тумачење текста Устава САД од 1787. године, па је „дух Устава увек дух одређеног доба“.

Аустралијска федерација (Комонвелт)<sup>10</sup> је сачињена од шест федералних јединица, које носе назив држава (*states*): Западна Аустралија (*Western Australia*), Јужна Аустралија (*South Australia*), Квинсленд (*Queensland*), Нови Јужни Велс (*New South Wales*), Викторија (*Victoria*) и Тасманија (*Tasmania*), а поред тога садржи и по једну федералну територију (Северна Територија – *Northern Territory*) и федерални дистрикт (Канбера – *Canberra*), што је све заједно чини „школским примером“ федерације са тзв. мешовитим саставом. С обзиром на то да савезни устав дозвољава како пријем нових држава у састав федерације, тако и реорганизацију постојећег подручја (одељци 121. и 112. Устава), јасно произлази да је федерална структура аустралијске федерације промењива. Ипак, упркос наведеним уставним могућностима, структура аустралијске федерације је до данас остала иста као и приликом оснивања, премда се све озбиљније разматрају могућности њене промене у скорој будућности.<sup>11</sup>

3. Правно посматрано, кључно питање које се поставља у вези са сваком федерацијом јесте расподела надлежности између централних, савезних органа и органа федералних јединица. Сликвито речено, „основни проблеми федерализма, и сваке федерације за себе, преламају се, као у фокусу, у проблему расподеле функција.“<sup>12</sup> При том, чини се да ниједно начело које се тиче организације федералне државе није у теорији тако једнодушно прихваћено као правило о подели надлежности.<sup>13</sup> То је, логично, навело многе угледне ауторе да овај организациони принцип поставе на највише место, називајући га „златним правилом федерализма“ (Ф. Делпере), односно његовим „језгром“ (Х. Келзен).<sup>14</sup> Иначе, централни проблем у вези с поделом надлежности између федерације и федералних јединица

<sup>10</sup> С обзиром на то да уставни назив Аустралије гласи *Commonwealth of Australia*, реч „Комонвелт“ ће бити употребљавана као синоним за аустралијску федерацију.

<sup>11</sup> Иако је у преамбули Устава Аустралије прокламовано да је успостављена унија „недељива“, то није спречило Западну Аустралију да, незадовољна својим економским положајем у оквиру федерације, покуша да се осамостали. Због тога је парламент ове државе-чланице 1933. године донео одлуку у том смислу, коју су затим грађани великом већином потврдили на референдуму. Ипак, британски парламент је недвосмислено одбацио захтев за сецесијом, сматрајући да је то једностран акт једне од федералних јединица, а не захтев целог доминиона.

<sup>12</sup> М. Јовичић, *Велики уставни системи – елементи за једно упоредно уставно право*, Београд 1984, 362.

<sup>13</sup> „Није реч о хоризонталној подели власти, која је спроведена свуда и постала класична (подела власти на законодавне, судске и управне органе), већ о вертикалној раздеоби, која претпоставља препуштање извесних послова и атрибуција државе нижим јединицама, спуштање делова власти одозго доле.“ Л. М. Костић, *Уставно право*, сабрана дела (први том), Београд 2000, 259.

<sup>14</sup> F. Delpérée, *Le driot constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris 2000, 584. и H. Kelsen, „La garantie juridictionnelle de la Constitution“, *Revue de droit public*, 1928, 253.

представља питање претпоставке надлежности. Највећи број федерација у свету нерасподељене функције ставља у делокруг федералних јединица, што је потпуно у складу са федералним начелом.<sup>15</sup> Аустралија се у овом смислу сврстава уз већину савезних држава, јер „аустралијски устав набраја надлежности које додељује Комонвелту (одељак 51), препуштајући остатак државама“.<sup>16</sup> Ипак, у надлежности централних органа се налазе есенцијалне државне функције, као што су одбрана, инострани послови, кључна питања из области трговине и најважније социјалне функције. Највећи број федералних надлежности је конкурентан, што значи да их у недостатку савезне регулативе могу уређивати и федералне јединице, али се прописи конститутивних ентитета морају „уклонити пред вишим правом“ чим централни органи донесу одговарајуће прописе (принцип *Bundesrecht bricht Landesrecht*). Међутим, за око сто година примене федералног устава у Аустралији, делокруг федерације је константно прошириван, јер је и ова држава подлегла општим трендовима у развоју федерализма у двадесетом веку, који су у нашој науци окарактерисани као „слабљење федералног начела по садржају“, односно као „јачање функција федерације“.<sup>17</sup> У овој држави је процес ширења федералних надлежности спроведен без формалних измена уставног текста, а највише уставном праксом и судским тумачењем устава. Кључни догађај који је омогућио експанзију федералних надлежности у Аустралији одиграо се 1920. године, када је Врховни суд донео одлуку којом је створио темељ за задирање Комонвелта и у области које му нису изричито поверене. Од тог момента је у Аустралији нашла примену и теорија о имплицитним (прећутним) надлежностима федерације (*implied powers, implied jurisdiction*).<sup>18</sup>

4. Несумњиво најпоузданији критеријум разликовања федералне државе од других државних облика, као и од осталих видова федерализма, представља начело партиципације (*le principe de participation*) федералних јединица у обављању власти федерације. Постоји више начина на које се омогућава да федерални колективитети узму учешћа у обављању савезних надлежности, било вршећи те надлежности преко сопствених органа, било учествујући као такве у саставу савезних,<sup>19</sup> али је наука готово једнодушна у ставу да је други

<sup>15</sup> Супротне примере пружају Канада, Индија, Јужноафричка Република и Белгија, а до 1999. године је овој групи припадала и Венецуела.

<sup>16</sup> C. Saunders, 33.

<sup>17</sup> J. Стефановић, 43. и М. Јовичић, (1973), 201.

<sup>18</sup> C. Saunders, 33.

<sup>19</sup> Представљеност федералних јединица у оквиру савезних органа власти „омогућава њихово заједничко деловање и представља лепак који одржава федерацију на окупу“. R. Watts, „Participation of Federated Entities in Federal Policy-Making“, adapted for the Seminar on Minorities by T. Fleiner, 2005, <http://www.federalism.ch/files/>

(„горњи“) дом федералног парламента састављен од представника федералних јединица *conditio sine qua non* федералног државног уређења и основни облик учешћа федералних јединица у обављању савезних функција. Управо је таква улога поверена аустралијском сенату, федералном дому сачињеном од по 12 непосредно изабраних представника држава-чланица. Иначе, приликом оснивања федерације, свака држава је „слала“ по шест представника у федерални дом, али се тај број током првог века њеног живота удвостручио. Мандат сенатора траје шест година, с тим што се половина састава тога дома обнавља сваке три године. Поред федералних јединица, у сенату су представљени и федерална територија и федерални дистрикт, сваки са по два представника, који се бирају на дупло краће време од репрезентативних држава-чланица (три године).

Почев од 1949. године, сенатори се бирају по систему сразмерног представништва, при чему је свака држава-чланица једна изборна јединица. Пропорционални систем, међутим, није у духу британске парламентарне традиције, јер не води ка формирању стабилне већине у законодавном телу, па је у аустралијској уставној пракси дошло до великих потешкоћа, због чега поједини аутори сматрају да је овакав начин избора произвео „неизбежне последице у примени традиционалног модела одговорне владе“.<sup>20</sup> Због тога је током 2003. године влада чак предложила могућност да се у случајевима кад сенат одбије да ратификује одлуку општепредставничког дома, сукоб домова одмах реши на заједничкој седници оба дома. Међутим, у таквом случају би дом представника имао фактичку надмоћ, с обзиром на готово двоструко већи број чланова који улазе у његов састав (150 према 76). Ипак, овакав предлог владе је глатко одбијен и вероватно се у скорије време неће понављати, како због врло негативне реакције јавног мњења коју је изазвао, тако и због врло прецизно уређеног поступка за решавање сукоба домова предвиђеног у Уставу (одељак 57), о којем се доктрина врло похвално изразила, а пракса углавном потврдила позитивне теоријске оцене. Према том поступку, парламент се обавезује да прво у два претреса покуша да отклони несасгласност домова. Након тога, у случају да до решења на овај начин не дође, предвиђено је распуштање домова (тзв. „апел на бирачко тело“). Тек на крају, ако сасгласност домова изостане и након спроведених парламентарних избора, генерални гувернер сазива заједничку седницу домова, на којој се доноси дефинитивна одлука.<sup>21</sup> Начин за решавање сукоба домова у Аустралији, који комбинује чак

*categories/Summer%20University/participation%20of%20federated%20entities%20in%20policy%20making.pdf*, 4. 8. 2006, 1.

<sup>20</sup> C. Saunders, 34.

<sup>21</sup> Детаљније в. В. Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд 2004, 144–145.

три метода за постизање сагласности, у веома малој мери одступа од начела равноправности домова, јер тек после два покушаја проналажења решења у којима ниједан од домова у сукобу нема привилегију да сâм донесе коначну одлуку (два претреса и апел на бирачко тело), уводи неегалитарност, која се огледа у бројчаној надмоћности доњег дома на заједничкој седници. Разуме се, овим и сличним уставним механизмима никако се не може отклонити превласт општепредставничког дома у домену контроле оперативне егzekутиве, која неминувано проистиче из парламентарног система власти.<sup>22</sup>

Сумарно, примена федералног начела се у случају другог дома у федерацијама углавном процењује анализом два питања: примене принципа паритета у саставу горњег дома и његовог односа са општепредставничким домом приликом одлучивања. Аустралија у оба аспекта задовољава општеприхваћена упоредноправна правила, с обзиром на то да је сенат сачињен у складу са начелом једнаке представљености држава-чланица и равноправан са домом представника приликом вршења уставотворне и законодавне функције.<sup>23</sup>

Поред представништва федералних јединица у централном парламенту, аустралијски уставни систем познаје још неке облике федералне партиципације. То је, пре свега, уставна гаранција (одељак 24) свакој држави-чланици да ће, независно од бројности популације, имати најмање пет представника и у оквиру општепредставничког дома (тзв. „позитивна дискриминација“). Такође, савезни кабинет укључује најмање по једног министра из сваке државе, иако то није изречан уставни захтев, већ је услед дуготрајне примене ово правило добило снагу уставне конвенције. Поменуто решење помало изненађује, с обзиром на то да Аустралија спада у групу федерација са етнички хомогеним становништвом, у којима се, по правилу, не води рачуна о географској припадности, већ о стручности чланова владе (*merit system*). Поред тога, Комонвелт је дужан да консултује конститутивне ентитете и приликом избора судија Врховног суда, који је једини федерални суд у овој савезној држави.<sup>24</sup> На крају, и процедура за амандирање устава, о којој ће у наставку текста бити више говора,

<sup>22</sup> То је разлог због којег у свим државама у којима се федерализам „преплиће“ са парламентаризмом (од познатијих, то су још Немачка, Аустрија, Белгија, Канада и Индија), општепредставнички дом, највише због „монопола“ контроле над радом владе, односи превагу над федералним, како по овлашћењима тако и по утицају.

<sup>23</sup> Кад је реч о законодавној функцији, Устав Аустралије ипак познаје случајеве у којима домови немају једнаку надлежност, с обзиром на то да су закони који се односе на приходе, новац и порезе у искључивој надлежности Дома представника (одељак 53. Устава).

<sup>24</sup> C. Saunders, 34. Супротно сматра М. Јовчић, 259, који каже да „у Канади, Аустралији и Индији чланове врховног суда именује шеф егzekутиве, тако да федерале јединице немају могућност утицаја на састав суда (...)“.

укључује федералне јединице као такве, што је један од есенцијалних захтева у свакој федерално уређеној држави.<sup>25</sup>

5. Битан аспект сваког федералног уређења представља и степен самосталности његових конститутивних јединица, који се утврђује и јамчи федералним уставом, а који се обично назива начелом аутономије федералних јединица (*le principe de autonomie*). Ово начело садржи различите гаранције посебног положаја федералних јединица, које представљају јаку замену за њихову претходно одузету сувереност. Најважнија јемства самосталности федералних јединица су: савезним уставом утврђена надлежност (расподела надлежности), постојање њихових сопствених законодавних, извршних и судских система органа, као и право на самоорганизовање, које се реализује доношењем сопствених устава. Као што је и уобичајено у федералним државама насталим методом агрегације, аустралијске државе-чланице уживају висок степен самосталности, с обзиром на то да савезни устав „не поставља практично никакве услове за организацију федералних јединица“.<sup>26</sup> Без обзира на то што су у реализацији свог права самоорганизовања скоро потпуно слободне, у уставним системима аустралијских конститутивних ентитета се јављају велике сличности, а једино веће одступање од симетрије у њиховој организацији представља једнодомни парламент Квинсленда, пошто у свим осталим државама-чланицама парламенти имају бикармералну структуру.

6. И питање начина измене и допуне устава има посебну важност у федерално уређеним државама, „због тога што се њиме, као основним конститутивним актом федерације, утврђује статус федералних јединица и расподела функција између савеза и федералних јединица“.<sup>27</sup> Једно од основних питања која се с тим у вези постављају јесте у којој је мери федералним ентитетима као таквим омогућено да утичу на поступак ревизије савезног устава. Устав Аустралије у одељку 128. предвиђа ревизиони поступак у којем се кумулативно примењују одлучивање у парламенту и прихватање тих измена од грађана на референдуму. „Овај механизам одражава како федерални карактер устава, тако и поступак путем којег је он првобитно ступио на снагу.“<sup>28</sup> Наиме, након прихватања амандмана апсолутном већином у оба дома савезног парламента, захтева се да га

<sup>25</sup> „Најважнији облик партиципације федералних јединица у власти федерације је њихово учешће у вршењу уставотворне власти.“ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2003, 487.

<sup>26</sup> М. Јовичић, 99.

<sup>27</sup> М. Јовичић, 361. „Сваки федерални систем владавине који смо испитали предвиђа партиципацију локалних јединица у ревизионој власти.“ К. Ј. Фридрих, 181.

<sup>28</sup> С. Saunders, 36.



прихвати и већина бирача у целој Аустралији, као и већина бирача у већини федералних јединица.<sup>29</sup> На овај начин се гарантује не само да се за измену устава мора изјаснити већина бирача, него и да њихов територијални распоред буде такав да изражава вољу већине држављаница, што обезбеђује широку примену федералног начела.

Међутим, Устав Аустралије се, за нешто више од једног века примене, показао врло резистентним на покушаје за његову измену, јер је усвојено свега осам од укупно 44 предлога који су стављени на народно гласање, од чега су најмање два амандмана усвојена веома тесном већином на референдуму. Разлог такве праксе се не може наћи у претераној чврстости устава, јер се у другој класичној федерацији, Швајцарској, од које је Аустралија и „позајмила“ ревизиону процедуру, савезни устав без већих потешкоћа често мења и допуњује. Због тога можемо констатовати да су друштвени и политички услови, као и менталитет грађана у Аустралији, потпуно друкчији него у Швајцарској (конзервативизам аустралијског становништва је много јаче изражен). Поред тога, јасно је и да се чланови аустралијског сената нису у пракси показали верним репрезентима својих федералних јединица, пошто су се између њихових ставова и ставова њихових бирача појављивале значајне разлике. Отпор који је бирачко тело перманентно изражавало јачању овлашћења центра, нагнао је идеологе проширивања надлежности федерације да прибегну фактичким изменама устава, путем његовог судског тумачења, као и развоју кооперативног федерализма, поспешивањем сарадње између федерације и држава-чланица.<sup>30</sup>

Стога се у најблиској вези са променама савезног устава у Аустралији налази институт контроле уставности закона. Иначе, у доктрини постоји став да постојање судске контроле уставности, поред другог дома савезног парламента, представља најважнију карику у ланцу федералног државног уређења. Разлог за то је што је њеним установљавањем „у виду једног судског органа, стављена извесна брана неконтролисано ширењу таласа централизма“,<sup>31</sup> на једној, као и претераном дејству центрифугалних сила, на другој страни, па није претерано рећи да је систем судске контроле уставности „најпозданија санкција за очување федералне структуре“ (Ц. Сојер).<sup>32</sup> Судски орган који испитује уставност закона представља својеврсног „чувара федерације“, обављајући на првом месту надзор над пошто-

<sup>29</sup> Интересантно је да је проста већина федералних јединица у овој држави (четири од шест) уједно и њихова двотрећинска већина.

<sup>30</sup> С циљем остваривања што боље сарадње на свим нивоима, формиран су и неки веома значајни органи, као што су Конференција премијера (*Premiers' Conference*) и Веће за зајмове (*Loan Council*).

<sup>31</sup> М. Јовичић, 254.

<sup>32</sup> G. Sawyer, *Modern Federalism*, London 1969, 155.

вањем одредаба о расподели надлежности, које представљају срж највишег федералног општег правног акта. Поред тога, он најчешће добија задатак и да решава евентуалне сукобе компетенција између федерације и федералних јединица, па се поверавањем конфликтне надлежности овом органу „остварује права политичка идеја федерализма да такве спорове не решава неки савезни орган као политичко питање, већ неутрални судски орган као правно питање“.<sup>33</sup> О значају уставносудске функције у савезним државама најбоље сведочи податак да су и систем децентраллизоване контроле (од редовних судова) и систем централизоване контроле уставности (од посебних уставних судова) креирани управо у федерацијама (САД 1803. и Аустрији 1920. године), па се, по државама у којима су стилизовани, називају и амерички, односно аустријски модел. Пошто је целокупно аустралијско државно уређење створено под снажним утицајем Устава САД из 1787, логично је што су њени уставни архитекти и у домену оцене уставности прихватили један од најгенијалнијих изума америчког федерализма. Велика сличност између два система се запажа „како у односу између појединих категорија општих аката, организационим решењима, надлежности судова и сл., тако и у ефектима које је оцена уставности имала на регулисање односа федерације и федералних јединица“.<sup>34</sup> Управо је тај утицај судске оцене уставности имао главну ролу у еволуцији федералног система, јер је, суочен са неслагањем грађана са предлозима за формалне промене устава, аустралијски савезни парламент почео да прибегава доношењу закона који су у ствари значили мењање устава (закони *contra constitutionem*).<sup>35</sup> Но, парламент не би био у стању да самостално мења правни акт највеће снаге хијерархијски нижим актом без „асистенције“ врховног суда, који је већину таквих закона проглашавао уставним. Међутим, таква ситуација у погледу промене устава путем редовног законодавства наводи многе ауторе на постављање питања да ли је улога врховног суда који доноси одлуке које су у јасној супротности са изричито израженом вољом грађана у складу са демократским принципима.

7. Из кратког прегледа уставних решења у Аустралији се јасно види да се ова земља у погледу федералног државног уређења углавном уклапа у давно постављене „доктринарне калупе“ и задовољава

<sup>33</sup> Р. Марковић, *Покретање уставног спора о уставности нормативних аката*, Београд 1973, 47. „Судско тијело за решавање спорова између централних и локалних власти, као и између саставних јединица, затиче се у већини федералних система“, К. Ј. Фридрих, 186.

<sup>34</sup> М. Јовичић, 266. Генерално посматрано, бивше британске колоније „су установиле ексклузивну надлежност својих врховних судова у уставним питањима, што води ка централизованом систему контроле уставности“ (А. Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge 1989, 180).

<sup>35</sup> „До највећих промена у погледу овлашћења Комонвелта од 1901. је дошло путем судског тумачења, а не формалним изменама устава“, W. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford 1956, 147.

углавном све критеријуме који се захтевају да би једна држава теоријски могла да се оквалификује као федерација. Дакле, институционални индикатори недвосмислено показују да је реч о савезној држави у којој је примена федералног начела доследно спроведена у свим сферама државне организације, што и не треба да изненађује, јер је реч о једној од сложених држава, на основу чијих су уставних решења теоријске апстракције и формулисане. Међутим, познато је да политичке институције федералних држава ни у једном моменту не мирују, већ непрестано одражавају „унутрашњу игру“ и равнотежу центрипеталних и центрифугалних сила, што је најчешће узроковано извесним променама у друштвеним односима, које се затим непосредно одражавају и на саму државну организацију. Другим речима, „федерализам никако не спада у јасне и једноставне институције које, једном установљене, могу дуго да трају, без потребе да се у њима било шта мења“.<sup>36</sup> Најбољи пример за материју у којој су константно нужне интервенције и о којој је у Аустралији са подједнаким жаром дискутовано пре пола века и данас представљају пореска питања, где је федерација постепено ширила своје надлежности, које су и приликом оснивања државе биле велике.<sup>37</sup> Међутим, две тренутно „најврелије“ уставне теме у овој савезној држави, која је недавно закорачила у други век примене федерализма, су питања промене федералне структуре и облика владавине. Уз то, велика пажња се посвећује и прецизирању и унапређењу норми о расподели функција и прилагођавању постојеће федералне надлежности у међународним односима трендовима глобализације и интернационализације.

Мада од оснивања аустралијске федерације ниједанпут није дошло до реализације уставних могућности за промену федералне структуре, било пријемом нове државе-чланице, било стварањем нове федералне јединице на постојећој територији, почев од деведесетих година прошлог века се веома актуелизовало питање статуса Северне Територије. Та федерална територија је дуго била подручје које се налазило под непосредном и искључивом влашћу савезних органа, али је постепено добијала све ширу самоуправу, па се данас може казати да одговара теоријском облику јединице територијалне аутономије. У овом моменту, Северна Територија има сопствени (једнодомни) парламент, владу и администратора, којег поставља аустралијски генерални гувернер, на предлог првог министра Северне Територије. Сигурно је да ће ово слабо насељено подручје, за које аустралијски писци обично кажу да има статус самоуправне територије (*self-governing territory*), у будућности добити статус државе-чланице, али је питање да ли је ова јединица у овом тренутку „сазрела“ да постане конститутивни ентитет аустралијске федерације. Ина-

<sup>36</sup> М. Јовичић, (1984), 365.

<sup>37</sup> С. Saunders, 34–35. и М. Јовичић, 193 и даље.

че, овај проблем је изазвао велика спорења у јавности пре једне деценије, али је покрет који се залагао за промену федералне структуре поражен, а „контроверзни процес стварања устава нове државе је кулминирао гласањем ‘против’ од стране самих житеља Северне Територије“.<sup>38</sup> Ипак, питање није дефинитивно стављено *ad acta*, јер је влада ове самоуправне јединице, изабрана 2001. године, предузела подухват за благовремено оживљавање идеје њеног промовисања у нову државу-чланицу.<sup>39</sup>

Друго стожерно уставно питање, које се нарочито актуелизовало током последње деценије двадесетог века, јесте промена облика владавине, односно претварање Аустралије у републику и дефинитивно пресецање формалних веза са Британском круном. С тим циљем је 1999. године спроведен и референдум, на којем је бирачко тело имало прилику да се изјасни о увођењу републике. Иако је референдум завршен негативним исходом, укидање монархије је и даље једна од најважнијих тема у политичком животу аустралијске федерације. Облик владавине је, иначе, врло релевантан чинилац за федерално државно уређење, јер у науци постоји став да он на свим нивоима власти у савезној држави мора бити исти.<sup>40</sup> Тако је у Аустралији британска краљица представљена не само на националном нивоу, већ и на нивоу свих држава-чланица, и то од генералних гувернера које и даље именује на предлог првих министара. Због тога би прелазак на републикански облик владавине произвео ефекте и на уставна уређења шест федералних јединица, које би онда, свака за себе, морале да пронађу решење у погледу организације шефа државе. Другим речима, „у случају да постане република, неопходно би било да Аустралија пронађе алтернативне аранжмане како на нивоу федералних јединица, тако и на нивоу Комонвелта“.<sup>41</sup> Међутим, с обзиром на то да монарх у Аустралији, као уосталом и у већини парламентарних монархија у свету, није носилац ефективне власти, изгледа да би трансфер са монархијског на републикански облик владавине довео до великих проблема у проналажењу институционалних аранжмана, али не и до суштинских промена у функционисању постојећих уставних система у Аустралији. Влада би, наиме, сигурно и

<sup>38</sup> C. Saunders, 39.

<sup>39</sup> Поред тога, у вези с променом федералне структуре аустралијске федерације, треба поменути извесне наговештаје могућег ступања Аустралије у неки вид савеза са Новим Зеландом, о којем се говори у последње време, а формирана је и комисија с циљем да изврши усклађивање правних система двеју држава у области трговине.

<sup>40</sup> М. Јовичић, 96, сматра да је „неопходно да облик политичког режима односно облик владавине примењени у федералним јединицама које сачињавају једну федерацију буду истоветни“.

<sup>41</sup> C. Saunders, 39.

даље остала „активна власт“, која би наставила да у својим рукама држи оперативна извршна овлашћења, како у федерацији тако и у државама-чланицама.

Потреба да се с времена на време, било формалном ревизијом или фактички, интервенише у уставне одредбе о подели надлежности је уобичајена појава у савременим федерацијама. Искуство је показало да се од свих елемената федералног устава еволуција друштвених односа најпре рефлектује на поделу надлежности, како због појаве нових државних функција (пре свега, услед технолошког развоја), тако и због повремених потреба за „пребацавањем“ извесних функција из једне надлежности у другу, односно за њиховом прерасподелом. До стављања послова из делокруга федералних јединица у надлежност савезних органа најчешће долази када извесно подручје друштвених односа добије тзв. „савезни значај“, тј. када се створи потреба за једнообразним регулисањем у том домену. У аустралијској федерацији кључну улогу у овом процесу игра врховни суд, који својим тумачењем проналази одговарајућа решења за расподелу функција. Последњи случај из ове области који је привукао пажњу аустралијске политике и научне јавности тицао се доношења правних прописа који се односе на компаније, а на основу тог конкретног случаја је креирана и тзв. „техника упућених надлежности“ (*reference powers*). Наиме, иако је федерација одувек у основи била надлежна за доношење прописа везаних за компаније (одељак 51, тачка XX Устава), та надлежност није била свеобухватна. Због тога је аустралијско компанијско право деценијама функционисало на основу „комплексне схеме“, која је захтевала блиску сарадњу између различитих нивоа власти, што је често узроковало непотребна успоравања и потешкоће у пракси. Међутим, током 1999. и 2000. године врховни суд је донео одлуке које су разјасниле многе недоумице у овој области, али и неке дилеме начелног карактера, „укључујући додељивање јурисдикције држава-чланица федералном суду и надлежности држава-чланица савезним органима“.<sup>42</sup> Затим су у области компанијског права створени нови правни аранжмани, које је савезни парламент усвојио на основу надлежности које су му делегирале („упутиле“) федералне јединице. Описана техника упућивања надлежности је након тога употребљена у још неким областима (на пример, приликом доношења антитерористичких закона), где се такође показала као врло ефикасан инструмент, па постоји велика вероватноћа да ће у будућности имати ширу примену.

Конечно, интернационализација и глобализација на многим подручјима правног регулисања су произвеле значајне последице на функционисање аустралијске федерације, јер се поставило питање надлежности за извршење међународних уговора закључених од са-

<sup>42</sup> *Ibid.*, 38.

везних органа. У вези с тим, врховни суд је заузео став да федерална надлежност за вођење спољне политике (одељак 51, тачка XXIX Устава), подразумева и могућност савезног законодавца да донесе норме неопходне за примену свих међународних обавеза које Аустралија преузме. То значи да Комонвелт може да уређује чак и оне материје за које уопште није надлежан на унутрашњим плану и на тај начин задире у делокруг држава-чланица. Оваква надлежност федералних власти, разуме се, неминовно може да доведе до много веће централизације аустралијске федерације, а при томе представља и плодно тле за разне злоупотребе овлашћења. Ипак, да до таквих последица не би дошло, вођење спољне политике је уређено читавом серијом споразума између федерације и конститутивних ентитета, којима су прецизно прописане процедуре за консултације и механизми заштите интереса федералних јединица. Иако је Комонвелт задржао примат у области иностраних послова, државе-чланице имају могућност да утичу на обављање те државне функције, јер је у ту сврху чак установљен и посебан међувладин орган – Уговорни савет (*Treaties Council*), који је додатно ојачао положај федералних јединица, а прописани су и нови правни поступци који омогућавају већи уплив парламента у процес међународног уговарања.

8. На крају, иако питање хоће ли се шесточлана федерална монархија трансформисати у седмочлану савезну републику вероватно делује веома интригантано, сматрамо да таква трансформација не би изазвала велике промене у функционисању аустралијског федералног аранжмана, који је током више од једног века показао изузетну стабилност. Формирање седме федералне јединице не би изазвало велике потресе у функционисању система, јер су аустралијске политичке институције изграђене имајући у виду потребе њеног друштва и налазе се у потпуном складу са тамошњим политичким менталитетом, па би биле у стању да без већих проблема апсорбују и крупније промене федералне структуре. Облик владавине, с друге стране, није од пресудног значаја за функционисање извршне власти у парламентарном режиму, пошто у том систему влада представља „гравитациони центар“ политичке власти. Ако се, поред тога, има на уму да аустралијски генерални гувернер већ одавно има положај и овлашћења која одговарају онима које имају председници парламентарних република, јасно је да би раскид Аустралије са Британском круном изазвао промену једино у начину његовог доласка на функцију – избор у оквиру парламента уместо именовања од стране монарха. Ипак, ако би избор шефа државе вршили непосредно бирачи (што није искључено, имајући у виду јак утицај уставног модела САД), чиме би он стекао демократски легитимитет једнак парламенту, могуће је да би се и његова овлашћења повећала, што би аустралијски облик државне власти „померило“ према мешовитом (полупредседничком) систему.

Marko Stanković

Assistant

University of Belgrade Faculty of Law

## AUSTRALIAN FEDERALISM – CHALLENGES AT THE BEGINNING OF ITS SECOND CENTURY

### *Summary*

The federal system combined with parliamentary regime, predominantly inspired by the constitutional arrangements of the Great Britain and the USA, turned out to be the optimal solution for constitutionalization of the Australian political community. One century after promulgation of its federal constitution, Australia has built the stable and democratic political institutions, which correspond to the federal principles defined in its constitutional doctrine (the principles of supremacy, autonomy and participation). The greatest anomaly of the Australian federal arrangement is in its specific technique of *de facto* constitutional changes. These changes occur by means of adopting the laws which are opposing to the constitution, and their confirmation by the Supreme Court through the exercise of power of judicial review. Australia has faced some new challenges at the end of the 20<sup>th</sup> century, and amongst those challenges one should stress out the transfer from monarchy to the republic and the creation of the new federal entity (Northern Territory). The Australians voted against these two changes, but the way those issues were resolved shows that any similar questions in the future should not disturb the coherence of the Australian constitutional system.

Key words: *Australia. – Federalism. – Federal constitution. – System of government. – Division of powers.*