

Др Драган Батавељић*

Стручни чланак
УДК:342.24

ФЕДЕРАЛИЗАМ КАО ОБЛИК ДРЖАВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ – ДА ИЛИ НЕ?*

Рад примљен: 23. 11. 2017.

Рад исправљен: 24. 12. 2017.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2017.

Федерализам је идеја, покрет и облик државног организовања. За разлику од конфедерације, федерација или федерална држава представља једну институционалну унију. Ова унија доводи до стварања нове државе, различите од својих држава чланица. У федерацији постоји надржава и она има своју законодавну, извршну и судску власт. Федерација, за разлику од конфедерације, није међународна унија, нити творевина међународног права, чији је конститутивни акт, међународни уговор. Напротив, федерација је творевина државног права и она се заснива на уставу, тј. на уставном праву. "Првенство" у федерацији има федерални устав, јер државе чланице приликом доношења свог устава о основним начелима федералног устава. Због тога, сувереност припада централној власти, а не државама чланицама, док конфедерација, напротив, не поседује државни субјективитет, односно федерација је суверена држава, а у конфедерацији су суверене државе њоме обухваћене.

Федерација је, значи, савезна држава, а конфедерација савез држава, односно федерација је једна држава, док је конфедерација једна заједница држава. С обзиром да се федерација, у односу на конфедерацију показала као далеко виталнији и чврћи државни облик, то су данас, највеће и најмногљудније земље света организоване као федерације (на пример, САД, Канада, Руска федерација, Индија, Бразил, Нигерија). Отуда је конфедерација у пракси представљала лабаву творевину, а најпознатије конфедерације су биле у своје време Швајцарска, Америчка и Немачка конфедерација. Међутим, све оне припадају историји.

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу; stojanovic.milos.kg@gmail.com

** Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније.*

Кључне речи: федерализам, федерација, федерална држава, конфедерација, савез, Европска унија, европски федерализам, глобализација, супсидијаритет, надржава.

I УВОД

Федерација је, по мишљењу многих конституционалиста и правних теоретичара, важнији облик државне заједнице у односу на конфедерацију, па отуда они сматрају, да федерација има двоструки карактер: она је, у исто време, држава (Staat) и заједница (Bund), чији саставни делови учествују у формирању државне воље. Веза је овде много тешња (приснија, чвршћа) између делова, него у конфедерацији, јер ту нема више посебних, суверених држава¹. Сувереност припада искључиво заједници, која представља нову државу изнад њених саставних делова. У федерацији, појединци нису везани за заједницу преко њених делова, него су јој они непосредно потчињени, у свему ономе што спада у надлежност федерације. Ту постоји само једна "народност" – федерална, јер су грађани поданици федерације, а не њених саставних делова, држава чланица, провинција или области.

У федерацији сви атрибути суверене власти припадају власти, а не њеним деловима, јер они немају међународно-правну одговорност, пошто за њих одговара цела заједница. Због тога федерацији припада право и дужност да притекне посебним државама у помоћ када је то потребно, на пример, ради одржавања мира и реда (ово право ингеренције у унутрашње послове саставних делова, међутим, не постоји у конфедерацијама). С обзиром да саставни делови једне федерације нису суверене државе, то оне не могу ни да одређују своју сопствену надлежност. Ово право припада, управо, федерацији, која има оно што Немци називају "надлежност - надлежности", тј. die Kompetenz der Kompetenz или, једноставно, "Kompetenz-Kompetenz".

Због тога, што у федерацијама суверена власт припада заједници, а не њеним деловима, на међународно-правном пољу, само заједница има правну личност и она представља своје чланове у међународним односима. Само њој припада право дипломатског заступништва, право објављивања рата и склапање мира, право закључивања међународних уговора, што значи да само она има сва три атрибута спољне суверености. Последица суверености

¹ Када је реч о федералној пракси и тзв. географији федерализма, треба рећи да цела Аустралија припада федеративној групи, а уз њу иде и Нови Зеланд, који је, такође, федеративно уређен. Африка је вековима заостајала у погледу правног развоја, а највећи део њене територије се налазио под колонијалним режимом Француске, Италије, Шпаније и Енглеске. Међутим, и на овом континенту се данас практикују федеративне заједнице, док се једино за Азију може рећи да, скоро, не познаје федерализам.

федерације се састоји у томе, да њени чланови немају више, ни право нулификације, ни право сецесије.

За ову тему (проучавање федерализма данас) смо се одлучили са залога што је то веома актуелна тема, која представља поље интересовања најпознатијих правних теоретичара, политиколога, филозофа, историчара и других научника. Наиме, одувек је постојала тежња за проналажењем најбољег облика државне организације који би био заснован на достојанству, толеранцији, поштовању и уважавању различитости. Из тог поштовања "другачијег", произилази и уважавање националних идентитета, што пружа могући правни оквир за стварање безбеднијег живота грађана.

Актуелност развоја федерализма и његових савремених облика подразумева доследно спровођење демократских начела и поштовање људских права, што је повезано, пре свега, са концептима слободе. Због тога се, данас, све више истиче да федерализам треба да омогући и подстакне постојеће облике и механизме заштите, како индивидуа, тако и колективитета. Наравно, то у пракси није увек могуће постићи, тако да је стварна имплементација свих ових заштитних механизма, у бројним случајевима тешко спроводива или, боље рећи, проблематична. Овом облику организовања се често прибегава у најтурбулентнијим вишенационалним и мултиетничким срединама, у жељи да се пронађу ефикасна федералистичка решења, која би требало да постану основа политичке и свеопште друштвене реформе. Притом треба имати у виду, уз све специфичности одређеног простора за које се тражи решење, већ стечено искуство и постојећа решења из других средина, која су примењива и компатибилна.

Оно што је представљало посебан подстрек за одлучивање да се приступи изради ове теме, јесте чињеница да се и сама Европска унија, као највећа регионална организација и велика европска породица, на самом почетку XXI века нашла пред великим изазовима, што траје и дан-данас. Она је састављена, у овом тренутку, од 28 чланица, с тим што је британска влада најавила да ће до изласка Велике Британије из Европске уније доћи 29. марта 2019. године. Кроз европску интеграцију се поставља и питање у вези са "европском компатибилношћу" федерализма, али и ту постоје бројна размимоилажења. Федерализам чини саставни део европске културе, јер се он заснива на свом јединству различитости, па су још Жан Моне и Дени де Ружмон, као велики Европљани указивали на потребу тзв. "федералистичке револуције", која ће водити ка европском федерализму и омогућити стварање европске федерације².

² D. Šidanski, (dir.) en coll. avec M. Aligisakis, M. de Bellet, *L'Union européenne à la lumière du fédéralisme suisse*, Institut européen de l'Université de Genève, Georg, Collection Europa, 1996, 9-11, 183-209.

II ИСТОРИЈСКИ РАЗВОЈ ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерализам се, као појава, среће још у старом веку, када су постојали савези, којима су били повезани градови и државе, ради одбране од освајачких тежњи Македоније, Рима или Спарте³. Поред тога, у средњем веку су се образовале и конфедерације, тј. савези независних држава или, како се најчешће третирају, само појачани савези држава, којима се не ствара никаква супер држава (наддржава). Конфедерацијом се само ствара једно међународно друштво држава, која представља један уговорни однос између независних и суверених држава. Ове државе задржавају сопствену сувереност и после стварања конфедерације.

Федерализам је настао као један од облика унутрашњег уређења државе. У највећем броју правничких разматрања⁴, федерализам се данас тако и третира, док му је у политичким наукама придавано и нешто шире значење. Тако се, на пример, среће и одредба по којој федерализам, у свом најширем смислу, означава "сложену или плуралистичку концепцију друштвеног и политичког живота". Наиме, по речима проф. Јована Ђорђевића, "реч федерализам долази од речи *foedus*, *foederis* и значи удруживање и сарадњу ради постизања заједничких циљева, иначе самосталних или аутономних субјеката и индивидуалности"⁵. Ова реч означава уговор, савез, док се под федерализмом подразумева појава повезивања и слободног удруживања различитих територијалних заједница људи у оквиру једне државе или између више држава и политичких целина, у различите сврхе. По Литреу, федерализам, који је био у моди, нарочито у Француској, потиче од глагола *fidere*, што значи поверити се, ослонити се. Због тога је у то доба, тј. крајем XIX века, на француском језику обављено три капитална дела о федеративном уређењу државе. Французи су, дотле, врло мало пажње посвећивали федерализму и обраћали пажњу на њега. Наиме, француски дух је прилично противан овом облику државног уређења, за разлику од Немаца, који су веома склони федерализму. Сама психологија француског народа нагиње унитаризму, јер у њему виде израз националне снаге и јединства.

Међутим, федерализам је, ипак, последњих деценија XIX века, јако заинтересовао француске правнике, тако да је 1886. године објављена докторска дисертација Евжена Борела, о суверености и федералној држави, под насловом "Etude sur la souveraineté et l'Etat fédéral". После тога, 1896. године, на париском Правном факултету, Луј Ле Фир је одбранио своју докторску тезу, под називом "О федералној држави и конфедерацији држава"

³ Као пример оваквих савеза може се навести Ахајска лига, која је била створена у III и II веку п.н.е. против македонске хегемоније, као и Етолска лига, створена ради супротстављања Ахајској лиги и античкој Македонији.

⁴ *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1964, 224.

⁵ Ј. Ђорђевић, *Федерализам*, Политичка енциклопедија, Београд, 1975, 273.

(капитално дело од 800 страна), а само годину дана касније, 1897. године, у Паризу је из штампе дело Раула де ла Грасерија, "L'Etat fédératif. Législation comparée et sociologie".

Федерализам има, поред теорије, и своју географију и историју, што се огледа у томе, да се он најчешће јавља у извесним историјским епохама и на неким континентима, више него другде. Тако, ако погледамо географски, федерализам више припада Новом свету, тј. Америци, него Старој дами, тј. Европи. Наиме, на нашем континенту је федеративно уређење државе изузетак, док је оно у Америци правило. Тамо су северне, централне и јужне државе, биле или су сада, у већини федералистички уређење (Сједињене Америчке Државе, Канада, Мексико, Бразил, Аргентина, Венецуела и друге), што значи, готово 3/5 целокупног америчког континента (данас само четири, релативно мале, јужно-америчке државе живе у режиму унитаризма, а то су: Еквадор, Боливија, Перу и Чиле). У Европи то, међутим, није случај, где федерације представљају, готово, изузетак (Немачка, Аустрија, Швајцарска).

У Централној Америци су борбе око федерализма биле врло честе и дуге. Тако је у више махова, а посебно 1889. године, покушавано да се успостави стална федеративна веза између 5 централно-америчких држава: Гватемале, Хондураса, Салвадора, Никарагве и Костарике. Па, ипак, и поред свега наведеног, не може се рећи да је амерички континент колевка федералног уређења. Наиме, на овом тлу је федерализам само нашао погодно место за свој развитак, али му је порекло у Европи и то, чак у Старом веку. Ле Фир је у Старој Грчкој видео класичну земљу федерализма, где на прво место долазе "амфикионије грчких градова и државица"⁶. Наиме, оне су представљале једну врсту конфедерације, засноване на верској бази.

Ако се овај антички федерализам упореди са модерним, онда се може констатовати да, са интерног, тј. уставног становишта, постоји потпуна аналогија: једна централна власт, чије су одлуке обавезне за све чланове; ови учествују у стварању федеративне воље; постоји једно заједничко тело, орган, у коме се ова заједничка воља испољава; једна централна власт решава њихове спорове и брине се о заједничким интересима чланова. Међутим, треба рећи да у старој Италији, федерализам није играо тако битну улогу као код Грка. Тамо се помињу две конфедерације: једна верског карактера, тзв. "етрурска конфедерација"⁷ и друга, Лига градова Велике Грчке, заснована на начелима братства и узајамне љубави. Иако је федерализам принцип који важи за све ступњеве цивилизације, римска држава није била погодна за овакав облик уређења. Као што смо навели, било је и биће народа, чија се психологија опире оваквом систему (пре свега, Французи и Словени), али има

⁶ Израз амфикионија или Амфикионски савез је, у древној Грчкој, означавао савез грчких племена, склопљен пре него што су се развили грчки полиси.

⁷ Вид. шире у: М. Б. Шијаковић, *Митологија и религија Етрураца*, Библиотека "Митови и религије", Београд, 1990, 3.

и оних, који имају погодан менталитет за федерализам (Германи и Англосаксонци). Због тога је за време Римског царства, као и током варварских најезди на Римску империју, федерализам пао у заборав, кроз дуги низ векова, све до дубоко у Средњи век. Тек крајем Средњег века он је почео да се буди из дубоког сна, па је у XVI и XVII веку био много примењиван у пракси (у то доба се још само знало за конфедерацију). Тек се касније, крајем XVIII века, федерација јавља у Америци, и то са другим уставом САД-а из 1787. године (првим уставом из 1778. године, створена је конфедерација).

III ПОЈМОВНО ОДРЕЂИВАЊЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

Када је реч о појму федерализма, као политичке идеје, треба рећи да се он схвата као принцип државног уређења. У савезној држави поред федералних места имају и унитаристички елементи, док федерализам може наћи своју реализацију не само у савезној држави, него и у другим сложеним државним облицима, посебно у савезу држава.

Федерализам поред либерализма, конституционализма и демократије спада у најјаче политичке формацијске снаге из којих су многе европске државе развиле свој облик. Али, овде се не ради о систему који је затворен у самог себе, него се од "политички прелива у разнолике боје". Међутим, нека типична обележја свих федералних државних уређења су препознатљива:

Најпре, федерализам стоји у тесној вези са принципом супсидијаритета. Тиме наступа типичан начин друштвеног и државног склопа одоздо нагоре у облику састава од мањих преко већих до највеће јединице⁸.

"Федерализам" означава уређени систем у коме се велики број равноправних појединачних држава повезује у "слободном уједињењу", уз задржавање своје државне индивидуалности у политичком заједничком деловању⁹.

Савезна државност, исто као и демократија, увек значи и "неудобни" облик државе, који поред широко сачињеног "*agreement on fundamentals*", посебно захтева политичку вештину њеног вођења¹⁰. Са Отом фон Бизмарком она је примерно практикована.

⁸ G. Püttner, *Elemente des Föderalismus in der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 – Föderalismus, light?*, Eberhard – Karls Universität Tübingen, Sommersemester, 2000, 2.

⁹ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13. Auflage, Karlsruhe 1982.

¹⁰ K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München 1984, 664.

Теорија федерализма значи, подвлачи изворни грчки значај речи федерализам (*foedus*), какав је имала у античкој Грчкој. Наиме, реч "федерализам" је означавала односе повезивања и удруживања самосталних субјеката, у циљу постизања заједничких циљева. Управо из тих разлога, тадашњи градови – државе, користећи принцип федерализма, повезивали су се у посебне савезе, тзв. "лиге", ради одбране, заједничког живота и остваривања других циљева. Имајући у виду тај изворни смисао **федерализма**¹¹, принцип федерализма се касније развијао у средњовековним федеративним асоцијацијама, све до савремених федерација, као што су, на пример, Савезна Република Немачка, Сједињене Америчке Државе и Швајцарска.

Према томе, историјска мисија идеје федерализма се састоји у обезбеђивању повезивања и сарадње различитих субјеката, тако да ти субјекти постигну планиране заједничке циљеве, а да, при томе, појединачни субјекти не изгубе свој идентитет. То, управо, значи да се помоћу принципа федерализма могу премостити конфликтне ситуације и да се може сачувати плуралност држава (као и других друштвених и политичких субјеката), које улазе у сарадњу на основу наведеног принципа.

Пред обиљем филозофских, социолошких, политичких и правних садржаја и идеја, тешко да је могућа свеобухватна дефиниција овог појма. Федерализам захтева, као свеобухватни социјални животни принцип и принцип уређења, једно уређено друштвено устројство. Оба организациона облика – савезна држава и савез држава, у свом правном облику се разликују по томе, што савез држава настаје вољом народа правно уређених уговорним односима између држава, док се савезна држава базира на државно-правној вези.

Искуство Европске заједнице указује на правац процеса интеграције заснован на федералним принципима, који се развија уз поштовање националних идентитета, пружајући институционални оквир за федерализацију или институционализацију држава чланица, које су раније биле унитарне државе, попут Белгије и Шпаније, а у мањој мери, Италије и Француске. Наиме, федерални приступ је скуп структура и одговарајућих процеса који су засновани на одговарајућим принципима, у које према схватању немачког теоретичара Мартина Нетесхајма¹² спадају:

1. Принцип признавања људи и заједница,
2. Принцип аутономије чланица које чине унију,

¹¹ Федерализам означава удруживање, повезивање различитих субјеката, ради постизања различитих циљева.

¹² M. Nettesheim, *Demokratie durch Föderalismus?*, in: *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus – Forschung, Tübingen, Band 24, 1. Auflage 2003, 255.

3. Комплементарни принцип партиципације чланица у извршавању заједничких овлашћења,

4. Федерализација, као начин уједињавања хетерогених елемената,

5. Одустајање од хегемоније,

6. Принцип супсидијарности¹³.

Први принцип је основа демократије и темељ федерализма, док последњи принцип омогућава државама да један део својих обавеза пренесе на европску федерацију, као и на регионе, локалне власти и приватни сектор. То, уствари, значи да се мора направити анализа, мора се проучити на ком нивоу задатак може бити најбоље обављен – колективном, приватном или јавном, узимајући, притом, у обзир постојеће расположиве капацитете и ресурсе¹⁴.

IV ИДЕЈА ФЕДЕРАЛИЗМА

Федерализам је политички принцип уређења, који има за циљ да повеже егзистенцију и самосталност већине политичких јединица са сажимањем ових јединица у једну вишу целину. Тиме је федерализам слобода ужих територијалних и персоналних заједница у оквиру целине. Федерализам никада није био модерно дотерана идеологија аутономије, децентрализације, самосталности; федерализам се не сме изједначавати са децентрализацијом и сепаратизмом. Федерално се не мисли, ако постоји тежња ка партикуларизму, подвојености, егоизму или чак идеји за отцепљењем. Федерализам претпоставља вољу за јединством у различитостима. За федерализам су карактеристични признање и потврда различитости у јединству. Воља за самопотврђивањем и воља за формирањем јединства су, може се рећи, основне карактеристике овог облика државног уређења, чија се повезаност одржава вољом за јединством (у толеранцији).

Федеративни принцип уређења се налази и код класика швајцарског федерализма, Константина Франца (1817-1891) и П.Ј. Прудона. Наиме, федерализам сједињује центрипеталне и центрифугалне силе у једну целину (и чини је чвршћом), са порастом ефикасности, а истовремено и већом сигурношћу за аутономију. Федерализам осигурава мале заједнице у великом заједничком бићу. Он им даје слободу за управљање њиховим пословима са сопственом одговорношћу за то. Уставно право федерализма се, притом, осведочава често као зачуђујуће отворено. У јединству су дозвољени

¹³ P. J. Proudhon, *Du principe federatif*, Editions Bossard, Paris, 1921, 155-156.

¹⁴ Проналажење, управо, одговарајућих нивоа одлучивања, састоји се од практичне примене принципа супсидијарности. Наиме, оно што државе чланице могу самостално да ураде, не треба да иде на терет федерације, а исто правило важи и за регионе и локалне власти.

суштински развоји и прилагођавања, а у одређеним случајевима и промена устава, уз директно или индиректно учешће чланица.

Федерализам је политички принцип организације који има за циљ да повеже егзистенцију и самосталност политичких јединица, са сажимањем ових јединица у једну вишу целину. Федерална уређења треба схватити као вишестепене политичке системе, у којима се политичка егзистенција целине заснива на политичким јединицама које су чланице федерације. Тиме је федерализам слобода ужих и персоналних заједница у оквиру те целине. Федерализам служи стварању јединства у различитостима; он делује на интеграцију онога што је различито у заједничком¹⁵.

Досадашња искуства федералних држава захтевају постојање општих принципа који гарантују одржање и развој федерације и равнотежу између чланова федерације. Такође, еквилибријум¹⁶ између великих федеративних држава и малих и средњих чланица, штити целину од хегемоније једне чланице (или групе чланица). Због тога је неопходно изграђивати демократске федерације, јер су и најпознатији модели федерација (амерички, немачки и швајцарски) засновани на демократским принципима, људским правима и заједничким вредностима. Зато се концепт европског федерализма не може замислити без истовременог постојања демократије¹⁷.

Истраживање федерализма тренутно доживљава ренесансу. За то постоје добри разлози: после распада Совјетског Савеза, читав низ држава – на истоку Европе, на Балкану, у Африци, у Азији – у којима постоје бројне конфронтације и проблеми у односима са мањинама, налазе се на путу демократије. Истовремено, због растуће улоге Европске Уније, постоји страх од ограничавања значаја националних држава у Европи. Глобализација, истовремено, захтева промишљање у односу на економску политику: док је, до сада, централна држава била потпора и гарант привредног раста, сада постаје све јасније да регионима, а делимично и корпорацијама, које прелазе границе између региона, припада важна улога у економском развоју. Једну мисао, усмерену на централизацију, замењује размишљање о јачем и бржем развоју друштвених и територијалних субјеката. Резултат: идентитет и самосталност етничких мањина и улога локалних власти, региона и држава чланица у оквиру Савезне државе постају политичка тема првог реда. То значи да упоредно истраживање федерализма има будућности. У основне државно-правне појмове спадају: федерализам, савезна држава, савез држава,

¹⁵ M. Nettesheim, *op.cit.*, 255.

¹⁶ Еквилибријум означава тенденцију, тежњу сваког социјалног система да остане непромењен или да, ако ипак трпи извесне промене, то не доводи до озбиљних неравнотежа или поремећаја односа између различитих делова система.

¹⁷ R. Hrbek, "Europäische Föderation" als Leitbild für die EU?, in *Europäischer Föderalismus im 21. Jahrhundert*, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus – Forschung, Tübingen, Band 24, 1. Auflage 2003, S. 181–182.

јединствена држава, република, централизам, децентрализација, унитаризам, регионализам (регионализација), суверенитет и др¹⁸.

V ФУНКЦИЈЕ И ЦИЉЕВИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Да би се истакао значај федерализма, потребно је означити посебне функције федерализма. Наиме, постоје одређене основне функције које се примењују у свим федералним државама, у оквиру различитих модалитета. Та заједничка основа формира специфичне одлике федералних заједница. Федерализам се показује као ефикасан облик поделе власти. У заједничкој држави делују савез и државе чланице (државе) једни поред других, допуњавајући се узајамно, али и контролишући једни друге. Ова контролна функција преко федерализма, наиме савеза према држава чланицама (државама) и држава чланица према савезу је, управо, замена за класичну поделу власти. Федерализам омогућава решавање националних противуречности у земљама вишенационалног састава.

Преко федерализма најјасније је реализован принцип супсидијаритета у подручју поделе компетенција.

Као основни циљеви федерализма наводе се:

1. Гаранција разноликости и различитих идентитета,
2. Заштита посебности сваке мањинске заједнице и
3. Очување индивидуалности сваке нације, федералне државе или региона.

Управо због, до сада реченог, може се указати на основне особине федерализма, које се састоје у развоју и управљању комплексношћу, за разлику од униформности и ригидности. Федерација се, у пракси, рађа и развија у атмосфери плурализма, слободе и демократије, у мноштву странака, региона, идеја и култура. Међутим, упркос бројним наведеним предностима, треба рећи да не постоји један идеалан облик федерализма, јер се формирање

¹⁸ ФЕДЕРАЛИЗАМ (латински *foedus* = савез) је организациони принцип за заједничку творевину, састављену од делова, у којој су спојене равноправне, више или мање, самосталне чланице; САВЕЗНА ДРЖАВА је савез несuverених држава чланица спојених уговором о савезу. Овде се налази међународно-правни суверенитет, само код надређене централне државе. Савезна Република Немачка, САД и Швајцарска су савезне државе; САВЕЗ ДРЖАВА, тј. конфедерација, је савез суверених држава створен међународно-правним уговором. Државе чланице, и у међународно-правном смислу, остају суверене. Али, оне формирају заједничке органе ради решавања заједничких задатака. Примери за савез држава су Заједница независних држава (ЗНД) или Немачки савез од 1815-1866. ЈЕДИНСТВЕНА ДРЖАВА је политички противпринцип у односу на федерализам. У јединственој држави је државна власт ограничена на неке централне институције. Не постоји регионализација са политичком самосталношћу - дакле нема држава чланица или појединачних држава. Примери за ово су Француска, Италија или бивша Демократска Република Немачка.

сваке федерације заснива на реално постојећим политичким институцијама и културама. Оно што охрабрује, јесте мишљење Денија де Ружмона, према коме "будућност лежи у федерализму и компјутерима".

Због напред наведеног, неопходно је поставити питање, с обзиром да се федерализам појављује у читавом низу веома различитих варијетета, који је од њих најоптималнији за обезбеђивање слободе грађана, поштовање њихових људских права, спровођење демократских начела, а посебно поштовање мањинских заједница да слободно изражавају сопствену индивидуалност уз уважавање етничких, верских и културних различитости. У читавом "мору" различитих модела федерализма, због ограничености простора у овом раду, анализираћемо само неколико најважнијих.

VI МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Заједничка основа и главни принципи представљају критеријум према коме се разликују федералне заједнице од других типова политичких заједница, пре свега, од централизованог или унитарног система. Тако се могу навести четири основна модела федерализма, и то:

- Централизован (француски) модел,
- Немачки федерални модел (парламентарни федерализам),
- Швајцарски модел (колегијална структура федерализма) и
- Амерички модел (председнички федерализам).

Када је реч о првом моделу, тј. централизованом (француском) моделу, треба рећи да је он успешан, али ипак не може да послужи као пример за Европску унију, јер би пројекција таквог модела водила у формирање европске националне државе. Због тога би се државе и нације Европе, у оквиру такве наднационалне државе, пројектоване према смелим и изузетним визијама француских влада, које су лансирале револуционарну идеју европске федерације, стопиле у једно. Наиме, ове француске визије садрже у себи неколико фундаменталних принципа федерализма, као што су: подељени суверенитет, диференцијација, поштовање националних идентитета у средишту Уније, заједничко вршење врховне власти, растућа улога локалних власти, градова, јачање процеса регионализације и слично.

Имајући у виду наведену успешност, али у исто време неприменљивост француског модела федерализма на европском нивоу, у анализу ћемо узети немачки федерални модел, за који се може рећи, већ на први поглед, да је боље прилагођен условима Европске уније. Наиме, у овом моделу, власт је подељена између федерације и федералних јединица, тј. између Савеза и држава чланица. Од ових држава чланица, свака учествује у делимичном, а понекад и подељеном суверенитету, на тај начин, што су одређена овлашћења искључиво у надлежности Савеза, тј. федералне државе, док су поједине компетенције резервисане за државе чланице. Тако, у надлежност Савеза спадају спољни послови, одбрана, валута, саобраћај и имиграциони проблеми, док у

надлежност земаља, тзв. лендера, спадају образовање и култура, као и бројне друге области у којима федерација не примењује своја законодавна овлашћења. Тај аспект немачког федерализма, познат је као "извршни федерализам".

Међутим, за потребе овог рада је посебно значајно указати на чињеницу, да је са развојем овог система, постепено долазило до јачања веза између Савеза и федералних јединица, као и између самих држава чланица међусобно. Управо ти узајамни односи представљају најзначајније особине тзв. "кооперативног федерализма". Као што ћемо у следећем моделу видети, ове елементе кооперативног федерализма срећемо и у случају Швајцарске, па се на основу аналогije са праксом немачког и швајцарског федерализма¹⁹ и сам систем Европске уније²⁰, понекад, представља као "кооперативни федерализам". Но, иако немачки федерализам има веома богато искуство и примењивост, иако је веома ефикасан и спроводљив у пракси, овај модел, као и француски, не може да служи као узор за организацију власти у Европској унији. Наравно, не треба испустити из вида да Савезна Република Немачка у члану 23. Основног закона, истиче да она тежи "ка уједињеној, демократској, федералној Европи, примењујући принципе правне државе и супсидијарности".

Надовезујући се на претходни немачки модел федерализма, треба рећи да је искуство швајцарског федерализма, по свему судећи, ближе процесу европске интеграције. Наиме, швајцарски федерализам се често назива "европским микрокосмосом", јер је Швајцарска, као и Европска унија – мултинационална, вишејезична и мултиконфесионална заједница. То су само три најупадљивије сличности између Европске уније и Швајцарске, али не треба сметнути с ума да су ове две заједнице сличне по још много чему, и то, пре свега, по структурној разноликости, политичким поделама, постојању колегијалне владе, организацији власти према принципу поделе власти, увођењу референдума и народне иницијативе, постојању поверења и сталном трагању за консензусом.

Због свих наведених разлога, тј. уочених сличности, Швајцарска је, можда више него било која друга држава, бивала предлагана као модел за Европску унију. Међутим, ни она, као што је то случај са Француском и Немачком, не може да буде модел организације власти на европском нивоу, већ Швајцарска и њена пракса, по мишљењу уваженог професора и једног од најбољих познавалаца и теоретичара европског федерализма, господина Душана Шиђанског, могу представљати, "како својим квалитетима, тако и недостацима,

¹⁹ Савезни устав Немачке, слично швајцарском, поседује извесне, основне, принципе, као што су, на пример, федерална структура, демократски принципи, правна држава и основна права. Већина тих принципа, већ фигурира у уговорима Европске уније и они су укључени у Нацрт европске повеље о основним правима.

²⁰ D. Šidanski, *op. cit.*, 9-11, 183-209.

пробно искуство и мини лабораторију за Европску заједницу"²¹. Међутим, Швајцарска се определила за неутралност, са жељом да живи у трајном миру, док су међународна одговорност чланица Европске уније и њен политички утицај у свету, главни разлози немогућности заузимања таквог положаја, тј. ова два чиниоца онемогућавају неутралност Европске уније у савременом процесу светске глобализације.

Конечно, говорећи о европском федерализму, не можемо, а да не кажемо неколико реченица и о искуству Сједињених Америчких Држава и њиховом доприносу развоју федерализма у свету, тим пре што су амричко искуство и пракса, од самог почетка, служиле као референтан оквир, ако не и као модел. Наиме, овај тзв. "председнички федерализам", у коме је веома изражена улога председника САД-а, уз јаку персонализацију власти и веома наглашено раздвајање легислативе и егзекутиве, тј. законодавне и извршне власти, веома је значајан модел у процесу актуелне глобализације, у коме Сједињене Америчке Државе имају кључну улогу. Данас се ствара утисак да је у политичком животу Америке најзначајније трагање за равнотежом између федералне власти и власти држава чланица. У том погледу је улога Врховног суда веома значајна, пре свега, због чињенице што Врховни суд спроводи уставну контролу над активностима законодавне власти. Отуда, овај Суд има кључну улогу и одлучујући утицај на институције власти, као и на обезбеђивање равнотеже власти. Међутим, треба нагласити да, у поређењу са Врховним судом САД-а, Европски суд правде има тенденцију да оствари сличан утицај у систему Европске уније, с обзиром да је овај Суд створио правосудни систем Заједнице. Наиме, Европски суд правде је своју надлежност посебно развио у области уговора, препуштајући решавање друштвених проблема, у великој мери, судовима земаља чланица.

VII ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ФЕДЕРАЛИЗМА

Поставља се питање које су то предности федерализма и зашто је он, у одређеним временским епохама и на појединим континентима, постајао модеран и веома заступљен облик државног уређења? Бројне и страсне присталице федерализма су, у прошлости, а и данас, наводиле многе предности федеративног организовања државе. Тако је, на пример, Раул де ла Грасери, ишао толико далеко, да је унитарну државу сматрао за једну "социјалну монструозност", наводећи да се и његова отаџбина Француска (крај XIX и почетак XX века), "та тврђава унитаризма, треба да претвори у

²¹ Швајцарску чине 23 кантона, тј. 23 федералне јединице – отприлике исти број држава чланица, као и у Европској унији, која после најновијих проширења има 27 чланица. О овоме вид. шире: Д. Шиђански, *У трагању за новим европским федерализмом*, Гутембергова галаксија, Београд, 2002.

федерацију"²². Још пре тога, за Прудона је федерализам био "спас за сваку државу", јер је, по њему, једино он у стању да измири и доведе у склад принцип слободе и принцип друштвеног ауторитета. То су принципи који ратују у сваком друштву и држави. Због тога је и Ле Фир, крајем XIX века, веома озбиљно тврдио да се федерализам "све више и више шири и да ће унитарне државе постепено нестати са земљине кугле". Овај угледни француски професор права, који је, као што смо већ навели, своју докторску дисертацију посветио федеративним државама, предвидео формирање и федерације балканских народа.

Наравно, треба рећи да постоје, поред федералиста, тј. присталица и заступника федерализма и антифедералисти, тј. противници оваквог облика државног уређења, који сасвим супротно мисле и, притом, наводе своје аргументе. Тако је, по њима, федерализам извор слабости и распадања за једну државу или народ. Међутим, истина је, као и увек, вероватно негде на средини између ова два екстремна мишљења (*in medias res veritas*), тј. да федерализам, као ни унитаризам, нису сами по себи, ни највеће зло, ни лек за сваку државну недаћу ("спас за народе" – како каже Прудон). Наиме, све зависи од момента и прилика у којима се налази једна држава и народ који живи у њој. Тако, на пример, може се рећи да је за једну земљу опкољену непријатељима, целисходнији унитарни систем, који све народне снаге усредсређује у циљу одбране у датом тренутку, него федерализам, који народну снагу, бар донекле, цепка.

На овом месту је, можда, најбоља прилика да се наведе још неколико аргумената у корист федерализма, као и критика. Прво се истиче да су федералистичке државе мирољубивије, да федерализам код народа развија пацифизам (на жалост, не тако давно, историја демантује овај претерани оптимизам приврженика федерализма, јер су Први светски рат изазвале и започеле баш две федералистичке државе, Немачка и Аустроугарска, а Други, Немачка. Такође, ни федерално уређење САД-а није задржало ову светску силу да ступи у бројне ратове). У корист федерализма се износи, затим, преимућство над унитаризмом, у том смислу да он представља мање тешкоће у покретању државног механизма. Насупрот томе, противници федерализма тврде, баш супротно – да унитаризам, управо, има то преимућство над федерализмом.

Поред тога, федералисти настоје да докажу да федерализам не смањује патриотизам и да он пружа бољу заштиту индивидуалних слобода и права, док унитаризам потискује појединца и да има мало великих народа који су потпуно хомогени. Зато се истиче да федерализам измирује неспоразуме и могућа "трвења" између саставних елемената савезне државе и даје представништво свим елементима у тој држави. Отуда, поборници

²² Вид. шире: R. de la Grasserie, *L'État Fédératif: Législation Comparée Et Sociologie*, Nabu Press; Primary Source ed. edition, 2013.

федерализма истичу да "федерација повлачи федерацију", па ће се тако, с федерације на федерацију, доћи до једне универзалне, светске федерације, која би обезбедила човечанству трајан мир, на опште добро свих народа. Унитаризам, насупрот федерализма, додају они, "повлачи усамљеност народа и антипатију према другим народима", па је несумњиво да би један супранационалан федерализам, чији је зачетак био оличен у Лиги народа, а данас у Организацији Уједињених нација, био од непроцењиве користи за очување међународног мира.

Федерализам, каже се даље, омогућава директну владавину народа, путем плебисцита и референдума. Он буди грађане из политичке апстиненције и индиферентности и подстиче их на борбу и гласање, потпомаже стварање интелектуалних центара и пружа мање прилике за заузеће и уништавање главног центра. У унитарној држави је, међутим, довољно заузети престоницу, па је цела држава пропала. Познати конституционалиста, Џејмс Брајс, упоредио је федералну државу са лађом која би била подељена у неколико делова, изолованих тако да не пропуштају воду. Ако вода уђе у један део, она не може да продре у остале и лађа неће потонути, што то није случај код унитарне државе. Овоме се може додати и мишљење чувеног француског политичког филозофа, Шарла Монтескјеа, који је сматрао да "федеративни систем уједињује користи великих и малих народа, величину монархије и благодат републике, ред и слободу".

Веома интересно мишљење, које говори у прилог федеративног уређења, јесте оно које као пример наводи Сједињене Америчке Државе и по коме је федерализам потребан, нарочито, оним народима који су се нагло повећали и проширили. Тако је, на пример, у САД-у број становника повећан са 4 милиона, колико је износио на самом почетку XIX века, на 100 милиона, колико је износио на почетку XX века, да би се овај број попео на 300 милиона, колико је износио на почетку XXI века. У међувремену, број удружених држава је од 13, порастао на 50 држава (наравно, не треба заборавити да је пораст америчког становништва, дошао у толикој мери, не од федералног уређења ове државе, него од имиграције, пре свега, европског становништва, која је у току XIX века била огромна, а настављена је све до данашњих дана усељавањем становништва из целог света).

Међутим, на све ове и друге аргументе федералиста, присталице унитаризма не остају дужни, јер они, са своје стране, упућују федерализму бројне приговоре. Тако они, пре свега, наводе да је федерализам "режим слабости и спорости, државна власт је јако умањена и ограничена, јер је раздељења између заједнице и њених делова". Поред тога, федерација поставља границе у држави, а границе, ма какве врсте оне биле, увек стварају сметње и коче саобраћај и међусобне односе, отежавају трговачке и друге везе. Затим, по њиховом схватању, федерализам распирује штетан партикуларизам и сепаратизам и овековечава све оно што један народ

раздваја. Као такав, он има за последицу неједнакост, која долази од поделе по историјским провинцијама, које нису све једнаке.

Од стварања "прве" заједничке савремене државе југословенских народа, па до настанка Савезне Републике Југославије, прошло је три четвртине века. "прва", унитаристички уређена заједничка држава – Краљевина Југославија, доживела је историјски слом. Сви југословенски народи током Другог светског рата доживели су стравичан "ход по мукама", да би после 45 година постојања, федеративна република доживела драматичан распад у огњу грађанског рата, најкрвавијег који је у Европи забележио двадесети век. За третирање федерализма у Савезној Републици Југославији је од значаја да су и у њој међунационални односи основа федеративног уређења. У све три фазе заједничког живота југословенског народа, ова некада опште-употребљавана синтагма "национално питање", постављана је као проблем, не само фигуративно, него и стварно. Због тога су нуђени различити модели који су требали да представљају решење овог питања.

VIII ЗАКЉУЧАК

Када је реч о давању закључних разматрања, треба рећи да противници федерализма истичу свој аргумент да је много теже управљати федерацијом, него унитарном државом, да за то треба више такта, више државничке мудрости и политичких способности, а један од најјачих њихових разлога јесте да је федерализам скупљи од унитаризма. Наиме, у федерацијама су, мање-више, сви органи удвостручени, државни апарат је много већи и компликованији, па је зато, федерација много скупља и далеко више кошта него унитарна држава. Међутим, присталице федерализма истичу је, управо, у овом облику дошло до потврде појединца – грађанина, како на нивоу федералне јединице, тако и на нивоу федерације, што значи да је демократски потенцијал федерализма двострук. Наиме, он у држави обезбеђује представљачка права појединца, али и посебних територијалних јединица. Међутим, грађанин ту није само двоструко представљен, него је и двоструко обавезан – он је обавезан јурисдикцији федералне државе и јурисдикцији федерације, као савезне државе (о овој двострукој одговорности је писао F. Neuman, у свом делу "*Federalism and Freedom. A Critique*" из 1955. године).

На крају, треба нагласити да нигде у свету не постоји, нити је постојала у историји, таква федерација која има све особине да би се могла сматрати класичним примером према којем се упоређују и оцењују све федерације, односно федерализам. На врло сличне замке наилази се и код компаративног проучавања савременог федерализма, јер се ту највећи број тешкоћа среће по питању односа између стварног и нормативног. Наиме, ту срећемо ситуацију у којој врло слична, у неким случајевима и истоветна, институционална решења изражавају врло различите друштвене садржине.

Dragan Bataveljić, LL.D*

FEDERALISM AS A FORM STATE ORGANIZATION — YES OR NO?

Summary

Concluding the aforementioned we can state that in the German, Swiss and American model federalism combines the identity in external relations and the unity in diversity in internal affairs, while at the same time affirming regional identities, an expanded role of towns and the protection of regional cultures. In federal states, like for example Switzerland or Germany, a cooperative federalism and different levels exist, as well as in the system of the European Union. The "interstate" relations between the Member States of a federal state have nothing to do with the international processes of an alliance in the course of its establishment, so that within the scope of the European Union, the accentuation is on these "interstate" relations, indicating a unanimous decision of the governments. This actually means a return to the classical intergovernmental organization, however, an equalization of federalism with an "interstate federalism" shatters the whole system. Namely, the fact that a federal union comprises some interstate elements does not mean that it can be equated with an "interstate federalism", because Wolfgang Wessels applied the concept of "cooperative federalism", for example of the German or Swiss one, to the European Union.

Therefore, and considering the fact that the European Union is a completely new form of organization which up to now has not been known in the comparative constitutional practice, the same also requires a completely new form of federal alliance, regardless of the fact that the aforementioned resemblances and conformities of certain functions of the European Union and the functions of particular, most developed Member States exist, even in respect of the founders of the big European family. Definitely, there exists a high risk that existing models or some of them, respectively, impose upon the new reality, so that an all-embracing European consultation with experts and interest groups is taking place, as D. Sidjanski ascertains, "in search for a new European federalism".

Key words: *federalism, federation, federal state, confederation, union, European Union, European federalism, globalization, subsidiarity, supranational.*

* Full-time professor, Faculty of law, University of Kragujevac