УДК 340.12 Шмит К.; 342.24

CERIF: S148

Др Бојан Ковачевић*

ФЕДЕРАЛИЗАМ И ИЗГРАДЊА ПОРЕТКА – ПРОЦЕС ИЛИ ОДЛУКА?**

Насупрот преовлађујућем приступу данашњих уставних правника које занима искључиво нормално функционисање федералних система, у чланку тврдимо да је проучавање начина на који се федерација, ухваћена у замку ванредног стања, суочава са децизионистичким или-или, питањем од одлучујућег значаја за разумевање изазова сложених политичких заједница у епохи кризе. Чланак је подељен на три дела. У првом делу анализирамо три основна питања која класични теоретичар децизионизма Карл Шмит (Carl Schmitt) упућује федералистима: ко је чувар федералног устава, шта обезбеђује паралелну политичку егзистенцију федерације и њених саставних јединица и какав је однос између федерализма и демократије? У другом делу представљамо аргументе неких од најважнијих савремених теоретичара федерализма који негирају значај децизионистичког или-или питања за разумевање уставне природе сложених политичких заједница. На крају се спуштамо са висина теоријских расправа на чврсто тло историје како бисмо одговор на питање утемељености децизионистичког и федералистичког приступа потражили у конкретном искуству сложених политичких заједница.

Кључне речи: *Федерализам. – Децизионизам. – Карл Шмит. – Чувар устава. – Демократија. – Криза.*

* Аутор је ванредни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду, *kovacevic.bojan.bg@gmail.com*.

** Аутор се захваљује рецензентима на корисним сугестијама које су му помогле да побољша текст.

1. УВОД

За мислиоце децизионизма одлучујуће је питање извора, порекла политике.[1] У свету у коме је црква изгубила монопол на тумачење смисла, у модерни, поредак више није могао почивати на истини. Супротно просветитељском обећању, политика свој извор није пронашла ни у бескрајним расправама аутономних појединаца посвећених потрази за правичним уређењем. Поредак је могао происходити само из одлуке. То је увек морала бити одлука о представљању одређене идеје о поретку, коју је изродио друштвени, историјски и културни развој конкретне заједнице. Међутим, у свету без бога ниједна идеја не може до краја обухватити емпиријску стварност. Штавише, одмах након што је поредак успостављен, стварност почиње да се удаљава од утемељујуће идеје, све до тренутка када ће се од ње потпуно одвојити и преселити у сферу апстрактности. Тада заједница улази у фазу егзистенцијалне кризе, чиме се отвара прилика за господара устава да донесе одлуку о новом поретку или за чувара устава да донесе одлуку којом се стара идеја о поретку чува и поново представља. Мисао о федерализму никада није прихватила такав децизионистички поглед на друштво, политику и државу. Ни федералисти не узимају поредак као нешто што се подразумева, нешто задато једном за свагда. За њих се, међутим, потрага за одговором на питање извора политике не може завршити на одлуци апсолутистичког монарха, сувереног народа или председника Рајха већ представља непрекидан процес у коме уже и шире заједнице преговарају и изнова проналазе нове уставне одговоре на питање: зашто смо заједно? Другим речима, теорија федерализма и искуство сложених политичких заједница доводе у питање основне претпоставке децизионистичког разумевања света. Укрштање федералистичког и децизионистичког погледа на политику и право и њихово тестирање у историјском искуству сложених заједница требало би да допринесе дубљем разумевању тог старог спора чији значај у данашњем свету не бледи.

Теоретичаре федерализма са великим мислиоцем децизионизма Карлом Шмитом повезује омиљена заједничка тема: ишчезавање света модерних суверених држава. Док Шмит ламентира над губитком старог „плуриверзума“ међудржавне политике[2], они аутори који проучавају федерализам то виде као прилику да се конституционализам и демократија пренесу с оне стране државних граница.[3]

---

[1] Carlo Galli, *Geneallogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Il Mulino, Bologna 2010.

[2] Carl Schmitt, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Telos Press Publishing, New York 2006.

[3] Kalypso Nicolaidis, „The federal vision beyond the federal state“, *The Federal Vision* (eds. Kalypso Nicolaidis, Robert Howse), Oxford University Press, Oxford 2002.

Занимљиво је, међутим, да савремени писци о федерализму готово никад не спомињу рад Карла Шмита. Како то објаснити?

У федералистичком табору Шмит је обично поистовећиван са његовим антилибералним теоријским одговорима на кризу модерне државе. Идеја да потреба одбране устава у политички турбулентним временима изискује да се председнику доделе овлашћења комесарског диктатора[4] очигледно оштро противуречи ономе што научници који деле федералистички, антихијерархијски поглед на свет мисле о држави, друштву и политици. Слично важи и за Шмитов аргумент да у јединственом политичком ентитету плурализам у неком тренутку мора изазвати урушавање јединства па и самог политичког карактера заједнице.[5] Европски федералисти који заговарају пренос модела представничке демократије на наднационални ниво власти тешко би се сложили са Шмитовим увидом да су данашњи парламенти изгубили свој историјски и филозофски смисао.[6] Чак и они теоретичари федерализма који и сами тврде да је погрешно изједначити демократију и парламент не би прихватили Шмитово гледиште да непосредно изабрани председник републике најпотпуније отелотворује демократску вољу народа. Ти аутори би још мање могли да прихвате Шмитов закључак да федерализам и демократија нужно искључују једно друго.[7] Речју, за све оне ауторе који данашњу епоху виде као прилику за остварење визије федерализма с оне стране државних граница[8] Шмитови одговори на кризу либералне демократије изгледају до те мере ретроградно да им уопште не би требало посвећивати пажњу.

Осим идеолошки условљене равнодушности, разлог због кога они који данас проучавају федерализам нису успели да пронађу ништа занимљиво у Шмитовом делу јесте и то што његова уставна теорија федерације[9] не говори готово ништа о нормалном функционисању сложених државних система. Заиста, Шмита не занимају редовна прилагођавања институционалне равнотеже између самоуправе (*self-rule*) и заједничке управе (*shared-rule*) изазовима које пред систем поставља његова променљива околина. Оно што Шмита интересује

[4] Carl Schmitt, *Dictatorship*, Polity Press, Cambridge – Malden, Massachusetts, 2014, 180–302.

[5] Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, The University of Chicago Press, Chicago – London 2007, 45.

[6] Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts – London 2000.

[7] Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham – London 2008, 404–407.

[8] Вид., на пример, Thomas O. Hueglin, „Althusian Federalism for a Post-Westphalian World“, *The Challenge Of Cultural Pluralism* (ed. Stephen Brooks), Praeger, Westport 2002.

[9] C. Schmitt (2008), 379–408.

у вези са федерацијама јесте ванредно стање, изузетак, одлука која пркоси норми. Штавише, за Шмита подела овлашћења између два различита нивоа власти у Немачкој и Сједињеним Америчким Државама не представља ништа друго до сачувану рушевину федерализма која се нашла у новој унитарној структури државе.[10]

Уместо да објашњава свакодневно функционисање федералних система, Шмитова теорија нас позива да мислимо о епизодама егзистенцијалних криза у уставној историји сложених заједница. Док Шмит игнорише оно што је нормално, већина мислилаца федерализма не обраћа пажњу на оно што је изузетно у политичком животу федерације. Посматрано из такве визуре, амерички Грађански рат од 1861. до 1865. године представља само несрећан случај који је сложену политичку природу републике оставио недирнутом[11], југословенска федерација је била осуђена на пропаст једноставно зато што је то био „фасадни федерализам“[12], а немачки Рајх створен 1871. године не може се уопште ни сматрати федерацијом због свог одступања од америчког модела и хегемоне улоге Прусије у систему одлучивања.[13]

Шмитова бинарна логика пријатељ–непријатељ заиста не одговара изнијансираној свакодневној збиљи данашњих сложених заједница сачињених од територијалних и функционалних јединица које сежу од општина, регија, етничких група, преко разноврсних друштвено-економских удружења интереса, националних држава па све до наднационалних заједница. Када се, пак, сложена заједница суочи са претњом егзистенцијалне кризе или чак упадне у њену замку, као што је то случај са данашњом Европском унијом[14], Шмитова теорија постаје најзначајнија провокација и за теорију и за праксу федерализма. Његов децизионистички изазов гласи: у истинској федерацији сувереност се не може ни поделити ни уништити. Истовремено, ако дилема ко је суверен, федерација или њене саставне јединице, добије одговор, федерација престаје да постоји и прераста у суверену државу или се распада. Када се проблем овако постави, уљуљкани федералисти морају да одговоре на питање које

[10] C. Schmitt (2008), 405.

[11] Вид., на пример, Vincent Ostrom, *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*, University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska 1987; Sergio Fabbrini, *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press, Oxford – New York 2007.

[12] Carl Joachim Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, London 1968, 162–172.

[13] Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London – New York 1963.

[14] Claus Offe, *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge – Malden, Massachusetts 2015.

егзистенцијална криза враћа из духовне сфере децизионизма на тло историје: како да дилема о суверености у федерацији остане трајно отворена?

Питање на које се овај чланак усредсређује јесте проблем изградње федералног поретка – мора ли он происходити из суверене одлуке или може трајно остати неизвестан исход потраге за компромисом између разноликих заједница? Шмит у својој уставној теорији успоставља важну теоријску разлику између федерације и федералне државе. Док је у федералној држави питање суверености решено једном за свагда, у федерацији оно попут Дамокловог мача трајно виси над судбином заједнице. Пратећи ту теоријску дистинкцију, одлучујемо да у разматрање узмемо оне примере федерација које су до свог политичког јединства прелазиле другачији пут од класичних унитарних држава.[15] Трагамо, дакле, за федерацијом која је успешно пребродила децизионистички изазов. У тој потрази сусрећемо се са федерацијама које су у одлучујућем историјском тренутку прерасле у државу или се распале. Сједињене Америчке Државе узимамо као најзначајнији историјски покушај да претходно независне државе са богатим искуством самоуправе успоставе јединство у уставном процесу. Немачки пример нам омогућава да сагледамо како су се са децизионистичком дилемом свог уједињења изборила монархије које су као суверене и ефикасне државе постојале у дугом историјском периоду. Пример бивше југословенске федерације на први поглед не заврђује место у овој анализи. Прво, за разлику од немачког и америчког искуства, југословенска федерација је настала преношењем надлежности са централног нивоа власти на републике и покрајине. Друго, у Југославији је процес федерализације монополизовала Комунистичка партија. Коначно, та држава се распала у хаосу грађанских ратова. Постоје, ипак, снажни разлози који југословенско искуство чине релевантним за расправу о односу федерализма и децизионизма. Наиме, према званичној уставној идеологији југословенска држава, било унитарна или федерална по свом уређењу, представљала је само пролазну станицу на путу изградње бескласног друштва. Уместо као структуру, југословенски уставотворци одредили су федерализам као процес који постепено води ишчезавању државе. Иза федералне

[15] Начин на који је основно питање овог рада постављено налаже нам да из анализе искључимо оне сложене заједнице које су настале процесом трансформације претходно унитарних држава у федерације. Канада представља нарочито интересантан пример сложене заједница која упркос великој културној, историјској и језичкој хетерогености својих саставних јединица и непомирљивости њихових ставова о темељним уставним питањима. успева да избегне ситуацију егзистенцијалне кризе која би морала бити разрешена одлуком или-или. Raffaele Jakovino, Jan Erk, „The constitutional foundations of multinational federalism: Canada and Belgium“, *Multinational federalism. Problems and prospects* (eds. Michel Seymour, Alain G. Gagnon), Palgrave Macmillan, London 2012.

фасаде, пак, конкретни центри моћи својим одлукама омогућавали су стабилно функционисање поретка. Речју, пример Југославије сведочи о покушају скривања децизионистичке природе поретка у којој једна партија одлучује о судбини заједнице иза федералистичке уставне идеологије. То је оно што југословенско искуство чини необично корисним за разумевање федералистичких одговора на Шмитов децизионистички изазов. Неславни резултат југословенског експеримента представља и важну поуку за сличне покушаје изградње сложених заједница.[16] Коначно, Швајцарска је аутентичан пример трајне изградње сложене политичке заједнице у федералном процесу потраге за уставним компромисом кантона и грађана. Швајцарско искуство сведочи тако о могућности изградње федералног поретка који пркоси Шмитовој или-или децизионистичкој логици.

Чланак је подељен на три дела. У првом делу анализирамо три основна питања која Шмит упућује федералистима: ко је чувар федералног устава, шта обезбеђује паралелну политичку егзистенцију федерације и њених саставних јединица и какав је однос између федерализма и демократије? У другом делу испитујемо неке од најважнијих аргумената које је изнедрила федерална теорија у свом супротстављању децизионистичком погледу на свет. На крају се спуштамо са висина теоријских расправа на чврсто тло историје како бисмо потражили одговоре на Шмитова питања у конкретном искуству сложених политичких заједница.

2. ФЕДЕРАЛИЗАМ У ВАНРЕДНОМ СТАЊУ – КО ЈЕ ЧУВАР ФЕДЕРАЛНОГ УГОВОРА?

Класична теоријска дилема непријатеља и чувара устава враћа се на велика врата у арену узаврелих интелектуалних и идеолошких сукоба у временима када политичка заједница западне у системску кризу. Основни задатак чувара устава Шмит одређује на следећи начин: чувар устава има одговорност да утврди црвену линију која се не сме прећи уколико се жели сачувати оно што суштински одређује устав, његов дух.[17] Уколико такав чувар, као *pouvoir neutre et intermédiaire*, не успе да оствари своју најодговорнију дужност, на упражњено место коначног арбитра у уставним споровима ступа господар устава чије извануставне одлуке преображавају политичку природу заједнице одозго. Овде је одлучујуће питање ко одређује

[16] Bojan Kovačević, Slobodan Samardžić, „Internal Crisis of Compound Polities: Understanding the EU's Crisis in Light of the Ex-Yugoslav Federation's Failure", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 18(3)/2016.

[17] Карл Шмит, „Чувар устава", *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари* (ур. Слободан Самарџић), Филип Вишњић, Београд 2001.

шта чини дух устава и на који начин то чини. Уколико се устав поистовети са уставним текстом, наше питање постаје излишно. Наиме, ако се ствар посматра са формалистичке позиције, која не прави разлику између темељних одредаба и тривијалних уставних детаља, постаје немогуће разабрати шта чини изворну природу устава. Иако одбацује тај „релативни концепт устава“[18], Шмит такође тврди да устав не би требало помешати са неким произвољно одабраним политичким идеалом попут заштите приватне својине и личне слободе или успостављања бескласног друштва.[19] Устав је, ипак, нешто много суштинскије него сам уставни текст и нешто много трајније него преовлађујући политички циљеви епохе. Устав је, наиме, „акт уставотворне власти“.[20] Оно што Шмит изнова и изнова наглашава јесте да „устав не може сам себе да донесе“.[21] То није нека апстрактна „основна норма“ која долази ни од куда. Устав важи захваљујући постојању политичке воље која га успоставља. Да би се сачувала његова истинска природа, устав мора остати веран тој вољи и њеној одлуци о типу и форми политичког јединства. За Шмита је, дакле, најважније да утврди ко треба да одлучује о духу устава и ко треба да говори у његово име.[22] Док у апсолутистичким монархијама тај задатак остварује монарх посредством својих комесара у провинцијама, у демократској републици само инстанца која представља суверену вољу народа може поуздано да заштити оно што је одлучујуће важно у уставу.[23] Како, међутим, разрешити то питање у федерацијама, сложеним политичким заједницама које немају ни апсолутистичког монарха ни јединствени народ?

Шмит се хвата укоштац са том дилемом тако што покушава да разоткрије политичку вољу која успоставља федерацију. Такав задатак, пак, није нимало лак. Федерација настаје на темељу слободне воље својих држава чланица, што би значило да почива на међународном уговору. То је, међутим, посебна врста уговора, која суштински преображава политички статус сваке од чланица федерације. За разлику од уговора којим се ствара савез држава, федерални уговор не регулише само јасно дефинисане појединачне односе између држава. Уместо тога, федерални уговор успоставља трајно политичко јединство. То је акт уставотворне власти, што значи да је то „уставни уговор“.[24] Ко је, међутим, носилац уставотворне

[18] C. Schmitt (2008), 67–74.

[19] *Ibid*., 89–93.

[20] *Ibid*., 75.

[21] *Ibid*., 76.

[22] Jean-Francois Kervégan, *Que faire de Carl Schmitt?*, Gallimard, Paris 2011, 162.

[23] К. Шмит (1996).

[24] C. Schmitt (2008), 385.

власти у федерацији? Уколико у обзир узмемо само начин на који се федерални уговори склапају, можемо пожурити са закључком да су то државе чланице. Ствар, поново, није тако једноставна. Наиме, државе које постану чланице федерације нису оне исте државе које су претходно склопиле федерални уговор. „Улазак у федерацију значи да је устав чланице промењен. Чак и уколико ни једна једина уставна одредба није промењена, много је важније то да устав у позитивном смислу, другим речима, конкретни садржај темељне политичке одлуке у погледу свеукупне егзистенције државе, бива суштински промењен.“[25] То, међутим, још увек не значи да су државе чланице пренеле уставотворну власт на јединствени народ федерације. У супротном то уопште не би ни била федерација као сложена политичка заједница већ проста демократска држава. Уколико, дакле, уставни уговор не почива ни на политичкој вољи држава чланица ни на вољи јединственог народа, ко би требало да буде његов чувар?

Шмит зна да због очувања стабилности и предвидљивог функционисања федерални ниво власти мора имати могућност да интервенише у унутрашњим стварима својих чланица. Ко, пак, треба да одлучи да ли то интервенисање угрожава политичку егзистенцију тих држава? Ко утврђује црвене линије које се не смеју прећи уколико се жели сачувати право држава на самоодређење? Може ли се тај задатак поверити федералном уставном суду? Не може, зато што би тиме била измењена сама суштина изворног уговора, коме би била одузета његова уговорна основа. Уместо да постане чувар федералног устава, федерални уставни суд би постао његов господар који се налази изнад страна у спору. „Таква инстанца би постала суверен. То не би више био суд, већ одређена политичка моћ, која, следствено, и сама тежи свом самоочувању.“[26] Исто важи и за државе чланице које су се одрекле свог права да буду врховни арбитри уставног уговора у истом тренутку када су га склопиле. Уколико би државе одлучиле да поново преузму то право, оне би постале господари уговора, чиме би му одузеле његову уставну основу.

Постоји, дакле, очигледна антиномија која нас спречава да откријемо ко је чувар федералног уговора. За Шмита, међутим, управо та антиномија чини суштину уставног концепта федерације. Уколико та необична врста уговора треба да остане верна темељној политичкој одлуци која га је установила, онда питање врховног арбитра у истинским уставним конфликтима мора увек остати отворено. То значи да спорови поводом поделе надлежности између два нивоа власти никад не смеју задобити форму егзистенцијалног конфликта. У политичкој стварности чувар уставног уговора једноставно се не сме појавити. Ко онда утврђује границе легитимности мешања

[25] *Ibid*., 384.

[26] *Ibid*., 389.

федерације у послове својих чланица у случајевима егзистенцијалне кризе? Шмит одговара да федерација може остати федерација само док је способна да избегне такву кризу. Питање је, наравно, шта омогућује то избегавање.

Према Шмитовом мишљењу, суштинска хомогеност свих држава чланица је оно „што оправдава конкретни, егзистенцијални споразум између држава чланица и осигурава да до крајњег случаја конфликта неће доћи у оквиру федерације“.[27] Та хомогеност може бити различите врсте, она може бити национална, религијска, културна, социјална, класна или се може односити на сличне политичке принципе који преовлађују у државама чланицама. Кључно је да уколико постоји довољно сличности између држава чланица, онда федерално мешање у њихове послове не може бити доживљено као страно интервенисање које обесмишљава њихово право на самоодређење. Суштинска истоврсност саставних јединица чини те интервенције подношљивим и спречава да оне проузрокују егзистенцијални конфликт.

На први поглед чини се заиста парадоксално да чланице федерације успевају да сачувају своје независно политичко постојање само захваљујући томе што су сличне. За оне ауторе који различитост и плурализам виде као „суштинску федералну одлику друштва“[28] мора деловати збуњујуће то што Шмит одређује федерацију инсистирајући на хомогености. Разлог те збуњености налази се у томе што већина научника који одлуче да се баве федерализмом по правилу избегава да размотри могућност избијања егзистенцијалне кризе, могућност која је за Шмита одлучујућа. С једне стране, Шмит жели да зна ко доноси одлуку у ванредном стању у класичној држави, док, с друге стране, он пита шта може спречити долазак ситуације која нужно изискује такву одлуку у федерацијама. Егзистенцијална криза може бити разрешена само сувереном одлуком, коју може донети или федерација или њене државе чланице. Без обзира на то ко доноси такву одлуку, једном када се она донесе политичка коегзистенција федерације и њених чланица више није могућа – или се федерација распада или она доноси суверену одлуку, чиме ишчезава политички карактер њених чланица.

Посматрано из Шмитовог угла, дакле, на хомогености је да очува независност саставних јединица федерације и њихово право на самоодређење. Шта се, међутим, догађа када „хомогено јединство народа прекорачи политичке границе држава чланица“?[29] То је тренутак тријумфа демократије. Ствар је, пак, у томе што федерација не може да преживи тај тријумф који је преображава у „федералну

[27] *Ibid*., 392.

[28] William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Challenge*, Clarendon Press, Oxford 1956.

[29] C. Schmitt (2008), 404.

државу без савезног основа".[30] Победа демократије доказује тако да је политичка коегзистенција федерације и њених независних држава чланица била само прелазно стање. Што више демократија напредује, то државе чланице постају мање независне и заштићене од федералних интервенција. То значи да политичка заједница може остати федерална само док не постане потпуно демократска, зато што демократија значи „идентитет оних који владају и оних којима се влада, управљача и оних којима се управља, заповедника и следбеника".[31] Према Шмитовом схватању, илузорно је очекивати да тај идентитет може почивати на активном учешћу грађана у политичком процесу. Само је суштинска хомогеност оно што истински и трајно мири државу и друштво. Једном када се достигне тако висок степен хомогености, воља државе и воља народа више се не могу разликовати. Очигледно, у таквој врсти заједнице која почива на уставотворној вољи народа може постојати само једно политичко јединство. У окриљу демократске федералне државе нема више места за посебну политичку егзистенцију саставних јединица. Шмитовим речима, „у стварности не постоји политичко друштво или удружење већ само један политички ентитет – једна политичка заједница".[32] Када се комплетно политичко јединство достигне, федерални уставни уговор више не може бити уговор. Уместо тога, он постаје демократски устав. Чак и ако претходна федерална организација може бити уграђена у нов државни облик, федерација губи своју суштинску природу и прераста у класичну националну државу.

Испада тако да је за Шмита федерација осуђена да буде преображена у државу. Тај преображај се може догодити у вртлогу егзистенцијалне кризе или он може проистећи из природног напредовања демократије. Како да се односимо према таквом закључку? Очигледно, не можемо га прихватити као неприкосновену истину. Не смемо га, међутим, ни пребрзо одбацити као ирелевантан. Наше становиште је да што више федерални мислиоци пренебрегавају Шмитова питања, то његови антифедералистички одговори постају примамљивији за доносиоце одлука.

3. ФЕДЕРАЛИЗАМ И ДЕЦИЗИОНИЗАМ

На свом путу проучавања природе модерне државности федералисти и Шмит проналазе различите водиче у историји политичке мисли. Оно што су за Шмита Боден и Хобс, за модерне

[30] *Ibid*.

[31] *Ibid*., 264.

[32] C. Schmitt (2007), 45.

теоретичаре федерализма је Јохан Алтузије (*Johannes Althusius*).[33] Насупрот децизионистичкој мисли Макијавелија, Бодена и Хобса, која је утрла пут модерној државности, Алтузије посматра разноликост средњовековних градова, општина, провинција, регија и професионалних организација као богатство које по сваку цену треба сачувати, а не као извор сталних сукоба и нестабилности. За њега је политика једноставно „уметност удруживања (*consociandi*) људи зарад успостављања, култивисања и очувања друштвеног живота".[34] Алтузије тако одбацује једноставност и математичку извесност Боденове и Хобсове апсолутистичке државе. На место предвидљивости Левијатанове суверене одлуке он поставља авантуру неизвесне политичке потраге за одговором на питање шта је корисно и нужно за заједнички живот разноликих територијалних и функционалних група удружених у свеобухватну заједницу.

Карл Ј. Фридрих (*Carl J. Friedrich*) један је од првих модерних теоретичара који су препознали далекосежан значај Алтузијеве теорије. Према Фридриховом мишљењу, федерализам не би требало посматрати као статичан концепт вертикалне поделе надлежности у довршеним политичким заједницама, државама. Уместо тога, реч је о трајном процесу „федерализовања политичке заједнице, односно, процесу кроз који одређени број одвојених политичких ентитета склапа договоре зарад проналаска решења, усвајања заједничких политика и доношења заједничких одлука о заједничким проблемима".[35] Ко је суверен у таквом систему? На чијој коначној одлуци се темељи предвидљиво функционисање сложене заједнице? Фридрих одговара: „Нико не може бити суверен у федералном систему."[36] Као и Шмит, и Фридрих је разумео да се сувереност не може делити, будући да би то негирало саму њену природу недељиве и највише власти. Уместо да падне у замку лажне дилеме о томе да ли сувереност припада државама или федерацији, Фридрих једноставно проглашава потпуну некомпатибилност федерализма и суверености. Будући да федерализам почива на уговору, место суверена заузима уставотворна власт, она која уговор сачињава. Као и код Алтузија, та уставотворна власт не припада апстрактним појединцима већ остаје увек у поседу оних колективитета који склапају федерални уговор и сежу од локалних и регионалних па све до глобалне заједнице. Супротно децизионистичкој логици, Фридрихова сложена заједница не опстаје захваљујући одлуци, коначној речи сувереног владара. Лишена извесности, федерација опстанак ставља у функцију спремности својих саставних јединица

[33] Johannes Althusius, *Politica*, Liberty Fund, Indianapolis 1995.

[34] *Ibid*., 48.

[35] C. J. Friedrich (1968), 7.

[36] *Ibid*., 8.

да заједничка правила игре стално изнова прилагођавају промењеним друштвеним, политичким и економским приликама.

Данијел Елазар (*Daniel Elazar*) још један је од важних савремених мислилаца федерализма који је разумео значај Алтузијеве теорије за разумевање данашњег света.[37] Управо на трагу Алтузијеве мисли Елазар закључује да у федералном систему не може постојати јединствен центар суверене власти. Из тога происходи разликовање „нецентрализације“ и „децентрализације“. Нецентрализовани, на уговору засновани федерални „матрикс“[38], сматра Елазар, омогућава најбољу комбинацију самоуправе и заједничке управе између саставних јединица политичке заједнице.

Међу љуте федералистичке непријатеље децизионистичке логике модерне државности спада и Винсент Остром (*Vincent Ostrom*). Државе су за њега само „фаустовске нагодбе које користе инструменте зла да би постигле добро, обмањујући на тај начин људе и стварајући трајне заблуде и самозаблуде у погледу управљања људским стварима“.[39] За Острома је сам термин „федерална држава“ оксиморон. Постоје „федерална друштва као самоуправна друштва“ и „друштва којима управља држава“.[40] Појединци и колективи који чине аутентично федерално друштво стално изнова проналазе нова правила политичког одлучивања учећи из искуства претходних грешака друштвеног организовања. У таквој сложеној заједници, Шмитово питање ко доноси одлуку у ванредном стању заиста постаје излишно.

Анализом радова савремених федералистичких аутора инспирисаних Алтузијем, можемо извући неколико закључака који се супротстављају Шмитовим увидима. Први се односи на питање успостављања политичког јединства. Док је за Шмита хомогеност одлучујућа претпоставка јединства, федералисти одговарају да федерално јединство заувек остаје неизвестан исход процеса делиберације и потраге за компромисом. „Федерализам је обележен сталним давањем и одузимањем између инклузивне заједнице и њених саставних делова, и ова органска међузависност, сарадња и размена чини универзално начело политичке организације.“[41] Посматрано из

[37] Daniel J. Elazar, „Althusius and federalism as grand design“, *Konsens und konsoziation in der politischen Theorie des fruhen Föderalismus* (Hrsg. Giuseppe Duso, Werner Krawietz, Dieter Wyduckel), Duncker & Humbolt, Berlin 1997.

[38] Daniel J. Elazar, „Mason versus Madison: Developing an American Theory of Federal Democracy“, *Federalism: The Legacy of George Mason* (ed. Martin B. Cohen), University Publishing Association, Fairfax 1988, 97.

[39] Vincent Ostrom, „Where to Begin“, *Publius* 2/1995, 58.

[40] *Ibid*., 54.

[41] Carl J. Friedrich, „Federal constitutional theory and emergent proposals“, *Federalism, Mature and Emergent* (ed. Arthur W. Macmahon), Doubleday & Company, New York 1955, 513–514.

Шмитовог угла, добра воља за компромисом илузорна је уколико у федерацији не постоји супстанцијална хомогеност. „Тамо где нема супстанцијалне хомогености, споразум о федерацији представља несупстанцијални, лажни и срамотни чин.“[42] То се наравно коси са позицијом према којој кључни састојак федералистичког јединства чини верност федералистичком духу да се стално проналазе нови уставни начини остваривања заједничких циљева и потреба.

На питање односа између федерализма и демократије федералисти нуде одговоре који су суштински супротни Шмитовом схватању. Док Шмит сматра да федерација не може бити демократска, Фридрих тврди да демократија и федерализам подразумевају једно друго и да једно без другога уопште и не могу да постоје.[43] За Шмита у федерацији увек постоји могућност да народ постане свестан свог политичког постојања и почне да делује као јединствена нација. Остваривање те могућности условљено је променама политичких и геополитичких прилика. Једном, пак, када јединствени народ преузме уставотворну власт, федерација престаје да постоји и бива преображена у федералну државу. Оно, пак, што федералистима омогућава да помире федерализам и демократију јесте управо то што они одбацују саму идеју народне суверености, замењујући појам јединственог народа плурализмом група. „Све што је потребно јесте да се прихвати да задата група појединаца А1, А2, А3... и друга група Б1, Б2, Б3... ‘припада’ не само заједници А и заједници Б већ истовремено и заједници АБ, која их обе укључује, при чему се подразумева да оно што одређује заједнице јесу заједничке потребе, циљеви итд.“[44]

Алтузијем надахнути савремени федералистички аутори изнедрили су заиста логички кохерентне одговоре на Шмитову федералну дилему. За разлику од Шмита, њих не занима изузетни случај груписања пријатељ–непријатељ као претпоставка успостављања одлучујућег јединства које превазилази пуко груписање друштвених организација. За федералистичко схватање политике разлика између децентрализоване државе, федералне државе, лиге народа, царства или пуког система држава није у томе што неке од тих заједница представљају одлучујуће политичко јединство а друге не. Уместо тога, постоји само разлика у „ступњу односа између власти и територије којом се управља; при чему два гранична случаја, комплетно јединство и комплетна раздвојеност, представљају само маргиналне фазе“.[45]

[42] Schmitt (2008), 395.

[43] Friedrich (1955), 519.

[44] *Ibid*.

[45] *Ibid*., 515.

Насупрот Шмиту, федералисти не настоје да помире антиномије федералног концепта. Штавише, антиномије, тензије, несигурност и непредвидљивост сваког истинског процеса федерализације треба разумети као еманципаторски потенцијал који треба сачувати по сваку цену. Прихвативши идеју федерације као „матрикса“, федералисти попут Фридриха, Елазара и Острома улазе у сукоб са свим темељним појмовима модерне државности. Суверена одлука се замењује процесом федерализације. На место хомогености ступа бескрајна потрага за консензусом између свеобухватне заједнице и њених саставних делова. Демократију појмљену као идентитет владара и оних којима се влада замењује плурализам територијалних и функционалних интереса.

Речју, најважнији представници савремене мисли о федерализму покушавају да нам кажу да уколико се ослободимо ригидне логике или-или Бодена, Хобса и Шмита, можемо открити читав нови свет могућности за проширење демократије и конституционализма с оне стране граница националних држава. Питање је зашто бисмо им веровали. Постоји ли нешто уистину вредно што можемо изгубити уколико раздвојимо заједнице у којима живимо од појмова народне сувереності, чувара устава, коначне одлуке или одлучујућег политичког јединства? Тражити одговоре искључиво на нормативном нивоу анализе било би погрешно колико и лако и површно. Већина данашњих федералиста исувише брзо је прогласила победу еманципаторске визије бескрајног процеса федерализације политичких заједница над Шмитовим концептом федерације која почива на суштинској хомогености својих држава чланица. У овом чланку бирамо другачији пут. Уместо да та питања решавамо заузимајући идеолошку позицију, окрећемо се историјском искуству америчке, немачке, швајцарске и југословенске федерације како бисмо видели шта нам оно говори о односу федерализма и децизионизма.

4. МОЖЕ ЛИ ФЕДЕРАЛИЗАМ ДА ПРЕЖИВИ ДЕЦИЗИОНИЗАМ?

Теоријски и практични одговори на темељне дилеме политичке мисли који су пронађени у процесу изградње модерних националних држава нису били на располагању архитектама сложених политичких заједница. За разлику од модерних држава, федерације су настајале удруживањем претходно суверених и независних ентитета. Стога су оне морале проналазити сопствене начине да разреше антиномију између слободе и поретка, да успоставе демократију и изграде национално јединство. Управо због тога је значајно испитати како се такве заједнице носе са теоријским изазовом аутора чија је мисао

разоткрила оно мрачно у природи модерне државности. Постављамо, дакле, следеће питање: да ли нам америчко, југословенско, немачко и швајцарско историјско искуство говоре нешто важно о федерализму што Шмитова уставна теорија не успева да објасни?

Према схватању федерализма као процеса, не постоји јасна линија која разграничава савез држава, федерацију и федералну државу, будући да су то само различите етапе постепеног процеса федерализовања политичке заједнице. Посматрано са тог становишта, нема потребе одређивати црвене линије које се не смеју прекорачити уколико устав треба да остане веран утемељујућој политичкој одлуци која га је установила. Уколико се, наиме, федерализам појми као процес, онда питање уставног чувара постаје излишно. У случају Сједињених Америчких Држава прелаз од Одредаба о конфедерацији на Устав заиста није одредио коначног арбитра уставних спорова. Међутим, далеко од тога да је настанак америчке федерације учинио излишним питање чувара устава. Штавише, то питање се у деценијама након Филаделфијске конвенције нашло у самом средишту свих великих политичких спорова.[46] Очеви оснивачи САД нису успели да спрече да питање поделе власти између федерације и њених саставних јединица прерасте у питање о суверености. Посматрано кроз призму доктрине о правима држава Џона Калхуна (*John Calhoun*), политички конфликти због увођења заштитних царина и ропства постају разорни уставни конфликти који изискују или-или врсту разрешења.[47] Међутим, у условима непостојања суштинске хомогености, такав вид разрешења нужно угрожава основне вредности и посебан начин живота неких чланица федерације. За Американце тог времена очување политичке самосвојности њихових држава било је нешто за шта вреди жртвовати живот у рату. Дакле, ту се ипак радило о црвеним линијама. Проблем је био у томе што је за државе Севера и државе Југа црвена линија значила суштински различите ствари. Тек пошто је питање суверености разрешено силом мача и огња у Грађанском рату 1861–1865. године, Устав је коначно добио свог неприкосновеног чувара у лику Врховног суда САД.[48] Ствар је, међутим, у томе што то више није био исти устав, који не представља „ни национални ни федерални устав“, како су то замислили очеви оснивачи; од Грађанског рата то је најпре национални па тек онда федерални устав. Ни САД више нису биле иста политичка заједница. То више није била федерација већ суверена држава.

[46] Charles Beard, Mary R. Beard, *History of the United States*, New York 1921, 285–343.

[47] John C. Calhoun, „On the relation which the states and general government bear to each other“, *Theories of Federalism* (eds. Dimitrios Karmis, Wayne Norman), Palgrave, New York 2005.

[48] Andrew Glencross, *What Makes the EU Viable? European Integration in the Light of the Antebellum US Experience*, Palgrave Macmillan, New York 2009, 59.

У погледу политичке коегзистенције федерације и њених чланица, испоставило се да саставне јединице нису успеле да сачувају свој државни карактер због својих супротстављених схватања о тако темељном вредносном питању какво је било ропство. Због непостојања суштинске сличности државе нису успеле да избегну егзистенцијални конфликт, чији ће их исход трајно лишити политичке егзистенције. Питање политичке независности и права на самоодређење саставних јединица америчке федерације биће након грађанског рата трајно скинуто са дневног реда. Исту судбину имало је и питање односа између федерализма и демократије. Након Линколнове (*Abraham Lincoln*) ратне победе, амерички народ постаје неприкосновени носилац уставотворне власти. Државе чланице не само да више никад нису одиграле кључну улогу у уставним трансформацијама већ су временом изгубиле и амбицију да то чине. У периодима нормалног функционисања система та темељна уставна трансформација од федерације ка демократској држави остаје замаскирана сачуваним институционалним системом хоризонталних и вертикалних кочница и равнотежа.[49] Чињеница да америчка политичка заједница почива на вољи јединственог народа постаје видљива само у изузетним уставним моментима као што су *New Deal* реформе, када се основна уставна правила мењају.[50] Управо ти ретки, драматични „уставни моменти“ убедљиво потврђују да у случају САД федерација уистину није успела да преживи тријумф демократије.

Према тексту устава и мишљењу његових главних тумача, југословенски федерализам је био замишљен као процес који постепено треба да происходи остваривањем бескласног друштва.[51] Тај особити концепт федерализма помера фокус са онога што је већ ту и треба да буде сачувано – политичко постојање појединачних чланица федерације освојено и одбрањено уз велике људске жртве у току националних ослободилачких ратова – ка нечему што тек треба створити – друштво које без државе управља само собом. Посматрано из тог угла, сам појам уставног чувара постаје бесмислен и историјски ретроградан. Исто важи и за питање суштинске хомогености чланица федерације, која у случају Југославије није била историјски задата. Уместо тога, према званичној уставној визији, истинска сличност становништва требало је да се појави тек у тренутку када федерални процес стигне до тачке у којој ће Срби, Хрвати, Македонци, Словенци и Црногорци постати спремни да превладају своје националне,

[49] S. Fabbrini (2007), 141–171.

[50] Bruce Ackerman, *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts – London 1993.

[51] Dejan Jović, *Yugoslavia: A State That Withered Away*, Purdue University Press, West Lafayette, Indiana 2009.

религијске, културне и језичке разлике.[52] У сваком случају, упркос томе што није имала уставног чувара ни хомогеност, та својеврсна сложена заједница показала се способном да плодоносно функционише деценијама. Значи ли то да нам југословенско искуство говори нешто ново о федерализму, нешто што Шмитова уставна теорија не може да објасни?

Одговор је, ипак, одречан. Иако лишен свог чувара, југословенски устав имао је свог господара, који је стајао изнад њега као неприкосновени коначни арбитар свих уставних спорова. Били су то Комунистичка партија и њен доживотни вођа Јосип Броз Тито. Званични уставни концепт федерације као нечега што се трајно налази у настајању учинио је немогућим разликовање између нормалног стања и стања егзистенцијалне кризе. То је партијским елитама омогућило да у својству „суверених диктатора“[53] непрекидно мењају одозго основну природу устава федерације и устава њених држава чланица. Међутим, након Титове смрти, питање ко треба да наследи улогу уставног господара почело је да дели управљачке елите из различитих република. Када су се коначно републике докопале улоге уставних господара, федерација се распала, показавши тако да је ипак била оно што је Шмит назвао „обмањујућим и привидним послом“.

Питање паралелне коегзистенције федерације и њених саставних јединица у Југославији било је дуго маскирано уставном идеологијом која га је учинила беспредметним будући да је држава као таква на крају требало да одумре. Ипак, једном када се то питање са висина идеолошких расправа преместило на чврсто тло политичке стварности, испоставило се да историјске, националне, религијске и културне разлике саставних јединица федерације представљају непремостиву препреку очувању политичког јединства.[54] Исто важи и за однос између федерализма и демократије. Док је систем функционисао предвидљиво, главни доносиоци одлука могли су да приказују посебан југословенски модел „самоуправног федерализма“ као историјски напреднији од оног класичног, који почива на концепту *demos*-а као јединственог народа. Међутим, у ситуацији када је споразум између владајућих елита постао недостижан, тај наводно напредни систем демократије показао се немоћним да одговори чак и на најскромније захтеве и потребе становништва. Елите су тако биле принуђене да се окрену класичном моделу демократије. Међутим, будући да је федерални устав сместио циљ остварења

[52] Edvard Kardelj, *The Nation and Socialism*, Socialist Thought and Practice, Belgrade 1981.

[53] C. Schmitt (2014), 112–131.

[54] Слободан Самарџић, *Југославија пред искушењем федерализма*, Стручна књига, Београд 1990.

истинске хомогености Југословена у далеку и неизвесну будућност, једина хомогеност која је елитама остала на располагању била је национална хомогеност појединачних република. Управо су на том основу народи Југославије коначно приграбили уставотворну власт. За њихове националне лидере то је значило тријумф демократије. Смрт југословенске федерације била је непосредан исход таквог тријумфа.

Насупрот уставном искуству САД, немачко уједињење 1871. године одиграло се без великих дебата о правом носиоцу суверености и уставотворне власти. Исти језик, култура и обичаји, заједно са колективним историјским сећањем на ослободилачке ратове против Наполеонове Француске, били су довољни да оправдају политичко јединство Немаца. Суштинска хомогеност становништва била је такође довољна да премести проблем уставног чувара на безбедну раздаљину од друштвено-политичке стварности а да га притом не реши. Питање поделе задатака између федерације и њених чланица било је од самог почетка повезано са унапређењем ефикасности управљачког процеса. Насупрот америчком искуству, питање нужног уплива федерације у унутрашње послове држава чланица никад није прерасло у неразрешиви конфликт због суверености.[55] Рат између Прусије и Аустрије 1866. године није имао везе са питањем коначног арбитра у уставним споровима између федерације и њених чланица. Уместо тога, поставило се питање чији цар би, пруски или аустријски, требало да представља уједињену политичку вољу Немаца.

Отклонивши могућност избијања егзистенцијалног конфликта на безбедну удаљеност од политичке стварности, суштинска хомогеност чланица федерације омогућила им је да сачувају свој статус држава. Свестан да национално јединство Немаца почива на нечему трајном, што обликују дубоке силе историје, Бизмарк (*Otto von Bismark*) није био приморан да једном за свагда разреши питање суверености и тако укине независно политичко постојање старим немачким монархијама. Управо је супстанцијална хомогеност Немаца омогућила да се политичка и административна аутономија држава не доживе као претња политичком јединству федерације већ као инструмент ефикаснијег остваривања њених најважнијих друштвених, безбедносних, економских и политичких циљева.[56]

Остајући лојални својим монарсима, који су им обезбеђивали сигурност и економски просперитет вековима, Немци који су се 1871. године нашли у јединственом Рајху нису имали амбицију да преузму

[55] Hans Boldt, „Federalism as an Issue in the German Constitutions of 1849 and 1871“, *German and American Constitutional Thought* (ed. Hermann Wellenreuther), Bloomsbury Academic, New York – Oxford 1990.

[56] Daniel Ziblatt, *The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2006, 32–56.

уставотворну власт. Једном када су одлучили да коначно прихвате демократски принцип, усвојивши у Вајмару Устав 1919. године, они су то учинили избегавајући егзистенцијални конфликт између федерације и њених држава чланица. Насупрот америчком и југословенском случају, чланице немачке федерације мирно су се одрекле значајних управљачких овлашћења и независног политичког постојања зарад остваривања потпуног националног јединства. Амерички народ је морао да прође кроз крвави грађански рата како би Устав учинио прво националним, а тек онда федералним. Немци су постали носиоци уставотворне власти захваљујући природном развоју демократије. Ипак, оно што немачко искуство чини сличним америчком и југословенском јесте то што је тријумф демократије значио ишчезавање истинске федерације. Пошто је демократија заменила монархију, немачка федерација је мирно преображена у суверену државу сачувавши само неке од елемената претходне федералне структуре.

Из претходних редова следи да искуство америчке, југословенске и немачке федерације не противуречи главним закључцима Шмитове уставне теорије. Нисмо узели у разматрање нормално функционисање тих федералних система будући да то уопште не занима Шмита. Тај класични мислилац државе и права жели да открије шта се дешава са федерацијама у ситуацији егзистенцијалне кризе. Нас, пак, занима постоји ли нека сложена политичка заједница која чини излишним Шмитово омиљено или-или разликовање између нормалног и ванредног. Може ли нам искуство швајцарске федерације рећи нешто више о томе?

Питање црвених линија које се не смеју прећи уколико кантони треба да сачувају своју политичку аутономију има суштински значај за швајцарску федерацију. У недостатку било какве врсте супстанцијалне сличности становништва, федералне интервенције којима се угрожава право кантона на самоодређење одувек су биле доживљаване као стране интервенције. Тако је, насупрот немачком искуству, питање уставног чувара у Швајцарској непосредно повезано са проблемом вертикалне поделе управљачких задатака. То значи да дилема о томе ко одлучује о духу устава и ко говори у његово име не може бити избегнута у политичкој пракси. Нестална друштвена, економска и геополитичка реалност изискује сталну потрагу за новим видовима равнотеже између самоуправе и заједничке управе, а само чувар устава може одредити како истинска равнотежа треба да изгледа. То, међутим, у Швајцарској никада није био задатак комесарског диктатора који делује само у ванредним околностима кризе. Уместо тога, народи који сачињавају швајцарску сложену заједницу преузели су на себе задатак цртања и прецртавања уставних црвених линија, користећи инструменте непосредне демократије.[57] Тај

[57] Thomas Fleiner, L. R. B. Fleiner, *Constitonal Democracy in a Multicutural and Globalized World*, Springer, Berlin – Heilderberg 2009, 593–650.

особити чувар устава мора изнова и изнова да остварује свој одговоран задатак, будући да питање црвених линија долази у средиште политичке пажње сваки пут када федерални ниво власти као одговор на изазове глобализованог света науми да преузме неку од кантоналних надлежности.[58] Швајцарска федерација је заиста трајно у настајању, што чини немогућим повлачење јасних линија раздвајања између нормалног и ванредног стања. Супротно југословенском искуству, швајцарски систем функционише стабилно вековима иако не постоји било какав уставни господар који би о политичкој природи федерације одлучивао одозго. Шмитова уставна теорија немоћна је да објасни тај феномен.

Шмит такође не може да објасни чињеницу да су и швајцарска федерација и њене саставне јединице успеле да сачувају своју политичку егзистенцију упркос томе што не постоји национална, религијска, језичка, класна или културна хомогеност становништва. Неко би могао да тврди да је питање политичког јединства Швајцараца разрешено кратким грађанским ратом (*Sonderbund*) из 1848. године. Тај аргумент, међутим, не делује довољно убедљиво. Насупрот искуству САД, победници тог кратког рата са малим бројем жртава нису једноставно приморали поражене кантоне да прихвате њихову визију будућег политичког јединства. Уместо тога, направљен је компромис.[59] Штавише, то није била врста компромиса која би питање суверености разрешила једном за сва времена. О условима швајцарског политичког јединства преговара се стално изнова, сваки пут када то од система одлучивања затражи његова суштински промењена околина.

Коначно, искуство Швајцарске најочигледније противуречи Шмитовим закључцима о односу између федерализма и демократије. У Швајцарској, наиме, ни федерализам ни демократија не почивају на суштинској хомогености становништва. Уместо тога, становници изузетно хетерогених територијалних и функционалних заједница до свести о припадности швајцарској нацији доспевају активним учешћем у политичком процесу. То значи да у случају Швајцарске федерација не би могла да преживи без демократије. Истовремено, модел демократије утемељен на јединственом народу који врши уставотворну власт уопште се не може применити у Швајцарској. Само захваљујући федералном систему који омогућава непосредно учешће историјски задатих заједница у процесу доношења одлука швајцарска демократија успева да функционише, узимајући облик

[58] Hanspeter Kriesy, Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2008, 56–61.

[59] Thomas Fleiner, „Discrepancies between Civil Law and Common Law Federations“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 19(1)/2015, 405.

демоикратије. Док Шмит тврди да федерација не може да преживи тријумф демократије, швајцарско искуство живо сведочи да федерализам и демократија могу бити интринзично повезани до те мере да један појам не може опстати без другог.

5. ЗАКЉУЧАК

Питање изградње федералног поретка било је у средишту пажње овог чланка. Мора ли политичко јединство федерације почивати на одлуци суверена? Може ли уставни одговор на питање извора политике бити неизвестан исход бескрајног политичког процеса договарања између заједница и грађана који федерацију стално изнова стварају? Трагали смо, дакле, за федерацијом која одолева децизионистичком изазову. Пример САД сведочи о неуспешном покушају да се питање црвених линија у процесу изградње федералног поретка заобиђе захваљујући оригиналном уставном решењу вертикалне и хоризонталне поделе власти. Југословенски уставни експеримент са федерализмом као процесом изградње сложене заједнице према унапред задатим политичким циљевима требало је да учини питање уставног чувара и политичког јединства федерације излишним. Када је, пак, захтев за одлуком пробио наслаге званичне идеологије и поставио се у политичкој стварности, федерација се распала. Пример немачке федерације, створене уједињавањем суверених монархија које су као независне постојале вековима, сведочи о могућности избегавања егзистенцијалног конфликта захваљујући етничкој хомогености становништва.

На крају смо, ипак, успели да пронађемо федерацију чије искуство Шмитова децизионистичка теорија не може да објасни. Та федерација је Швајцарска. За разлику од немачког искуства, у Швајцарској су се нашле уједињене етнички изразито хетерогене заједнице. Насупрот америчком и југословенском искуству, питање порекла, крајњег извора политике, швајцарски уставни експеримент стално изнова поставља у средиште политичког процеса који укључује грађане и њихове заједнице. У својим радовима Шмит стално упозорава на опасност од тога да се у временима стабилног функционисања система заборави питање извора поретка. На учесталим референдумима о уставним променама у Швајцарској са Шмитовим питањем се суочавају сами грађани и на њега изнова успевају да пронађу одговоре примерене промењеној политичкој и друштвеној стварности. Активно учешће грађана у одлучивању о црвеним линијама које федерална власт не сме да пређе уколико не жели да угрози опстанак заједнице чини да исход уставног и политичког процеса у Швајцарској буде неизвеснији него у било којој другој федерацији. Инструменти непо-

средне демократије условљавају и то да процес изградње федерације у Швајцарској буде постепен, тром и спор. Упркос томе, швајцарски федерални процес изградње заједнице вековима успешно избегава да удари о децизионистички зид егзистенцијалне кризе. Управо то чини швајцарско федерално искуство корисним путоказом за све нове покушаје изградње сложених заједница који настоје да избегну кобну клопку децизионизма.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

Ackerman, B., *We the People. Foundations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts – London 1993.

Althusius, J., *Politica*, Liberty Fund, Indianapolis 1995.

Beard, A. C., Beard, M. R., *History of the United States*, New York 1921.

Boldt, H., „Federalism as an Issue in the German Constitutions of 1849 and 1871“, *German and American Constitutional Thought* (ed. H. Wellenreuther), Bloomsbury Academic, New York – Oxford 1990.

Calhoun, J. C., „On the relation which the states and general government bear to each other“, *Theories of Federalism* (eds. D. Karmis, W. Norman), Palgrave, New York 2005.

Elazar, D. J, „Mason versus Madison: Developing an American Theory of Federal Democracy“, *Federalism: The Legacy of George Mason* (ed. M. B. Cohen), University Publishing Association, Fairfax 1988.

Elazar, D. J., „Althusius and federalism as grand design“, *Konsens und konsoziation in der politischen Theorie des fruhen Föderalismus* (Hrsg. G. Duso, W. Krawietz, D. Wyduckel), Duncker & Humbolt, Berlin 1997.

Fabbrini, S., *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press, Oxford – New York 2007.

Fleiner, T., Fleiner, L. R. B., *Constitonal Democracy in a Multicutural and Globalized World*, Springer, Berlin – Heilderberg 2009.

Fleiner, T., „Discrepancies between Civil Law and Common Law Federations“, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 19(1)/2015.

Friedrich, C. J., „Federal constitutional theory and emergent proposals“, *Federalism, Mature and Emergent* (ed. A. W. Macmahon), New York 1955.

Friedrich, C. J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, London 1968.

Galli, C., *Geneallogia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Il Mulino, Bologna 2010.

Glencross, A., *What Makes the EU Viable? European Integration in the Light of the Antebellum US Experience*, Palgrave Macmillan, New York 2009.

Hueglin, T. O., „Althusian Federalism for a Post-Westphalian World", *The Challenge Of Cultural Pluralism* (ed. Stephen Brooks), Praeger, Westport 2002.

Jakovino, R., Erk, J., „The constitutional foundations of multinational federalism: Canada and Belgium", *Multinational federalism. Problems and prospects* (eds. M. Seymour, A. G. Gagnon), Palgrave Macmillan, London 2012.

Jović, D., *Yugoslavia: A State That Withered Away*, Purdue University Press, West Lafayette, Indiana 2009.

Kardelj, E., *The Nation and Socialism*, Socialist Thought and Practice, Belgrade 1981.

Kervégan, J. F., *Que faire de Carl Schmitt?*, Gallimard, Paris 2011.

Kovačević, B., Samardžić, S., „Internal Crisis of Compound Polities: Understanding the EU's Crisis in Light of the Ex-Yugoslav Federation's Failure", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 18(3)/2016.

Kriesy, H., Trechsel, A. H., *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge – New York 2008.

Livingston, W. S., *Federalism and Constitutional Challenge*, Clarendon Press, Oxford 1956.

Nicolaidis, K., „The federal vision beyond the federal state", *The Federal Vision* (eds. K. Nicolaidis, R. Howse), Oxford University Press, Oxford 2002.

Offe, C., *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge – Malden, Massachusetts 2015.

Ostrom, V., *The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment*, University of Nebraska Press, Lincoln, Nebraska 1987.

Ostrom, V., „Where to Begin", *Publius* 2/1995.

Самарџић, С., *Југославија пред искушењем федерализма*, Стручна књига, Београд 1990. (Samardžić, S., *Jugoslavija pred iskušenjem federalizma*, Stručna knjiga, Beograd 1990)

Schmitt, C., *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts – London 2000.

Schmitt, C., *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*, Telos Press Publishing, New York 2006.

Schmitt, C., *The Concept of the Political*, The University of Chicago Press, Chicago – London 2007.

Schmitt, C., *Constitutional Theory*, Duke University Press, Durham – London 2008.

Schmitt, C., *Dictatorship*, Polity Press, Cambridge – Malden, Massachusetts 2014.

Шмит, К., „Чувар устава“, *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари* (ур. С. Самарџић), Филип Вишњић, Београд 2001. (Šmit, K., „Čuvar ustava“, *Norma i odluka, Karl Šmit i njegovi kritičari* (ur. S. Samardžić), Filip Višnjić, Beograd 2001)

Wheare, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, London – New York 1963.

Ziblatt, D., *The Formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2006.

Bojan Kovačević, PhD

Associate Professor
University of Belgrade, Faculty of Political Sciences

FEDERALISM AND CONSTITUTING OF AN ORDER – DECISION OR PROCESS?

Summary

Most of contemporary constitutional lawyers investigating federalism focus only on the system's normal functioning. In contrast to this mainstream approach in this article we argue that in order to understand true challenges of compound communities in today's epoch of crisis a scholar has to look for the ways a federation caught in the trap of exceptional situation deals with the either/or decisionist dilemma. The article is divided in three parts. In the first part we ask the three major questions: Who is guardian of the federal constitution? What enables the parallel political coexistence of a federation and its composing parts? What is the relationship between federalism and democracy? In the second part, we present some of todays most distinguished federal scholars' arguments that negate the importance of whether-or decisionistic dilemma for understanding compound communities' constitutional nature. In the last part,

we land from the sky of theoretical discussions to the realm of history in order to look for the answers to Schmitt's questions in concrete experience of compound political communities.

Key words: *Federalism. – Decisionism. – Carl Schmitt. – Guardian of the constitution. Democracy. – Crisis.*

Article history:
Received: 18. 10. 2017.
Accepted: 29. 6. 2018.