

Алекса Николић, мастер*

Станковић, Марко. 2020. *Преображају федералне државе – Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*. Београд: Издавачки центар Правног факултета, 409.

Донедавно, готово цела постхладноратовска правна литература посвећена федерализму и федералној држави бавила се истраживањем два феномена: 1) присуством/одсуством етничких конфликта и проблемом сецесије, односно 2) питањем степена ефикасности демократије у федерално уређеним државама. Притом, научна заједница је била подељена око оцене њихових последица. Један део истраживача, попут Аренда Лијпхарта (*Arend Lijphart*) (Lijphart, 1977, 41–47) и Алфреда Степана (*Alfred C. Stepan*) (Stepan, 1999, 19–20) је сматрао да федерализам представља алтернативу етничким немирима и сецесији, да је он „подупирач демократске транзиције и демократије“, док је други део истраживача попут Каима Кауфмана (*Chaim Kaufmann*) (Kaufmann, 1998, 120–156) и Доналда Хоровица (*Donald Horowitz*) (Horowitz, 2000, 682–683) сматрао управо супротно. Уз то, постојање спорова око тога да ли постоји општа теорија федерализма и шта њу заправо чини само додатно компликује давање одговора на сва ова питања.

Међутим, непрестана динамичност федерализма доводи до стварања нове, другачије стварности, а нова стварност тражи нову науку, будући да постојеће идеје, теорије и принципи федерализма све мање одговарају карактеру данашњег друштва, држава, политике и права. С тим у вези, монографија професора др Марка Станковића представља једну од најзначајних федералистичких студија наше уставноправне баштине, будући да у њој аутор успешно користи различите теоријске, концептуалне и институционалне традиције у истраживању разноразних процеса везаних за федерализам и федералну државу, али и у исто време отвара нека нова важна и актуелна питања у „свету федерализма“.

* Сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Београду, *aleksa.nikolic@ius.bg.ac.rs*.

Монографија *Преображаји федералне државе – Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма* представља резултат дугогодишњег проучавања и бављења федерализмом и федералном државом. На више од четири стотине страница, подељених у пет тематских целина, аутор до детаља разрађује сва кључна питања везана за овај облик државног уређења, обухватајући на тај начин целокупну „патологију“ теорије федерализма. Метафорични називи поглавља настоје да наведу читаоца на најкритичније тачке савременог федерализма, али и да на тај начин осветле суштину и комплексност проблема. Стога, делови књиге редом носе називе: 1) „Фамилија“ („Федерација и сродни организациони облици“); 2) „Темељи“ („Настанак федерације“); 3) „Стубови“ („Федерација и други облици државе“); 4) „Кућа“ („Положај федералне државе“) и 5) „Домаћинство“ („Положај федералних јединица“).

У оквиру првог поглавља „Фамилија“ („Федерација и сродни организациони облици“) аутор тежи да преиспита постојеће теоријске калупе о федерализму кроз анализу односа између федерације и конфедерације, односно појаву регионалне државе као тзв. трећег облика државног уређења. Критички анализирајући класичну теорију федерализма, која сврстава федерацију и конфедерацију под општи појам федерализма, Станковић констатује да је конфедерација једна од окончаних фаза у развоју федерализма и да данас федерална држава има много више сличности са децентрализованом унитарном државом, него конфедерацијом. Анализирајући пример Европске уније, аутор закључује да је она заједница *sui generis*, специфичан облик федерализма негде између конфедерације и федерације. Међутим, она ипак није „на пола пута“ између два поменути облика федерализма, већ је ближа конфедерацији будући да представља категорију међународног, а не уставног права. Уз то, пропаст предлога Устава ЕУ, као и одлука Уједињеног Краљевства да напусти Унију, трајно су онемогућили ЕУ да се трансформише у специфичну федерацију. У расправи посвећеној регионалној држави Станковић након анализе ставова страних и домаћих ауторитета уставноправне науке констатује да регионална држава није посебан облик државног уређења, већ да она представља посебну подврсту унитарног државног уређења. Речима Слободана Јовановића, који је за систем власти у Швајцарској говорио да је то „парламентарни систем, али отеран у крајност“, аутор наводи да је регионална држава у ствари децентрализована држава, али „отерана у крајност“.

„Темељи“ („Настанак федерације“) нуде у себи анализу критеријума за разликовање федерације према начину настанка (агрегација или деволуција) односно према њеном националном саставу (етнички хомогене федерације или вишенационалне). С тим у вези,

аутор у овом поглављу најпре полази од анализе три архетипске федерације (Сједињених Америчких Држава, Швајцарске и Немачке) где констатује да су оне настале методом агрегације, еволуирајући из конфедералног у федерални облик државног уређења. Међутим, како је само „изумирање“ конфедерација довело до нестанка агрегације, федерално клатно се „пребацило“ на терен деволуције.¹ Ту се као кључно наметнуло питање (не)стабилности федералних држава.² Анализирајући историјска и упоредноправна искуства, Станковић констатује да деволуција није сама по себи „лошији“ начин настанка федералног државног уређења, иако неретко показује лоше особине када се комбинује са федералном државом у вишенационалним заједницама. С тим у вези, оправдано се отвара питање да ли је федерално уређење добар модел за решавање проблема вишенационалности у друштву. Старија уставноправна литература је већином заговарала такво решење, док су савремени писци много опрезнији приликом давања одговора. Они нарочито истичу значај либералног национализма и консочијативне демократије као потенцијалних концепата за решавање вишенационалних друштва. У наставку аутор анализира швајцарски, канадски, индијски, шпански и белгијски концепт вишенационалности. Швајцарска, иако на први поглед делује као вишенационална држава са језичком, верском и културном разноликости становништва ипак није вишенационална федерација због израженог швајцарског идентитета становништва. Насупрот њој, Канада, Индија, Шпанија и Белгија представљају примере вишенационалних федерација које се превише међусобно разликују, тако да је немогуће у њиховим уставним системима пронаћи заједничке елементе. Уз то, анализа поменути четири федерације је недвосмислено показала да федерални облик државног уређења није беспрекоран модел који нужно омогућава изградњу идиличних односа у вишенационалним државама, већ је само оквир или платформа која, уз садејство одговарајућих предуслова и фактора, може довести до постепеног успостављања равнотеже у хетерогеним друштвима.

Треће поглавље, „Стубови“ („Федерација и други облици државе“), критички сагледава компатибилност свих облика државне власти и владавине са федералним државним уређењем. Савремене федерације, као и архетипске, прихватиле су све постојеће системе власти, па је тако председнички систем власти заступљен у САД, скупштински у Швајцарској, парламентарни систем власти своје представнике има у државама које су некада биле у саставу

¹ Управо је Европска унија (ЕУ) доказ да је агрегација у савременим условима тешко изводљива јер су њене државе чланице у првој деценији XXI века одбиле да прихвате Устав ЕУ, који би је постепено претворио у *sui generis* федералну државу.

² Видети расправу Марковић (2014, 277) против Јовичића (1973, 60) (стр. 81–82).

британске империје, попут Канаде и Аустралије, док је мешовити (полупредседнички) систем власти присутан у Руској Федерацији. На основу анализе остварености начела партиципације, ефикасности у вршењу федералних надлежности и природе федералног бикамерализма аутор констатује да су крута подела власти, каква постоји у америчком председничком систему, односно демократско јединство власти, које је присутно у Швајцарској, најефикасније и најадекватније решење за федералне државе. Насупрот томе, гипка подела власти, која одликује парламентарни и мешовити систем, има бројне мањкавости и не уклапа се у потпуности у доктринарне калупе. Међутим, Станковић наглашава да би поред неспорне анализе теоријских ставова о компатибилности различитих облика државе требало уважити и неправне елементе, односно друштвену стварност. На тај начин, аутор закључује да је, упоредноправно посматрано, данас много лакше успоставити парламентарни и мешовити систем и нуди решења како да се та два система унапреде и учине одрживијим. У расправи посвећеној облицима владавине Станковић истиче да је једна од највећих заблуда схватање по коме је федерално државно уређење спојиво искључиво са републиканским обликом владавине, односно да је апсолутно превазиђено учење по коме монархијски облик владавине није демократски. Аргументацију у корист ових тврдњи аутор проналази у чињеници да је шест од седам савремених федерација монархијског облика владавине недвосмислено показало спојивост са демократијом, односно да се неутрална улога монарха у појединим „старим европским монархијама“ попут Шпаније и Белгије показала као кохезиони фактор између федералних јединица, односно један од кључних фактора стабилности. Уз то, примена директне партиципације федералних јединица у вршењу функције шефа државе у појединим федерацијама, само је додатно „учврстила“ положај монархија у свету федерација.

У четвртом делу аутор се бави „кровним“ питањима федералне државе. Стога „Кућа“ („Положај федералне државе“) анализира начело супрематије федерације, као и начело партиципације федералних јединица у вршењу федералне власти. Приликом анализе начела супрематије федерације, аутор се најпре бави теоријским концептом појма суверености, као једним од најспорнијих питања, да би потом прешао на анализу спољашњих и унутрашњих елемената суверености у федералној држави. С тим у вези, Станковић констатује да спољна и унутрашња сувереност несумњиво припадају федерацији, али да у савременим условима та сувереност подлеже бројим ограничењима, како у корист федералних јединица, тако и у корист међународних организација. Уосталом, сâм аутор констатује да се одговор на питање где почива сувереност у федерацији суштински своди на питање да ли федералне јединице имају право на једнострано

отцепљење (сецесију) и констатује да је класична теорија дала негативан одговор, али и да питање сецесије није само правно питање, већ је у великој мери и политичко. На крају, начело супрематије федерације нужно изискује и јако и независно судство као и сарадњу два нивоа власти у федерацији исказану кроз начело федералног поверења или лојалности. Са друге стране, када је реч о начелу партиципације федералних јединица, расправа се суштински своди на питање неопходности и оправданости постојања другог дома као „чуvara федерације“. С тим у вези, Станковић закључује да је класични федерализам подразумевао постојање другог дома федералног парламента, који би имао значајну улогу у федералном систему, док је он у савременим приликама више део традиције, па је данас заиста могуће замислити и једнодомне федерације. Партиципација федералних јединица у вршењу уставотворне власти ефикаснија је када се остварује непосредно у федералним јединицама, а њихов утицај на вршење федералне уставносудске функције омогућава им да заштите свој уставни положај од неуставних закона, закључује аутор. Када је реч о егzekутиви, имајући у виду општи тренд слабљења улоге парламента у свету, учешће федералних јединица данас добија све већи значај у „свету федерализма“.

У оквиру последњег поглавља које сликовито носи назив „Домаћинство“ („Положај федералних јединица“), аутор се бави питањем самосталног уставотворног капацитета федералних јединица као и питањем њихове (не)једнакости. Промењена природа федералне државе одразила се и на положај федералних јединица, будући да се „федерални тас“ са федералних јединица померио у корист федералне државе. У расправи о начелу аутономије, Станковић сматра да је неопходно анализирати неколико важних питања: 1) питање расподеле надлежности, односно дефинисања делокруга федерације и федералних јединица; 2) питање заштите територијалног интегритета федералних јединица и 3) право на самоорганизацију федералних јединица. На крају, аутор констатује да федералне јединице своју аутономију најмање користе у домену организације власти, па обично све федералне јединице у истој федерацији примењују идентична решења по том питању. Када је реч о начелу једнакости федералних јединица, уобичајена је појава у федерацијама да целокупно њихово подручје буде прекривено једнообразном мрежом федералних јединица. Међутим, релативно рано, још за време Бизмарковог Устава од 1871. године, Немачка је створила модел асиметричне федерације.³

³ Станковић (2020, 346) наводи да је асиметричност у немачком федералном уређењу представљала подела Империје на 25 држава међу којима је Пруска била доминантан ентитет, будући да је пруски канцелар био истовремено канцелар Империје, а да је пруски монарх био по положају федерални шеф државе, са титулом цара.

С тим у вези, у теорији се прави разлика између асиметрије *de facto* и асиметрије *de iure*. Фактичка асиметрија, као природна последица различитости између федералних јединица има пет облика. Први облик представља непосредну последицу различитости у величини територије, док је други облик у тесној вези са првим и односи се на представљеност федералних јединица у централним органима, пре свега федералном парламенту. Трећи вид фактичке асиметрије последица је примењеног модела партијског система у федерацијама, док је четврти облик последица различите економске снаге федералних јединица. На крају, Станковић као посебан облик фактичке асиметрије наводи и положај јужноафричке провинције Западни Кејп, која је једина од десет федералних јединица донела свој устав, иако према федералном уставу и друге федералне јединице имају то право. У оквиру анализе формалне асиметрије изричитим уставним нормама се прави разлика између федералних јединица. Овај модел је оцењен као теоријски одговор на практични проблем хетерогености у друштву и у упоредноправним системима је забележио позитивна искуства (Руска Федерација, Белгија, Шпанија, Малезија, Св. Китс и Невис).

У закључним разматрањима аутор се најпре још једном укратко осврнуо на раније исказане резултате, а потом је понудио одговоре на три кључна питања савремене теорије федерализма: 1) да ли је и даље на снази закон угледања на прву федерацију на свету; 2) да ли је и даље актуелан тренд „слабљења федералног начела по садржају“ и 3) да ли је могуће „мерити“ федерације помоћу „старих мерила“? Приликом одговора на прво питање, Станковић констатује да је дошло до значајног слабљења „закона угледања“ на федерални систем у САД, имајући у виду различитост уставних традиција, али и проблем особености и хетерогености федерација, које су за конкретне ситуације покушале да креирају федерализам по сопственој мери. Пишући о тренду „слабљења федералног начела по садржају“, односно ширењу надлежности федералне државе, аутор смело закључује да је овај концепт превазиђен, имајући у виду три разлога. Најпре, јер је концепт двојног федерализма, за који су старији писци везивали федерално начело данас у потпуности напуштен. Друго, имајући у виду да данас федерације настају методом деволуције, логично је да федералне јединице у њима нису „развијене“ државе и да оне постепено проширују своју аутономију, што значи да је у њима присутан тренд децентрализације. На крају, занимљиво је указати на повезаност тренда „слабљења федералног начела по садржају“ и све мање примене „закона угледања“ на САД, односно чињеницу да савремени федерализам показује све мање сличности са класичним федералним државним уређењем. Последње питање резервисано је за мерење „мерила федерације“, односно постављање критеријума за утврђивање минималних услова приликом испитивања да ли једна

држава припада „федералној породици“. С тим у вези, након пажљиве анализе ставова најугледнијих уставноправних теоретичара федерализма, аутор је понудио своје критеријуме који могу бити од помоћи приликом утврђивања да ли је једна држава федерална или не (начело супрематије федералног устава, начело поделе надлежности, начело аутономије федералних јединица, начело партиципације федералних јединица, начело (уставно)судске заштите уставности и законитости и начело кооперативности). Међутим, сви ови критеријуми носе са собом двојака ограничења: они морају уважавати особености конкретног друштва и морају имати на уму непрестану динамичност федерализма⁴. На крају, имајући у виду све развојне стадијуме федералне државе од настанка прве федерације па до данас, Станковић наводи да су вишедимензионалност, контроверзност и динамичност константе федерализма.

Креирање било ког теоријског система, а нарочито науке о федерализму, условљено је различитим знањима, како правним, тако и оним које увелико надилазе јуриспруденцију уставног права. Својим капиталним делом *Преображаји федералне државе – Десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма* професор др Марко Станковић је неспорно показао да је био на висини тог захтевног и веома одговорног задатка. Сама монографија представља свеобухватну праву расправу о кључним питањима која „муче“ савремену теорију федерализма, а богата теоријска анализа нуди читаоцу јасне, недвосмислене и добро образложене одговоре. Уз то, прегледност и систематичност дела написаног јасним, језгровитим стилем, уз мноштво примера из упоредног права само су неке од карактеристика које ово дело чине вредним пажње. Стога, остаје нам да закључимо да је након готово пола века од Јовичићевог *Савременог федерализма* наша уставноправна наука добила изузетно значајну монографску обраду федералног државног уређења која заслужује све препоруке.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Horowitz, D. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. University of California Press: Berkeley and Los Angeles.
- Jovičić, M. 1973. *Savremeni federalizam – uporednopravna studija*. Savremena administracija: Beograd.

⁴ Палермо и Кеслер сликовито наводе да „уколико би федерализам и федерални систем били филмови, свака дефиниција би била само фотографија екрана (*screenshot*), стога неминовно парцијална и на крају осуђена на пропаст, иако су дефиниције несумњиво веома корисне за оријентацију и сазнавање шта су општа правила“ (Palermo, Kössler, 2017, 50).

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