

*Dr Marko Stanković**

FEDERACIJA I DRUGI DRŽAVNI OBLICI – KRATAK PRILOG RASPRAVI O „USTAVNOM INŽENJERINU“

Predmet rada je analiza spojivosti složenog, federalnog državnog uređenja sa ostalim državnim oblicima – političkog režima, vladavine i državne vlasti. Demokratski politički poredak smatra se uslovom sine qua non federalnog uređenja i ima presudan značaj za njegovo funkcionisanje. S druge strane, uprkos tome što i danas u delu teorije opstaje mišljenje da federacija mora biti republika, postojanje nekoliko federalnih monarhija dokazuje suprotno. Na kraju, kad je reč o sistemima vlasti, iako je federalno uređenje „na papiru“ bolje spojivo sa predsedničkim sistemom vlasti, u praksi prevladavaju federacije sa parlamentarnim sistemom. U zaključnim razmatranjima izneti su stavovi autora o „ustavnom inženjeringu“ u federalno uređenim državama.

Ključne reči: *Federacija. – Federalna država. – Demokratija. – Oblici vladavine. – Oblici državne vlasti.*

1. UVODNA RAZMATRANJA

Sklapanje „ustavnog mozaika“ je složen i zahtevan zadatak za svakog ustavotvorca. Uprkos tome što danas postoje opšteprihvaćeni ustavni instituti i načela koja čine neizostavne elemente modernih ustavnih sistema (npr. vladavina prava, narodna suverenost, ljudska prava), prilikom stvaranja ustavnog teksta je važno da se odaberu međusobno kompatibilni ustavni instituti, kako bi ustavni sistem mogao nesmetano da funkcioniše. Naročito je taj zadatak komplikovan u složenim, federalnim državama, u kojima postoji pluralizam ustavnih poredaka, jer pored ustava federacije po pravilu postoje i ustavi federalnih jedinica. Stoga je „ustavni inženjering“ federacija mnogo složeniji

* Autor je vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu stankovicm@ius.bg.ac.rs (Republika Srbija)

od onog u unitarnim državama. Ključno pitanje za federalnog ustavotvorca predstavlja izbor ostala tri državna oblika i njihovo „uklapanje“ sa federalnim državnim uređenjem.

Državni oblik predstavlja način na koji je država organizovana, tj. sastav i veze njenih organa, kako među sobom tako i sa narodom“ (R. Lukić). Svaka država ima četiri osnovna državna oblika: 1) oblik političkog režima (demokratija ili autokratija); 2) oblik vladavine (monarhija ili republika); 3) oblik državne vlasti (predsednički, parlamentarni, polupredsednički ili skupštinski sistem) i 4) oblik državnog uređenja (unitarno ili federalno državno uređenje). Jasno je da države sa složenim, federalnim državnim uređenjem moraju imati demokratski politički režim, jer je federalni poredak samo prividan u slučaju autokratskog režima. S druge strane, federalno državno uređenje je bez sumnje spojivo sa oba oblika vladavine (monarhijskim i republikanskim) i sa sva četiri oblika državne vlasti (predsedničkim, parlamentarnim, polupredsedničkim i skupštinskim sistemom).

2. OBLIK POLITIČKOG REŽIMA – ZNAČAJ DEMOKRATIJE U FEDERACIJI

Demokratija u svakoj državi, bez obzira na oblik vladavine, državne vlasti i državnog uređenja ima ogroman značaj – ona je neizostavan element moderne države vladavine prava. Suštinu savremene demokratije iskazao je Leonardo Morlino (*Leonardo Morlino*) rečima da se „dobrom demokratijom može smatrati ona koja predstavlja stabilnu institucionalnu strukturu putem koje se ostvaruju sloboda i ravnopravnost građana kroz legitimno i ispravno funkcionisanje njenih institucija i mehanizama“. ¹ S druge strane, Volfgang Merkel (*Wolfgang Merkel*) dobro zapaža da moderna demokratija počiva na pet ključnih karakteristika: demokratskim izborima, političkim pravima, građanskim pravima, horizontalnoj odgovornosti (podela vlasti, vladavina prava) i monopolu vlasti koja leži u rukama demokratski izabраниh predstavnika. ²

1 L. Morlino, „What is a Good Democracy?“, *Democratization* 5/2004, 12.

2 W. Merkel, „Embedded and Defective Democracies“, *Democratization* 5/2004, 36. Prema tvrdnji Pjera Manea (*Pierre Manent*), demokratije karakteriše suverenost naroda i jemstva slobode za građane. On govori o demokratijama kao

Poseban značaj demokratija ima u složenim, federalnim državama. U nauci je široko rasprostranjeno mišljenje da federalno uređenje može opstati samo u državama sa razvijenom demokratijom. Predstavljanje u saveznoj državi ima složeniji oblik nego u unitarnoj – ne vodi se računa samo o tome da svi građani budu adekvatno predstavljeni nego se mora obratiti pažnja i na predstavljenost federalnih jedinica. Tu ne dolazi do izražaja samo narodna suverenost u skladu sa pravilom „jedan čovek – jedan glas“ nego se mora voditi računa i o složenoj strukturi federalne države. Drugim rečima, nije dovoljno obezbediti samo jednakost i ravnopravnost svih građana federacije kao jedinstvenog biračkog tela, nego i ravnopravnost i jednakost federalnih jedinica kao sastavnih elemenata federalne države. U višenacionalnim federacijama se situacija u vezi sa demokratijom i predstavljanjem dodatno usložava jer je potrebno obezbediti ravnopravnost i zaštitu ne samo građana i federalnih jedinica nego i naroda federacije, posebno naroda koji su učestvovali u stvaranju federacije („konstitutivnih naroda“).

Mnogim državama koje su u ustavima predvidele federalno uređenje, ali ne počivaju na demokratskim načelima u teoriji se odriče federalni karakter i smatraju se kvazifederacijama ili federacijama-fasadama. U stranoj nauci je oduvek bio osporavan posebno federalni karakter bivših socijalističkih federacija, usled pomanjkanja demokratije. Socijalističke federacije sa jednopartijskim sistemom (SSSR i SFRJ) nazivane su „diktatorskim federalizmima“³ i navođeno je da se „primena federalizma u Sovjetskom Savezu i u Jugoslaviji stoga odvijala izvan demokratskog okvira, jer je bila podrivana jednopartijskom vladavinom“.⁴ Vilfrid Svenden (*Wilfried Swenden*) smatra da u federaciji „centralne i regionalne vlasti moraju imati demokratsku strukturu“, što pre svega podrazumeva da „građani moraju imati pravo da biraju svoje predstavnike u skladu sa svojim ličnim političkim naklonosti-

„sistemu razdvajanja“ (*system of separations*). Vid. P. Manent, „Modern Democracy as a System of Separations“, *Journal of Democracy* 1/2003, 114–116.

3 W. H. Riker, *The Development of American Federalism*, Boston – Dordrecht – Lancaster, 1987, 76. Prema mišljenju Đure Popovića, SSSR je bio „redak primer jedne federacije koja je, ma koliko to izgledalo paradoksalno, potpuno centralistički uređena. Sva je vlast u državi usredsređena, ne u jednom federalnom organu, nego u jednoj stranci, koja pak nije federalistički uređena, nego centralistički“, Đ. Popović, *O federalizmu*, Beograd 1933, 61.

4 S. Keil, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Surrey – Burlington 2013, 24.

ma“ i zaključuje da „bivši Sovjetski Savez, Čehoslovačka, Jugoslavija, Ujedinjeni Arapski Emirati i savremeni Pakistan ne mogu da se smatraju pravim federacijama“.⁵

3. OBLICI VLADAVINE – REPUBLIKA I MONARHIJA

Shvatanje da je federalno državno uređenje spojivo isključivo sa republikanskim oblikom vladavine jedna je od najstarijih teorijskih zabluda o federalnoj državi. To je, uostalom, još pre više od osam decenija, utvrdio i Đura Popović, rekavši da „nema nikakve obavezne veze između federalizma i republikanskog režima, kao ni između unitarnog i monarhističkog, kako se to obično pogrešno misli“.⁶ Uprkos tome, takvo shvatanje se u delima nekih autora može i danas pročitati. Ono je, s jedne strane, posledica činjenice da je federalna država nastala u Sjedinjenim Američkim Državama, čiji je predsednički sistem vlasti moguć samo u okrilju republikanskog oblika vladavine i, s druge strane, činjenice da se monarhija dugo smatrala autoritarnim oblikom vladavine, a opšte je prihvaćen stav u teoriji da federalizam može valjano da funkcioniše samo u demokratskom političkom režimu.

Presudnu ulogu u ukorenjivanju shvatanja o nespojivosti monarhije i federacije nesumnjivo je imalo formiranje SAD kao prve federalne države u svetu, koja je do danas, u manjoj ili većoj meri, predstavljala uzor svim kasnijim federacijama. Federalna republika u Sjedinjenim Američkim Državama uobličena je krajem XVIII veka, kada je monarhijski oblik vladavine u svetu još uvek bio izrazito dominantan, naročito na evropskom kontinentu, gde je vlast konstitucionalizovana u obliku dualističkih i parlamentarnih ustavnih monarhija.⁷ Latinoameričke federacije (Meksiko, Venecuela, Brazil i Argentina)⁸ oponašale su američki obrazac federalizma, prihvatajući predsednički sistem vlasti, a i prva evropska federacija, Švajcarska, koja je taj oblik državnog uređenja uvela 1848. godine, ima republikanski oblik vladavine.

5 W. Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke – New York 2006, 10.

6 Đ. Popović, *op. cit.*, 69.

7 R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, 61–62.

8 Meksiko i Brazil su u nekim periodima u XIX veku imale i monarhijski oblik vladavine, ali u okviru unitarnog uređenja.

Sinteza federalnog uređenja sa monarhijom dogodila se tek u drugoj polovini XIX veka u britanskom kolonijalnom carstvu, kada je Kanada, koja je imala status dominiona, federalno uređena 1867. godine, zakonom parlamenta u Londonu (*British North America Act*). Proces je federalizacije nastavljen na australskom kontinentu 1900. godine, kada je britanski parlament podario federalni ustav (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) još jednom dominionu. Kanada i Australija imale su status britanskih dominiona i u vreme svog obrazovanja nisu bile suverene i nezavisne države već specifičan oblik „kolonijalnog federalizma“.⁹ Prva potpuno samostalna federalna monarhija uspostavljena je u Evropi – nemačkim Ustavom od 1871. godine, tzv. Bizmarkovim ustavom. Nemačka zbog toga predstavlja arhetip federalne monarhije, iako je u teoriji dugo vođena žučna debata o obliku vladavine tadašnjeg Nemačkog carstva.

Drugi argument protiv federalnih monarhija – da monarhijski oblik vladavine nije demokratski, sasvim je prevaziđen. To je slučaj naročito u savremenom parlamentarnim monarhijama, gde je monarh kao šef države lišen efektivne vlasti, a operativnu egzekutivu predstavlja vlada, koja se bira i razrešava u parlamentu. U današnjim parlamentarnim monarhijama je, bilo ustavnim konvencijama bilo pisanim ustavnim normama, uloga šefa države uglavnom svedena na ceremonijalna ovlašćenja, zbog čega se on u teoriji definiše kao neoperativni ili neefektivni deo izvršne vlasti. Samim tim, od njegove uloge ne može zavisiti demokratski ili autoritarni karakter konkretnog sistema vlasti. Monarhija u modernim državama predstavlja deo državne i ustavne tradicije, a monarh je, kao politički neutralna ličnost, neretko važan faktor stabilnosti ustavnih sistema u kojima je zadržan taj oblik vladavine.

Uporedni federalni ustavi nude mnoštvo rešenja za organizaciju monarhijskog oblika vladavine, u kojem je čak moguće ostvariti i participaciju federalnih jedinica u vršenju funkcija šefa države. U ovom trenutku u svetu postoji sedam država koje se smatraju federalnim, a imaju monarhijski oblik vladavine – dve se nalaze u Evropi (Belgija i Španija), dve u Aziji (Malezija i Ujedinjeni Arapski Emirati), dve u Severnoj Americi (Kanada i Sv. Kits i Nevis), a monarhija je i jedina država-kontinent u svetu – Australija. Od tih sedam monarhija, šest je prihvatilo parlamentarni sistem vlasti, dok u jednoj (Ujedinjeni

9 J. Stefanović, *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*, Zagreb 1962, 19.

Arapski Emirati) funkcioniše autoritarni sistem vlasti, koji predstavlja „spoj elemenata tradicionalne i moderne vladavine“, zbog čega se ova država u teoriji često kvalifikuje kao apsolutna monarhija.¹⁰ Sve federalne monarhije mogu se podeliti u tri grupe.

Prvu grupu federalnih monarhija čine federacije u kojima funkcija šefa države formalno pripada britanskom monarhu. To su Kanada, Australija i Sveti Kits i Nevis koje su, uz još 12 država širom sveta, zadržale vezu personalne unije sa Ujedinjenim Kraljevstvom. Za razliku od Ujedinjenog Kraljevstva, gde britanski monarh neposredno vrši malobrojne preostale funkcije šefa države, u svim ostalim zemljama u kojima je on nosilac funkcije šefa države to čine njihovi generalni guverneri, koji su formalno predstavnici Krune u svakoj od 15 zemalja koje su zadržale britanskog monarha na mestu šefa države.

U drugu grupu federalnih monarhija svrstavaju se dve evropske parlamentarne monarhije sa sopstvenim dinastijama – Španija i Belgija. U tim federacijama ne postoji mogućnost da federalne jedinice učestvuju u vršenju funkcije šefa države, ali je u svakoj od njih ličnost monarha bila veoma značajna za uspostavljanje i očuvanje federalnog uređenja. Drugim rečima, pokazalo se da u „starim“ evropskim monarhijama, koje su istovremeno i „mlade“ federacije, postojanje neizbornog šefa države predstavlja kohezioni faktor između federalnih jedinica. Monarh, kao politički neutralna figura, podjednako je i dobar i loš za sve federalne jedinice i ne dozvoljava postupanje u skladu sa krilaticom „kakav je da je – naš je“.

Treću grupu federalnih monarhija čine dve osobene islamske države, koje su se proglasile federacijama – Malezija i Ujedinjeni Arapski Emirati. Obe države imaju kolegijalni organ koji je sastavljen od vladara njihovih federalnih jedinica, pa je u dve navedene federacije obezbeđena direktna participacija federalnih jedinica pod okriljem monarhijskog oblika vladavine, bilo u obliku „rotirajućeg monarha“ (Malezija), bilo u obliku Vrhovnog saveta Unije, organa vlasti u čiji sastav ulaze vladari svih članica saveza (Ujedinjeni Arapski Emirati).

10 J. M. Simmons, „United Arab Emirates“, *Handbook of Federal Countries*, Montreal & Kingston – London – Ithaca 2005, 360.

4. OBLICI DRŽAVNE VLASTI – PREDSEDNIČKI, PARLAMENTARNI, POLUPREDSEDNIČKI I SKUPŠTINSKI SISTEM

Savremene federacije prihvatile su sve postojeće sisteme vlasti – predsednički, skupštinski, parlamentarni i mešoviti (polupredsednički) sistem.¹¹ Postoje i složene države sa autoritarnim sistemima (npr. Ujedinjeni Arapski Emirati), ali oni neće biti predmet analize zbog nedostatka demokratije, koja je neophodan preduslov za uspešno funkcionisanje federalne države. Svaki od četiri pomenuta sistema (predsednički, parlamentarni, skupštinski i mešoviti) odlikuje se sopstvenom unutrašnjom logikom i načelima, kao i različitim odnosima između legislative i egzekutive.

Prva federacija u svetu, Sjedinjene Američke Države, usvojila je u Ustavu od 1787. godine predsednički sistem vlasti, koji je oblik tzv. krute podele vlasti. To je „oblik vlasti u kojem je klasični princip podele vlasti striktno primenjen, pri čemu su posebno razdvojeni legislativa, koja se bavi donošenjem zakona, od egzekutive, koja treba da obavlja funkciju upravljanja (...)“.¹² Predsednički sistem uspostavljen u SAD ostao je do danas uzor zemljama širom sveta, ali, nažalost, i jedini takav sistem koji se odlikuje visokim stepenom demokratije. Taj sistem su prihvatile i federacije koje su težile tome da verno oponašaju američki model, pre svega latinoameričke federacije (Argentina, Brazil,

11 „Generalno, institucije federalne vlasti mogu se svrstati u jednu od dve osnovne kategorije: one koje usvajaju strogu podelu zakonodavne i izvršne vlasti i one koje usvajaju spoj izvršne i zakonodavne vlasti u okviru parlamentarne egzekutive odgovorne opštepredstavničkom domu federalnog parlamenta“ R. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston 1996, 76. „Većina studija o federacijama prepoznaje tri osnovna tipa: vestminsterski model, republikansko-predsednički model i hibridnu mešavinu oba tipa. Vestminsterski model, zasnovan na predstavničkoj i odgovornoj parlamentarnoj vladi, primenjuje se posebno u Kanadi, Australiji i Indiji – kao bivšim delovima britanskog carstva – dok je republikansko-predsednički model najuže povezan sa SAD. Hibridni primeri koji kombinuju različite elemente ta dva modela jesu Nemačka, Austrija i Švajcarska, dok se Belgija sa svojom ustavnom monarhijom i vladom odgovornom donjem domu, Predstavničkom domu, može smatrati bližom vestminsterskom modelu nego republikansko-predsedničkom“ M. Burgess, *Comparative Federalism – Theory and practice*, London – New York 2006, 136.

12 Đ. Vergotini, *Uporedno ustavno pravo*, Beograd 2015, 537.

Venecuela i Meksiko), iako je primena tog modela u praksi tih država neretko imala autoritarni oblik.

Najstarija federacija na evropskom kontinentu, Švajcarska, prihvatila je u svojim ustavima od 1848, 1874. i 1999. godine načelo jedinstva vlasti šire shvaćeno, i to u njegovoj demokratskoj varijanti, sa prevagom zakonodavca u sistemu i sa kolegijalnom egzekutivom – sedmočlanim Saveznim većem. Nasuprot američkom, švajcarski model, koji se u našoj nauci obično karakteriše kao skupštinski sistem vlasti,¹³ do danas nije pronašao sledbenike u uporednom pravu.

Države koje su nekada bile u sastavu britanske imperije, poput Kanade i Australije, zbog čega je njihove ustave još pre više od jednog veka doneo parlament u Londonu, prve su među federacijama uspostavile parlamentarni sistem vlasti, koji je oblik tzv. gipke podele vlasti. Parlamentarni sistem je danas široko prihvaćen u federacijama u svetu, pri čemu je moguće prepoznati njegove dve podvarijante – prvu, koja se zasniva na većinskom izbornom sistemu i stabilnoj vladi, kakav je slučaj u Kanadi, Australiji, Maleziji i Indiji, i drugu, utemeljenu na evropskokontinentalnoj tradiciji koalicionih vlada, kakva je zastupljena u Nemačkoj, Austriji, Španiji i Belgiji. Prema rečima Karla Fridriha (*Carl Friedrich*), „neko vrijeme se govorilo da je teško kombinovati federalni režim sa parlamentarnom egzekutivom britanskog kabinetskog tipa“,¹⁴ ali je praksa, ipak, demantovala takve i slične teorijske postavke jer većina savremenih federacija ima upravo parlamentarni sistem vlasti.

Na kraju, trebalo bi pomenuti da u savremenoj federaciji sa najvećim teritorijalnim prostranstvom, Ruskoj Federaciji, funkcionise mešoviti (polupredsednički) sistem vlasti, u kojem postoji vlada kao kolegijalni organ egzekutive, ali i neposredno izabrani predsednik republike sa respektabilnim ovlašćenjima, koja su logična posledica demokratskog legitimiteta koji sobom nosi neposredan izbor na tu funkciju. Ukratko, „Rusija je primer federacije koja uspostavlja ovu formu u kojoj je neposredno izabrani predsednik kombinovan sa parlamentarnim kabinetom odgovornim federalnoj legislativi“.¹⁵ Imajući u vidu

13 Ipak, neki naši izuzetno značajni pisci ne stoje na tom stanovištu. Ratko Marković švajcarski sistem vlasti smatra „direktorijalnim“, R. Marković, 205–206, dok je Slobodan Jovanović pisao da je za švajcarski sistem „predložen naziv direktorskog sistema“, S. Jovanović, *Država*, Sabrana dela, tom 8, Beograd 1990, 359.

14 K. J. Fridrih, *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica 2005, 185.

15 R. L. Watts, *op. cit.*, 76.

velika ovlašćenja i jak položaj šefa države u ruskom ustavnom sistemu, može se zaključiti da je taj sistem bliži predsedničkom sistemu nego parlamentarnom.¹⁶

Usvojeni sistem vlasti ima presudan uticaj na politički život i odnose u federaciji. Zbog toga se često može pročitati stav da su kruta podela vlasti (američki predsednički sistem), odnosno demokratsko jedinstvo vlasti (švajcarski sistem), adekvatnija rešenja za federalne države nego gipka podela vlasti (parlamentarni i mešoviti sistem), koja se „ne uklapa“ najbolje sa federalnim uređenjem. Takav zaključak se može izvesti na osnovu analize ostvarenosti načela participacije, efikasnosti u vršenju federalnih nadležnosti i prirode federalnog bikameralizma. I u domenu egzekutive i u domenu legislative sistemi gipke podele vlasti bez sumnje pokazuju izražene slabosti u odnosu na američki i švajcarski model. Na tom stanovištu je stajao i Jovičić. Razmatrajući funkcionisanje federacije u sadejstvu sa različitim sistemima vlasti i zalažući se za najadekvatniji sistem vlasti u federaciji, on je pisao da „to svakako nije parlamentarni sistem, u kome donji dom po svom položaju i ulozi uživa nesumnjivu prevagu u odnosu na gornji; samim tim, drugostepena uloga gornjeg doma kako u oblasti odnosa sa egzekutivom, tako po pravilu i u oblasti zakonodavnih i ustavotvornih ovlašćenja, smanjuje mogućnost federalnih jedinica da preko svojih predstavnika u ovom domu učestvuju u donošenju zajedničkih odluka za čitavu federaciju“.¹⁷ Sličnu argumentaciju izneo je i Ronald Vots (*Ronald Watts*).¹⁸ Slabosti parlamentarnog i mešovitog sistema u federacijama brojne su i gotovo neizbežne, a među njima su najizrazitije mali broj modaliteta saradnje između različitih nivoa vlasti koji se u praksi javio i neegalitarni bikameralizam kao prirodna posledica političke odgovornosti vlade samo pred donjim, opštedržavničkim domom. Te slabosti su naročito izražene u federacijama koje su prihvatile većinski sistem raspodele mandata, koji je u praksi postepeno doveo do stvaranja dvostranačkog parlamentarizma, u kojem se predstavljanje federalnih jedinica u kolegijalnom organu egzekutive gotovo bez izuzetka zanemaruje.

16 „Predviđena je dvostruka politička odgovornost vlade, pred parlamentom i pred predsednikom, što je institucionalno rešenje koje je dovoljno da obezbedi dominantan položaj šefa države u okviru egzekutive“, D. Simović, *Polupredsednički sistem*, Beograd 2008, 246.

17 M. Jovičić, *Savremeni federalizam – uporednopravna studija*, Beograd 1973, 125.

18 R. L. Watts, *op. cit.*, 76-77.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ako složenu državu zamislimo kao „kuću“, jasno je da ta „dvo-spratnica“ ima četiri „stuba“ – osim federalnog državnog uređenja i demokratskog političkog režima, njenu strukturu čine i usvojeni oblik vladavine i oblik državne vlasti (sistem vlasti). Nesporno da je za efikasno funkcionisanje federalne države neophodna demokratija, dok je u autokratskom okrilju i federalizam samo prividan. Federalizam, kao najizrazitiji oblik vertikalne podele vlasti, neodvojivi je deo političkog pojma ustava, koji je, opet, pretpostavka demokratskog političkog sistema.¹⁹ Jedino u sadejstvu sa demokratskim političkim režimom i efikasnom horizontalnom (funkcionalnom) podelom nadležnosti, federalno državno uređenje može biti deo ustava u političkom smislu. Za razliku od demokratije, koja se obično smatra uslovom *sine qua non* modernog federalizma, oblici državne vlasti (predsednički, parlamentarni, mešoviti, skupštinski) i oblici vladavine (republikanski i monarhijski) mogu se na različite načine kombinovati sa federalnim uređenjem.

Osim nespornog teorijskog stava o kompatibilnosti različitih oblika države, trebalo bi uvažiti i društvenu realnost i praktične konsekvence primena određenih sistema u uporednoj ustavnoj praksi. U tom smislu, mora se imati u vidu da su američki predsednički sistem i švajcarski sistem gotovo neponovljivi, dok je parlamentarni i mešoviti sistem mnogo lakše uspostaviti u uporednim ustavnim sistemima. Neponovljivost američkog predsedničkog sistema potvrdila je dvovekovna ustavna praksa, zato što je on pokazao nespornu demokratsku prirodu samo u SAD, dok su gotovo sve zemlje koje su ga recipirale imale izvesne, duže ili kraće, autoritarne periode. To je naročito slučaj sa latinoameričkim federacijama – Brazilom, Argentinom, Meksikom i Venecuelom – u kojima su vojne hunte u prošlosti bile više pravilo nego izuzetak.²⁰ S druge strane, uprkos tome što je Đura Popović isticao da se „švajcarsko državno uređenje smatra kao neka vrsta *nec plus ultra* moderne federacije“,²¹ slična teza o neponovljivosti može se izneti i za švajcarski sistem demokratskog jedinstva vlasti. Jedina razlika u

19 Opširnije: R. Marković, *op. cit.*, 36-37.

20 Ratko Marković sisteme vlasti u Latinskoj Americi naziva „latinoameričkom varijantom konzulskog prezidencijalizma“, koji predstavlja „autoritarni falsifikat predsedničkog sistema“ i koju „karakteriše premoć šefa države i neposredno uplitanje vojske u funkcionisanje vlasti“, R. Marković, *op. cit.*, 189.

21 Đ. Popović, *op. cit.*, 33.

odnosu na neponovljivost američkog sistema jeste u tome što švajcarska rešenja nijedna federacija čak nije ni pokušala da oponaša. Razlozi za to su brojni, ali preovlađujući je verovatno taj što je stepen demokratičnosti i nivo političke kulture švajcarskog društva, zasnovanog na konsenzualnoj demokratiji, očigledno nedostižan za federacije u nastajanju. Imajući sve to u vidu, jasno je zbog čega se nove federacije po pravilu ipak odlučuju za parlamentarni ili mešoviti sistem vlasti, u kojima meka podela vlasti i operativna egzekutiva izabrana u parlamentu omogućavaju demokratski karakter političkog procesa. Ako se tome doda da gipka podela vlasti, naročito u kombinaciji sa višestranačkim sistemom, predstavlja i relativno dobar spoj načela participacije i efikasnosti, iz toga logično proizlazi zbog čega je taj oblik podele vlasti široko zastupljen u savremenim federacijama.

Kad je reč o oblicima vladavine u federacijama, novija ustavna praksa je nedvosmisleno pokazala da monarhija jeste spojiva sa demokratijom, za šta kao dokaz može poslužiti ne samo šest od sedam federalnih monarhija, nego i brojne unitarne monarhije sa parlamentarnim sistemom vlasti. Monarh, kao neefektivni deo egzekutive, čiji akti nisu punovažni bez premapotpisa predsednika vlade ili nadležnog ministra, nije u mogućnosti da dominira u parlamentarnom sistemu. Stoga se čini se da je u raspravi o obliku vladavine u federaciji najracionalnije rezonovao Miodrag Jovičić, učinivši je bespredmetnom svojom konstatacijom da „s obzirom na funkcionisanje parlamentarnog sistema (u monarhijama, M. S.), šef države u ovim zemljama ima samo reprezentativna ovlašćenja, pa je (...) irelevantan način na koji on dolazi na tu funkciju“.²² Štaviše, uporedna ustavna rešenja su pokazala da je čak i participacija federalnih jedinica u vršenju funkcije šefa države ostvarljiva u monarhijskim uslovima, bilo u obliku kolegijuma vladara federalnih jedinica, što je slučaj u dve azijske islamske federacije, bilo u obliku ustavne konvencije prema kojoj se pripadnici dve jezičke zajednice u federaciji smenjuju na funkciji šefa države (generalnog guvernera), kakav je slučaj u Kanadi. Deluje paradoksalno, ali je očigledno da te države omogućavaju bolje učešće federalnih jedinica u vršenju te funkcije nego ogromna većina federalnih republika.²³

22 M. Jovičić, *op. cit.*, 127.

23 Na primer, „pod Osnovnim zakonom Federalne Republike (Nemačke, M. S.), federalni element je formalno slab u sferi egzekutive. Doduše, zakonodavnim tijelima država dat je jedan udio u izboru predsjednika, ali je on u velikoj mjeri samo figura. Kancelar je imenovan od njega na preporuku većine *Bundestaga* bez ikakvog obraćanja federalnom vijeću“, K. J. Fridrih, *op. cit.*, 182.

Marko Stanković, PhD

Associate Professor at the University of Belgrade Faculty of Law

FEDERATION AND OTHER STATE FORMS –
BRIEF CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION ON
“CONSTITUTIONAL ENGINEERING”

Summary

The subject of this paper is the analysis of the compatibility of a federal state with other state forms – form of political regime, form of rule and form (system) of government. A democratic political order is considered a *conditio sine qua non* of the federal state and is crucial for its functioning. On the other hand, despite the fact that the opinion that a federation must be a republic is still present today, the existence of several federal monarchies proves the opposite. Finally, when it comes to systems of government, although the federal system is better compatible with the presidential system of government in theory, in practice federations with a parliamentary system predominate. In the concluding remarks, there are some authors' views on “constitutional engineering” in federal states.

Key words: *Federation. – Federal state. – Democracy. – Forms of rule. – Forms of government.*

LITERATURA

Burgess M., *Comparative Federalism – Theory and practice*, London – New York, 2006.

Vergotini Đ., *Uporedno ustavno pravo*, Beograd, 2015.

Fridrih K. J., *Konstitucionalna demokratija – teorija i praksa u Evropi i Americi*, Podgorica, 2005.

Jovanović S., *Država*, Sabrana dela, tom 8, Beograd, 1990.

Jovičić M., *Savremeni federalizam – uporednopravna studija*, Beograd, 1973.

Keil S., *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Surrey – Burlington, 2013.

- Manent P., „Modern Democracy as a System of Separations“, *Journal of Democracy* 1/2003.
- Marković R., *Ustavno pravo*, Beograd, 2014.
- Merkel W., „Embedded and Defective Democracies“, *Democratization* 5/2004.
- Morlino L., „What is a Good Democracy?“, *Democratization* 5/2004.
- Popović Đ., *O federalizmu*, Beograd, 1933.
- Riker W. H., *The Development of American Federalism*, Boston – Dordrecht – Lancaster, 1987.
- Simmons J. M., „United Arab Emirates“, *Handbook of Federal Countries*, Montreal & Kingston – London – Ithaca, 2005.
- Simović D., *Polupredsednički sistem*, Beograd, 2008.
- Stefanović J., *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*, Zagreb, 1962.
- Swenden W., *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke – New York, 2006.
- Watts R., *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston, 1996.