

Др Марко Станковић\*

## УТИЦАЈ СИСТЕМА ВЛАСТИ НА НАЧЕЛО ПАРТИЦИПАЦИЈЕ У САВРЕМЕНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

*Један од највећих изазова који стоје пред сваким уставотворцем јесте одабир одговарајућих облика државе – облика владавине, политичког поретка, државног уређења и државне власти. При том је од изузетне важности компатибилност коју су различити облици међусобно показали у пракси, јер од тога умногоме зависи ефикасност конкретног уставног система. Овај рад анализира однос облика државног уређења с облицима државне власти, тачније, начине на које се сложено, федерално државно уређење „уклапа“ с различитим системима власти – председничким, скупштинским, парламентарним и мешовитим (полупредседничким). Посебна пажња посвећена је разматрању односа система власти с начелом партиципације федералних јединица, односно питању колико је у којем систему власти могуће обезбедити представљеност федералних јединица у саставу федералних политичких власти – извршне и законодавне. Анализирана је и ефикасност различитих система власти, која је неретко супротстављена широкој партиципацији у федерацији. Осим тога, дат је и кратак осврт на анализу утицаја изборних и страначких система на начело партиципације. На крају је учињен покушај да се да одговор на питање који је систем власти најкомпатибилнији с федералним државним уређењем.*

Кључне речи: *Федерација. – Начело партиципације. – Председнички систем. – Парламентарни систем. – Федерални бикамерализам.*

### 1. УВОД: ЗНАЧАЈ НАЧЕЛА ПАРТИЦИПАЦИЈЕ И РАЗЛИЧИТИ СИСТЕМИ ВЛАСТИ У САВРЕМЕНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

Највитаљнија тачка у којој се као кроз призму прелама суштина сваког федералног аранжмана јесте подела надлежности, која

---

\* Аутор је ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду, [stankovicm@ius.bg.ac.rs](mailto:stankovicm@ius.bg.ac.rs)

је због свог значаја означавана као „златно правило федерализма“<sup>1</sup> или „језгро федерализма“.<sup>2</sup> Од умешности федералног уставотворца да успостави равнотежу између потребе да се одговарајуће надлежности врше једнообразно, из центра, од стране заједничких, федералних органа (*shared-rule*) и потребе да федералне јединице одређене надлежности врше самостално (*self-rule*) у највећој мери зависи ефикасност федералног уређења. Неопходно је, другим речима, остварити еквилибријум између супрематије федералне државе и аутономије федералних јединица, како би оба нивоа власти у сложеној држави обављала управо оне функције које им по природи ствари припадају.

Међутим, федерација, која се неретко метафорично приказује као „држава на два спрата“, није ништа друго до заједница федералних јединица које је сачињавају. Због тога је веома важно и да федералне јединице буду представљене као такве у саставу централних федералних органа и да на тај начин учествују и у обављању заједничких, федералних надлежности. То је суштина тзв. начела патриципације у федерацији, према којем је неопходно омогућити федералним јединицама да учествују у вршењу функција федерације.<sup>3</sup> Начело партиципације федералних јединица је једно од три основна начела („мерила“) федералне државе, уз начела супрематије федерације и аутономије федералних јединица.<sup>4</sup> Начело партиципације представља једну од основних демаркационих линија између федералне државе и децентрализоване унитарне државе која је усвојила неки од облика територијалне аутономије.

Слично као што је важно остварити равнотежу у подели функција између два нивоа власти у федерацији, неопходно је постићи и равнотежу између два кључна захтева у вези с партиципацијом федералних јединица. На једној страни, битно је да федералне јединице буду у довољној мери представљене у саставу федералних органа, али је, на другој, неопходно и да се сачува ефикасност у доношењу одлука на нивоу федерације. Ови захтеви, који се неретко могу задовољити искључиво један на уштрб другог, изискују потпуно другачија решења у различитим системима власти који су примењени

<sup>1</sup> Hans Kelsen, „La garantie juridictionnelle de la Constitution“, *Revue de droit public* 1928, 253.

<sup>2</sup> Francis Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – Paris 2000, 584.

<sup>3</sup> Рагко Марковић, *Уставно право*, Београд 2014, 371.

<sup>4</sup> Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris – Milan – Barcelona – Mexico 1989, 53–57. Према речима Пјера Пактеа (*Pierre Pactet*), цела конструкција федералне државе заснива се на „дијалектичкој комбинацији“ тих трију мерила (начела): начелу супрематије федерације (*le principe de superposition*), начелу аутономије федералних јединица (*le principe de autonomie*) и начелу партиципације федералних јединица (*le principe de participation*). О томе вид. и: Р. Марковић, 451.

у данашњим сложеним државама. То значи да повећање демократичности система по правилу подразумева смањење његове ефикасности и обратно – смањење степена демократије доводи до повећања ефикасности. У случају федералног државног уређења, широка представљеност федералних јединица у саставу федералних органа власти доводи до тежег и споријег доношења одлука на савезном нивоу. Тако се широка партиципација „на папиру“ може претворити у своју супротност у пракси, јер услед немогућности правовременог и ефикасног доношења одлука, федерални органи могу посезати за алтернативним решењима за њихово доношење и тако „заобилазити“ органе у којима постоји широка представљеност држава чланица. Уосталом, није без разлога пре скоро једног века речено да „главна незгода федерације долази од њене компликованости. Тешкоћа није у организацији двојног законодавства, него у координацији појединих држава и федерације“.<sup>5</sup>

Савремене федерације примениле су различита правила у организацији система власти, при чему се могу препознати четири основна модела – председнички, скупштински, парламентарни и мешовити (полупредседнички) систем.<sup>6</sup> Прва федерација у свету, Сједињене Америчке Државе, усвојила је председнички систем власти, који је облик тзв. круте поделе власти. То је „облик власти у којем је класични принцип поделе власти стриктно примењен, при чему су посебно раздвојени легислатива, која се бави доношењем закона, од егzekутиве, која треба да обавља функцију управљања (...)“.<sup>7</sup> Тај систем прихватиле су и федерације које су тежиле томе да верно опонашају амерички модел, пре свега латиноамеричке федерације (Аргентина, Бразил, Венецуела и Мексико), иако је примена тог модела у пракси тих држава неретко имала ауторитарни облик.

Најстарија федерација на европском континенту, Швајцарска, прихватила је начело јединства власти шире схваћено, и то у његовој демократској варијанти, с превагом законодавца у систему и с колегијалном егzekутивом – седмочланим Савезним већем. Насупрот америчком, швајцарски модел, који се у нашој науци обично карактерише као скупштински систем власти,<sup>8</sup> до данас није пронашао следбенике у упоредном праву.

<sup>5</sup> Богумил Вошњак, „Федерализам или децентрализација“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1921, 403.

<sup>6</sup> „Генерално, институције федералне власти могу се сврстати у једну од две основне категорије: оне које усвајају строгу поделу законодавне и извршне власти и оне које усвајају спој извршне и законодавне власти у оквиру парламентарне егzekутиве одговорне општепредставничком дому федералног парламента“ (Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston 1996, 76).

<sup>7</sup> Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право*, Београд 2015, 537.

<sup>8</sup> Ипак, неки наши изузетно значајни писци не стоје на том становишту. Ратко Марковић швајцарски систем власти сматра „директоријалним“ (Р. Марковић,

Државе које су некада биле у саставу британске империје, попут Канаде и Аустралије, због чега је њихове уставе још пре више од једног века донео парламент у Лондону, прве су међу федерацијама успоставиле парламентарни систем власти, који је облик тзв. гипке поделе власти. Парламентарни систем је данас широко прихваћен у федерацијама у свету, при чему је могуће препознати његове две подваријанте – прву, која се заснива на већинском изборном систему и стабилној влади, какав је случај у Канади, Аустралији, Малезији и Индији, и другу, утемељену на европскоконтиненталној традицији коалиционих влада, каква је заступљена у Немачкој, Аустрији и Белгији. Према речима Карла Фридриха (*Carl Friedrich*), „неко вријеме се говорило да је тешко комбиновати федерални режим с парламентарном егзекутивом британског кабинетског типа“.<sup>9</sup> Пракса је, ипак, демантовала овакве и сличне теоријске поставке.

На крају, требало би поменути да у неким државама, попут Руске Федерације, функционише мешовити (полупредседнички) систем власти, у којем постоји влада као колегијални орган егзекутиве, али и непосредно изабрани председник републике с респектабилним овлашћењима, која су логична последица демократског легитимитета који собом носи непосредан избор на ту функцију. Укратко, „Русија је пример федерације која успоставља ову форму у којој је непосредно изабрани председник комбинован с парламентарним кабинетом одговорним федералној легислативи“.<sup>10</sup> Имајући у виду велика овлашћења и јак положај шефа државе у руском уставном систему, може се закључити да је тај систем ближи председничком систему него парламентарном.<sup>11</sup>

## 2. ФЕДЕРАЛНА ИЗВРШНА ВЛАСТ – ОДНОС НАЧЕЛА ПАРТИЦИПАЦИЈЕ И ЕФИКАСНОСТИ У РАЗЛИЧИТИМ СИСТЕМИМА ВЛАСТИ

Адекватна заступљеност представника федералних јединица у саставу највиших федералних органа, с једне, и ефикасност федералних органа у обављању њихових надлежности, с друге стране,

205–206), док је Слободан Јовановић писао: „Швајцарски систем, за који је предложен назив *директорског система*, то је опет парламентарни систем, али отеран у крајност“ (Слободан Јовановић, *Држава*, Београд 1990, 359).

<sup>9</sup> Карл Ј. Фридрих, *Конституционална демократија*, Подгорица 2005, 185.

<sup>10</sup> R. L. Watts, 76.

<sup>11</sup> „Предвиђена је двострука политичка одговорност владе, пред парламентом и пред председником, што је институционално решење које је довољно да обезбеди доминантан положај шефа државе у оквиру егзекутиве“ (Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Београд 2008, 246).

два су подједнако важна предуслова за несметано функционисање федерације. Ови су предуслови, нажалост, често супротстављени, односно обрнуто пропорционални, па већа заступљеност федералних јединица подразумева мању ефикасност федералних органа, и обратно. Стога је потребно пронаћи модел у којем су оба захтева задовољена у довољној мери. С тим у вези, важно је анализирати три питања, која се постављају у свим постојећим системима власти. То јесу: 1) однос партиципације и ефикасности федералних органа власти, 2) способност федералне егzekутиве да постигне општи консензус у држави и 3) сарадња између различитих нивоа власти у федерацији, где егzekутива игра кључну улогу.

Пре свега, улога законодавних и извршних органа и однос начела партиципације и ефикасности варирају у зависности од прихваћеног облика организације државне власти. У америчком председничком систему, који је систем поделе власти путем „изолације“, домови Конгреса и председник републике имају значајна овлашћења у законодавној односно извршној сфери надлежности, а ефикасност система постиже се путем „кочница и равнотежа“ (*checks and balances*), при чему ниједна власт не може непосредно да утиче на егзистенцију друге. То, ипак, не искључује у потпуности могућности застоја, па чак и блокаде читавог система, нарочито у случају када председник и већина у Конгресу не потичу из истог политичког тabora. Партиципација представника федералних јединица у вршењу извршне власти у овом систему није могућа, с обзиром на то да је у питању инокосни орган егzekутиве.<sup>12</sup> Реч је, дакле, о систему високе ефикасности, али готово без партиципације у доношењу одлука извршне власти.

На другој страни, швајцарски колегијални модел егzekутиве, у којем је извршна функција поверена седмочланом Савезном већу, пружа могућност да представници различитих кантона, тачније припадници сва три званична језика Конфедерације, буду на адекватан начин представљени у оквиру федералне егzekутиве. Треба посебно нагласити да у Швајцарској федерална егzekутива потиче из коалиције готово свих политичких странака у федералном парламенту (тј. четири најзначајније), што значи да је реч о готово савршеној, консензуалној демократији. Последице оваквог система власти, у којем се тежи да се обезбеди широка партиципација (не само најзначајнијих кантона, него и политичких странака, званичних језика и верских заједница) су, с једне стране, дуготрајан процес доношења одлука, али и, с друге, широка подршка јавног мњења након што се одлука једанпут донесе. Зарад широке партиципације, како федералних јединица тако и

<sup>12</sup> Овом приликом изузимамо потпредседника, који је у потпуности лишен оперативних извршних овлашћења.

политичких странака, смањена је ефикасност система.<sup>13</sup> Ситуација у Швајцарској је, дакле, дијаметрална оној у САД – слаба ефикасност и широка партиципација у оквиру егzekутиве.

Кад је реч о парламентарном систему власти, чини се да, упркос неким другим слабостима у споју с федералним државним уређењем, он пружа добру синтезу начела партиципације и ефикасности и представља средње решење у односу на две поменуте крајности. Влада је, с једне стране, орган који има могућност да ефикасно врши своје надлежности, док је, с друге, могуће да у њеном саставу дођу до изражаја представници различитих федералних јединица. Али проблем овог система је у томе што, услед постојања чврсте партијске дисциплине, федерални парламент неретко бива потиснут у други план, због чега извесни аутори парламентарни систем и не сматрају системом поделе власти.<sup>14</sup> Коначно, мешовити или полупредседнички систем, односно „председничко-парламентарни хибрид, чији је представник Руска Федерација, тежи најбољем из оба света, али је изгледа у пракси достигао најгоре од оба“.<sup>15</sup> Овај систем омогућава да федералне јединице имају своје представнике у оквиру федералне владе, при чему омогућава и изражену ефикасност у деловању егzekутиве. Али у овом систему постоји хронична опасност од блокаде институција у случају сукоба између два органа егzekутиве, иако у Русији у тим односима шеф државе има превагу, па постоје чак и мишљења да је „влада само извршилац председникове воље, а не орган са самосталним делокругом надлежности“.<sup>16</sup>

Друго важно питање у вези са системима власти у федерацијама јесте способност савезне егzekутиве да постигне општи консензус у федералној држави. Један од темеља америчког председничког система јесте снажан положај шефа државе као лидера федерације. Да би био изабран за председника, кандидат мора да обезбеди подршку

<sup>13</sup> При том, како је писао Ђура Поповић, „да пак федерални саветници не би зачмали и рутинирали се и сувише сваки у своме департману, ушло је у праксу да се између њих повремено врши *рулман*, измена ресора. Они наине с времена на време мењају департмане, то јест прелазе из једног у други, тако да сваки од њих после извесног времена постане упознат с целокупним државним апаратом, с целом државном администрацијом. Није потребно нарочито подвлачити користи које из овога система произилазе“ (Ђура Поповић, *О федерализму*, Београд 1933, 35–36).

<sup>14</sup> Тако Роналд Вотс (*Ronald Watts*) тврди да је у случају председничког система „власт подељена не само између федералне и регионалне власти, већ и у оквиру сваког од нивоа власти“, док је у случају парламентарног система „власт подељена између федералне и регионалне власти, али у оквиру сваког нивоа је *концентрисана* у парламентарној фузији егzekутиве и легислативе“. Другим речима, овај аутор сматра да у парламентарним федерацијама постоји само вертикална (територијална), али не и хоризонтална (функционална) подела власти (R. L. Watts, 76–77).

<sup>15</sup> R. L. Watts, 77–80.

<sup>16</sup> Д. Симовић (2008), 250.

у већини изборних јединица у којима се бирају чланови електорског колегијума, а управо предизборне кампање кандидата за председника и електоре служе обезбеђивању најшире могуће подршке различитих друштвених група. Широка подршка без сумње има благотворан утицај на капацитет шефа државе да обезбеди федерални консензус. Ипак, неретке ситуације у којима шеф државе долази у сукоб с Конгресом, нарочито када већина у домовима и председник припадају различитим политичким странкама, имају потпуно супротно дејство.

Колегијални облик федералне егзекутиве у Швајцарској Конфедерацији посвећен је постизању федералне кохезије самим тим што је плод широке коалиције која укључује представнике различитих кантона и друштвених група, упркос томе што се на овај начин свесно смањује ефикасност деловања оперативне егзекутиве. При том, значајна је чињеница што је, како је још је Ђура Поповић писао, ушло „у праксу да Скупштина редовно исте личности бира, тако да није редак случај да иста личност остане на положају федералног саветника, министра, по десет, двадесет и више година. Овај систем пружа неоцењиву стабилност и континуитет у вођењу државних ствари, како у спољној и унутрашњој, тако и у економској, социјалној и другој политици“.<sup>17</sup> Због тога чланови швајцарске колегијалне егзекутиве својим дугим боравком на власти стичу неизмерно искуство, које представља несумњиву корист за државу. „Тако швајцарски министри добијају више карактер врховних шефова државне администрације, под контролом парламента наравно, него што су шефови политичких странака“.<sup>18</sup>

Међу федерацијама с парламентарним системом власти, запајају се разлике између оних у којима су владе страначки хомогене и оних у којима федералне владе подржавају лабаве коалиције у општепредставничком дому федералног парламента. Прва група, у коју спада канадска федерација, показала се као мање инклузивна, јер не води увек рачуна о постизању кохезије у федерацији, нити тежи представљености различитих региона и мањинских група. С друге стране, у федерацијама с интегралним вишестраначким системом, попут Белгије, федерална влада је плод широких страначких коалиција, чиме се обезбеђује учешће свих заједница и региона у доношењу одлука, па самим тим и постизање кохезије у том процесу. Проблем ове групе федерација су лабаве коалиције, које тешко успевају да опстану током читавог трајања мандата федералног парламента. Слично је и у случају мешовитог система власти.

Постизање општег консензуса на нивоу федерације иманентно је, дакле, федерацијама с председничким и скупштинским си-

<sup>17</sup> Ђ. Поповић, 35.

<sup>18</sup> *Ibid.*

стемом, као и онима с вишестраначким парламентарним системом, док су федерације с двостраначким парламентарним системом у досадашњој пракси показале незаинтересованост за тај важан аспект федералних односа.

Треће важно питање које би требало анализирати јесте сарадња између различитих нивоа власти у федерацији, а облик егzekутиве како на федералном нивоу тако и на нивоу федералних јединица има велики утицај на тај процес. На једној страни су федерације у којима постоји већи број модалитета сарадње, а на другој су оне у којима је целокупна сарадња сведена искључиво на делатност извршних органа. Председнички модел у САД подразумева строгу поделу власти на оба нивоа, како федералном тако и федералних јединица. Да би сарадња између различитих нивоа власти била остварљива, потребна је комуникација између великог броја институција – законодавних и извршних органа, агенција, функционера итд. При том, институције једног нивоа власти не остварују сарадњу само с истоветним институцијама другог нивоа (нпр. законодавни органи федералних јединица с федералним законодавцем), већ постоји и унакрсна сарадња између ових институција, односно међусобно прожимање између законодавних и извршних органа. Строга подела власти је очигледно навела представнике различитих нивоа власти у федерацији да пронађу врло разноврсне начине међусобне сарадње.

Особени швајцарски модел егzekутиве такође је у пракси довео до постојања многобројних облика сарадње између федералног и кантоналног нивоа власти. Овome су нарочито допринела два фактора: одговорност кантоналних органа федералним органима за извршавање већине прописа федерације, с једне, и могућност дво-струке посланичке функције, с друге стране. Наиме, више од 20 одсто посланика у оба дома швајцарске федералне скупштине истовремено су и посланици у кантоналним скупштинама, што се показало као решење које у великој мери доприноси сарадњи федерације и федералних јединица.

Парламентарни систем власти, насупрот америчком и швајцарском, главне полуге сарадње између федерације и федералних јединица ставља у руке само једног органа – савезне владе. То свакако представља ману тог система, јер је сарадња много квалитетнија када су њени облици бројнији. Превага егzekутиве у домену федералних односа, коју Вотс назива „извршним федерализмом“ (*executive federalism*),<sup>19</sup> запажа се у највећој мери у Немачкој, Аустралији и Канади, а у нешто мањој у Аустрији, Белгији и Индији. Руски полупредседнички систем, у којем непосредно изабрани шеф државе има доминантан положај у оквиру федералне извршне власти, довео је у

---

<sup>19</sup> R. L. Watts, 81.



пракси до сличних резултата као и егзекутива у чистим парламентарним системима, што је највероватније последица слабог положаја законодавне власти у пракси. Занимљивост у вези с руским системом је састав федералног дома у парламенту федерације – сваки субјект федерације је представљен са по два парламентарца, при чему једног бира њен парламент, а другог именује егзекутива.

Из изложеног јасно произлази да и у аспекту сарадње различитих нивоа власти у федерацији, председнички и скупштински систем показују несумњиве предности у односу на парламентарни и мешовити систем, што опет наводи на општи закључак да је парламентарни облик бикефалне егзекутиве, чији је активни део влада, мање компатибилан с федералним државним уређењем од америчког и швајцарског модела.

### 3. (НЕ)ПОСТОЈАЊЕ ИЗРИЧИТИХ УСТАВНИХ НОРМИ О ПАРТИЦИПАЦИЈИ У ОКВИРУ ФЕДЕРАЛНИХ ИЗВРШНИХ ОРГАНА

Ако своју пажњу сада усмеримо само на федерације у којима постоји ефективна егзекутива изабрана у народном представништву, а то су државе које су усвојиле парламентарни, мешовити и скупштински систем власти, видећемо да су случајеви изричитог уставног нормирања избора централних извршних органа уз обавезно вођење рачуна о припадности њених чланова федералним јединицама ипак изузетак у савезним државама. Разлог изостанка уставне регулативе о овом облику партиципације више је него јасан: приликом одлучивања о томе да ли ће се приликом избора федералних извршних органа фаворизовати професионалност њихових чланова или геометријска правилност у погледу заступљености федералних јединица у њиховом саставу, предност се, логично, даје овом првом. Ипак је много значајније да савезна егзекутива буде састављена од најбољих личности, „па је за чланство у влади основна препорука стручност (*'merit system'*), а не припадност федералним јединицама“,<sup>20</sup> што значи да је важније имати ефикасну извршну власт него по сваку цену удовољавати захтевима федералних јединица, које су често „руковођене оним ‘какав је да је – наш је’ и желе да имају ‘свог човека’ у савезној влади“.<sup>21</sup> Стога је представљеност федералних јединица у оквиру федералне извршне власти у начелу секундарни критеријум приликом регрутовања њених чланова и више је последица уставних конвенција него писаних уставних норми.

---

<sup>20</sup> Р. Марковић, 483.

<sup>21</sup> Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд 1973, 131.

Међутим, уставни појединих, и старих и новијих федерација, садрже изричите одредбе о партиципацији федералних ентитета у оквиру централних егзекутивних тела. Најчешће анализирани пример у овом смислу била је Швајцарска, чијим је Уставом од 1874. године било предвиђено да, од укупно седам чланова Савезног савета, из истог кантона може бити изабран само један.<sup>22</sup> Ипак, нови Устав Швајцарске од 1999. није задржао поменути одредбу, већ је само прописао да се приликом формирања Савезног савета „узима у обзир адекватна представљеност географских и језичких региона“.<sup>23</sup> Од старијих федерација треба поменути и Канаду, где, „иако ВНАА од 1867. не садржи норму о учешћу провинција у саставу федералне владе“, „на основу уставне конвенције свака провинција, уколико је то могуће, има најмање једног представника у кабинету“.<sup>24</sup> Међу новијим федерацијама, питање састава савезне владе (односно савезних извршних органа) су, сваки на свој начин, уредили уставни бивших федерација Чехословачке и СР Југославије,<sup>25</sup> као и уставни Босне и Херцеговине<sup>26</sup> и Белгије.<sup>27</sup> Све државе које су изричитом уставном одредбом захтевале партиципацију федералних чинилаца и у оквиру вршења функција извршних органа (а не само приликом њиховог избора), било да је у питању колективни шеф државе (бивши СССР, бивша СФРЈ, Босна и Херцеговина) или влада (Белгија, Босна и Херцеговина, Швајцарска по Уставу од 1874, као и бивше ЧССР и СРЈ), имају једно заједничко обележје – вишенационалност. Чини се да је, у оваквим друштвима, потреба да се оставе по страни критеријуми стручности и ефикасности зарад омогућавања припадницима појединих нација да учествују у савезној егзекутиви „једна од

<sup>22</sup> Устав Швајцарске од 1874, чл. 96, ст. 1. Ова уставна одредба је у пракси била допуњена тзв. магичном формулом, која је, поред кантоналне, у обзир узимала и језичку и страначку припадност.

<sup>23</sup> Устав Швајцарске од 1999, чл. 175. Вид. Lidija R. Basta Fleiner, Thomas Fleiner (eds), *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland*, 2nd Revised Edition, Bâle – Genève – Munich, 2000, 33.

<sup>24</sup> Дарко Симовић, *Канадски федерализам* (магистарска теза), Правни факултет Универзитета у Београду, необјављено, Београд 2005, 43–44.

<sup>25</sup> Устав СР Југославије од 1992. садржао је одредбу по којој „председник Републике и председник савезне владе, по правилу, не могу бити из исте републике чланице“ (чл. 97, ст. 3).

<sup>26</sup> Вид. Устав Босне и Херцеговине чл. 5, од. 4, ст. б). Више о институцијама у Босни и Херцеговини, као и њихову компаративну анализу с белгијским вид. Sherrill Stroschein, „What Belgium Can Teach Bosnia: The Uses of Autonomy in ‘Divided House’ States“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3/2003, 16–18.

<sup>27</sup> У Белгији уставна одредба прописује да федерална влада, која може имати највише 15 чланова, има подједнак број министара који говоре француски и холандски (фламански) језик, евентуално са изузетком председника владе – уколико влада има непаран број чланова (Устав Белгије, чл. 99).

цена која се у име заједничког живота у федерацији мора платити“.<sup>28</sup> Но, примењени систем власти нема никаквог утицаја на такве уставне одредбе, већ су оне последица других, неправних околности, а пре свега вишенационалности и вишејезичности.

#### 4. ДРУГИ ДОМ ФЕДЕРАЛНОГ ПАРЛАМЕНТА – СТОЖЕР ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА У ОКВИРУ ФЕДЕРАЛНИХ ОРГАНА

Федерални бикамерализам је једини облик дводомности који је у теорији једнодушно оцењен као неопходан, па стога нема озбиљније опоненте. „У федерацији је бикамералан, дводоми систем неизбежан“, наводио је још Ђура Поповић,<sup>29</sup> док је Јовичић писао да је представништво федералних јединица у парламенту федерације „истовремено и одлучујући критеријум за разликовање између федерације и унитарно уређене државе“.<sup>30</sup> Према речима Карла Фридриха, „федерални режим претпоставља бикамерално представништво, будући да саставне јединице јесу и морају бити представљене у посебном тијелу, било оно сенат или вијеће“.<sup>31</sup>

Двodomна структура федералног парламента представља један од темеља федералног државног уређења, а, истовремено, најбоље илуструје сложену природу федералне државе. Федерација је држава свих њених грађана, али је и скуп федералних јединица које улазе у њен састав. Зато је дводомни федерални парламент *condicio sine qua non* федералног државног уређења – у једном (општепредставничком, „доњем“) дому федералног парламента представљени су сви грађани федерације као јединствено бирачко тело, док је други (федерални, „горњи“) дом представништво федералних јединица као конститутивних елемената федерације. Због тога није погрешно казати да је други дом федералног парламента најважнији облик партиципације федералних јединица у оквиру федералних државних органа. Он пре свега обезбеђује да интереси малих федералних јединица не буду грубо занемарени тако што ће оне у општепредставничком дому бити једноставно прегласане од стране далеко бројнијих представника великих федералних јединица.

Други дом парламента игра вишеструку улогу у федералним системима. Прво, он онемогућава интервенисање федерал-

<sup>28</sup> М. Јовичић, 131. Интересантно је да у Аустралији, чије је становништво етнички хомогено, постоји уставна конвенција по којој савезни кабинет укључује најмање по једног министра из свих шест држава чланица.

<sup>29</sup> Ђ. Поповић, 19.

<sup>30</sup> М. Јовичић, 101.

<sup>31</sup> К. Ј. Фридрих, 185.

них власти у уставом зајемчену аутономију федералних јединица, представљајући на тај начин својеврсног заштитника њихових интереса. „У структури федералних органа он треба да буде тај који ће, приликом одлучивања о основним и виталним питањима федералне заједнице, обезбедити могућност федералним јединицама да, као чланице федерације, учествују у доношењу тих одлука“.<sup>32</sup> Друго, федерални дом омогућава конститутивним ентитетима да ефективно учествују и у вршењу федералне законодавне власти, будући да му се поверава активна партиципација у легислативном процесу. Дакле, „док је у унитарној држави други дом често ‘фигура’, ‘декор’, ‘развлашћени дом’, у федералној држави он је, по правилу, чинилац стабилности и континуитета државне (федералне) политике“.<sup>33</sup>

Међутим, упркос неспорној чињеници да је федерални бикамерализам и у науци и у пракси општеприхваћен као један од главних стубова федералног државног уређења, у упоредним федералним системима постоје бројне варијације у погледу избора представника, састава, функционисања и надлежности федералног дома, а сви ти фактори детерминишу и његову стварну улогу у одговарајућем уставном систему. Три се важна питања постављају у вези с положајем представништва федералних јединица у уставном систему федерације: 1) начин одређивања представника, 2) једнака или сразмерна представљеност федералних јединица и 3) равноправност федералног с општепредставничким домом у одлучивању. Примењени систем власти у федерацији има пресудан утицај на последње питање.

У начелу, иако федерални уставни предвиђају униформност у погледу начина одређивања представника у други дом, они при томе усвајају веома различита решења која се могу поделити у четири групе.<sup>34</sup> Први начин је примењен у Канади, где представници појединих федералних јединица не бивају ни на који начин одређени од стране самих тих јединица, већ их формално именује шеф државе (генерални гувернер) на предлог федералне владе (која је у ствари прави господар процедуре, с обзиром на примену парламентарног система у овој држави).<sup>35</sup> У групу с Канадом се условно може сврстати и Индија, по чијем уставу мали део чланова федералног

---

<sup>32</sup> М. Јовичић, 103.

<sup>33</sup> Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд 2004, 57.

<sup>34</sup> М. Јовичић, 108–111.

<sup>35</sup> Овакав систем именовања пружа повод многим ауторима да Канади оспоре федерални карактер, с обзиром на то да је једина формална веза представника с покрајином коју представљају настањеност у њој. Више о томе вид. Д. Симовић (2005), 40–41. Још један куриозитет везан за други дом канадског парламента је дужина трајања мандата његових чланова. Наиме, они остају на дужности до навршених 75 година живота, а до 1965. године били су именовани доживотно!

дома именује савезни председник. Други начин инвеституре чланова другог дома је примењен у Немачкој, где је до данашњих дана задржано традиционално решење, које је обележило њену конфедералну прошлост. Представници земаља (федералних јединица) добијају мандат од стране земаљских влада које их именују из редова сопствених чланова, дају им обавезне инструкције о томе како ће гласати, а могу их чак и опозвати (што значи да је у питању императивни мандат).<sup>36</sup> Немачки модел именовања, упркос оштрим критикама којима је одувек подвргаван, брањен је ставом да је „федералнији“, јер у највећој мери омогућава федералним јединицама да бране сопствене интересе у оквиру другог дома савезног парламента. Трећи начин одређивања представника у други дом јесте њихов избор од стране парламента федералних јединица, при чему се примењује систем сразмерног представништва, јер се тежи томе да састав представника једне федералне јединице у другом дому осликава састав њеног парламента. Овај систем нашао је своју примену у Аустрији и Венецуели, а највећим делом и у Индији. Примењиван је и у САД до усвајања XVII амандмана 1913. године. Коначно, највише савремених федерација се одлучило за четврти модел који подразумева непосредан избор представника федералних ентитета од стране бирача. Државе које су се приклониле овом решењу су САД, Аустралија, Аргентина, Бразил и Мексико.

Следеће важно питање у вези с федералним другим домом јесте број представника сваке федералне јединице, тј. да ли оне имају једнак или различит број представника у том дому. „Код састава горњег дома постоје два система: или је сваки део представљен истим бројем чланова, без обзира на његову величину и важност, као што је то случај у Швајцарској и Сједињеним Америчким Државама, где свака посебна држава има по два заступника, или је то учињено по извесној уставом одређеној размери“.<sup>37</sup> У складу с федералним начелима је равномерна заступљеност представника федералних јединица, јер су оне равноправне државе чланице федерације. Једино у том случају је начело партиципације задовољено у потпуности. Али у упоредном праву постоји мноштво одступања од начела паритета и његовог комбиновања с начелом сразмерне заступљености. Сразмера с бројем становника, разуме се, никада не би требало да буде директна, јер би у том случају федерални дом био само копија општепредставничког, па би и његово постојање било излишно. Најрепрезентативнији примери федерација које негују начело паритета у саставу горњег дома су САД, Аустралија и Руска Федерација,

<sup>36</sup> Нојман (*Neumann*) отуд закључује да је горњи дом немачког парламента (Бундесрат) у ствари „веће амбасадора“, представника појединих земаља. (Наведено према: М. Јовичић, 109.)

<sup>37</sup> Ђ. Поповић, 20.

док су „ублажавања“ тог начела присутна у бројним федерацијама (Немачкој, Аустрији, Швајцарској, Белгији, Канади итд.), где број представника федералних јединица варира у зависности од броја становника.

Коначно, треће важно питање у вези с другим домом федералног парламента, на које примењени систем власти има најочигледнији утицај, јесте питање равноправности домова у одлучивању. Федерална начела би у највећој мери била задовољена када би постојао тзв. егалитарни бикамерализам, односно када би федерални дом парламента био равноправан у вршењу свих функција с општепредставничким. Такав је случај у системима круте поделе власти, какав је амерички председнички систем. У САД, штавише, Сенат има додатна овлашћења у односу на Представнички дом (нпр. у вези с именованима функционера или ратификацијом међународних уговора). Чак и швајцарски скупштински систем омогућава готово потпуну равноправност домова. С друге стране, системи гипке поделе власти, услед околности да се оперативна егзекутива бира и разрешава у парламенту, не пружају готово никакву могућност за успостављање егалитарног бикамерализма. Како је говорио још Слободан Јовановић, „ако би сваки дом за се могао оборити владу, њен пад би био одвећ олакшан; ако би се за обарање владе искала сагласност оба дома, њен би пад био одвећ отежан“.<sup>38</sup> Стога, влада мора политички одговорати само пред једним домом, а то је увек први, општепредставнички дом.<sup>39</sup> У том смислу, начело партиципације је у овој групи федерација „окрњено“, јер једну од две основне функције парламента, функцију контроле над радом владе, обавља искључиво доњи, општепредставнички дом федералног парламента. Зато се неретко тврди да су парламентарни и мешовити систем мање компатибилни с федералним уређењем него што је то случај с председничким и скупштинским системом. Иако се сматра да је федерално начело у федерацијама са гипком поделом власти ипак задовољено у довољној мери уколико је федерални дом равноправан с општепредставничким у вршењу уставотворне и законодавне функције, мора се констатовати да и у домену законодавне функције парламентарни и мешовити систем показују лошију компатибилност с федералним државним уређењем од председничког и скупштинског.

---

<sup>38</sup> С. Јовановић, 330.

<sup>39</sup> „Кад има да се бира да ли ће влада одговорати само пред доњим или само пред горњим домом, онда је јасно да она треба да одговара само пред доњим домом“, *ibid.*

## 5. УТИЦАЈ ИЗБОРНИХ СИСТЕМА НА НАЧЕЛО ПАРТИЦИПАЦИЈЕ У ФЕДЕРАЦИЈАМА

Читаво мноштво, како правних тако и неправних, фактора утиче на оствареност начела партиципације федералних јединица у пракси. Начин на који федералне јединице одређују своје представнике у федералним органима, прихваћени изборни систем, као и страначки систем и страначка дисциплина сматрају се веома утицајним на начело партиципације. Различити изборни системи, као што је одавно познато, имају велики број врлина и слабости, при чему су предности већинског система истовремено и мане пропорционалног, и обратно.<sup>40</sup> Опредељење уставотворца и законодавца за примену већинског, пропорционалног, односно мешовитог изборног система има велики значај, чак и приликом избора парламентарца у доњем дому федералног парламента. Без обзира на то што је доњи дом федералног парламента општепредставнички, па су у њему сви грађани федерације представљени као јединствено бирачко тело, сразмерна заступљеност федералних јединица се у највећој мери постиже применом већинског изборног система. Корисно је да и у општепредставничком дому различите друштвене групе, а самим тим и регионалне и локалне, имају своје представнике, како би се постигао шири друштвени консензус.

Већински систем примењен је махом у ваневропским федерацијама попут САД, Канаде и Индије, док европске федерације, као на пример Швајцарска, Аустрија и Белгија, углавном познају пропорционални систем. Савезна Република Немачка устројила је специфичан мешовити систем, у којем се једна половина чланова Бундестага (доњег дома немачког федералног парламента) бира по правилима система сразмерног представништва, а друга половина по правилима већинског система.<sup>41</sup>

Изборни систем за избор посланика у општепредставничком дому федералног парламента има нарочито важну улогу у федерацијама у којима се егzekутива бира у народном представништву, а то су земље с парламентарним, мешовитим и скупштинским системом власти. Колегијални орган федералне егzekутиве се по правилу бира (и разрешава) у доњем, општепредставничком дому федералног парламента, док горњи дом, у којем су представљене федералне јединице, нема у вези с тим никаквих овлашћења. То је разлог због којег се и начин избора представника у доњем дому мора узети у обзир приликом анализе начела партиципације у федерацији.

<sup>40</sup> Р. Марковић, 241.

<sup>41</sup> „Немачка је одувјек имала особит образац представничких институција“ (К. Ј. Фридрих, 273). Упор. Р. Л. Ватс, 82.

Од њега, наиме, умногоме зависи ефикасност и стабилност федералне егзекутиве, као и представљеност федералних јединица у њеном саставу и заступљеност регионалних и мањинских интереса, које су веома важне у постизању федералне кохезије.

У федерацијама с већинским изборним системом, који се спроводи у малим изборним јединицама, што за последицу има да је победничка странка изразито натпредстављена у парламенту, по правилу постоји стабилна егзекутива. Натпредстављеност већине у парламенту и стабилност извршне власти која отуда произлази, по правилу не остављају могућности за адекватну представљеност регионалних и мањинских група у оквиру оперативне егзекутиве, која је у највећем броју случајева страначки хомогена.<sup>42</sup> Федерације са системом сразмерног представништва, који углавном подразумева и постојање интегралног вишестраначког система, с друге стране, одликују нестабилне коалиције на власти, што резултира нестабилношћу целокупне егзекутиве. Ипак, широке коалиције, састављене од већег броја странака пружају могућност за свеобухватну представљеност различитих региона и друштвених група, нарочито у оквиру колегијалних органа егзекутиве. Стога је за федерације са гипком поделом власти пропорционални систем свакако природније решење. Разуме се, главна слабост пропорционалног система,<sup>43</sup> која се огледа у опасности од партократије уместо народне суверености и у федерацијама долази до изражаја једнако као и у унитарним државама.<sup>44</sup>

## 6. ЗАКЉУЧАК

Усвојени систем власти има пресудан утицај на политички живот и односе у федерацији. Због тога се често може прочитати став да су крута подела власти (амерички председнички систем), односно демократско јединство власти (швајцарски скупштински систем), адекватнија решења за федералне државе него гипка подела власти (парламентарни и мешовити систем), која се „не уклапа“ најбоље с федералним уређењем. Овакав закључак може се извести

---

<sup>42</sup> Р. Марковић, 241.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 243.

<sup>44</sup> Изузетно важан утицај на начело партиципације у федерацији има и улога политичких странака и страначког система. Роналд Вотс наводи четири аспекта утицаја политичких странака на функционисање федерације: 1) организациону повезаност страначке организације на федералном нивоу и на нивоу федералних јединица; 2) степен симетрије односно асиметрије између федералних и регионалних страначких усклађивања; 3) утицај страначке дисциплине на заступање интереса сваког нивоа власти и 4) „преовлађујући модел политичких каријера“ (R. L. Watts, 82).



на основу анализе остварености начела партиципације, ефикасности у вршењу надлежности и природе федералног бикамерализма. И у домену егzekутиве и у домену легислативе системи гилке поделе власти без сумње показују изражене слабости у односу на амерички и швајцарски модел. На овом становишту стајао је и Јовичић. Разматрајући функционисање федерације у садејству с различитим системима власти и залажући се за најадекватнији систем власти у федерацији, он је писао да „то свакако није парламентарни систем, у коме доњи дом по свом положају и улози ужива несумњиву превагу у односу на горњи; самим тим, другостепена улога горњег дома како у области односа са егzekутивом, тако по правилу и у области законодавних и уставотворних овлашћења, смањује могућност федералних јединица да преко својих представника у овом дому учествују у доношењу заједничких одлука за читаву федерацију“.<sup>45</sup> Сличну аргументацију изнео је и Роналд Вотс.<sup>46</sup> Слабости парламентарног и мешовитог система у федерацијама су бројне и готово неизбежне, а међу њима су најизразитије мали број модалитета сарадње између различитих нивоа власти који се у пракси јавио, као и неегалитарни бикамерализам као природна последица политичке одговорности владе само пред доњим, општепредставничким домом. Ове слабости су нарочито изражене у федерацијама које су прихватиле већински систем расподеле мандата, који је у пракси довео до двостраначког парламентаризма, у којем се представљање федералних јединица у оквиру колегијалног органа егzekутиве готово без изузетка занемарује.

Међутим, поред овог неспорног теоријског става о компатибилности различитих облика државе (конкретно, облика државног уређења и облика државне власти), требало би уважити и друштвену реалност и практичне консеквенце до којих је примена одређених система довела у упоредној уставној пракси. У том смислу, мора се имати у виду да су амерички председнички систем и швајцарски скупштински систем готово непоновљиви, док је парламентарни и мешовити систем много лакше успоставити у упоредним уставним системима. Непоновљивост америчког председничког система потврдила је двовековна уставна пракса, зато што је он показао неспорну демократску природу само у САД, док су готово све земље које су га реципирале имале извесне, дуже или краће, ауторитарне периоде. То је нарочито случај с латиноамеричким федерацијама – Бразилом, Аргентином, Мексиком и Венецуелом – у којима су војне хунте у прошлости биле више правило него изузетак.<sup>47</sup> С друге стране, упркос томе што је

<sup>45</sup> М. Јовичић, 125.

<sup>46</sup> R. L. Watts, 76–77.

<sup>47</sup> Рагко Марковић системе власти у Латинској Америци назива „латиноамеричком варијантом конзулског президентијализма“, који представља „ауторитарни

Ђура Поповић сматрао да се „швајцарско државно уређење сматра као нека врста *ne plus ultra* модерне федерације“,<sup>48</sup> слична теза о непоновљивости може се изнети и за швајцарски скупштински систем. Једина разлика у односу на непоновљивост америчког система јесте у томе што швајцарска решења ниједна федерација чак није ни покушала да опонаша. Разлози за то су бројни, али преовлађујући је вероватно тај што је степен демократичности швајцарског друштва, заснованог на консензуалној демократији, очигледно недостижан за федерације у настајању. Имајући све то у виду, јасно је због чега се нове федерације по правилу ипак одлучују за парламентарни или мешовити систем власти, у којима гипка подела власти и оперативна егzekутива изабрана у парламенту омогућавају демократски карактер политичког процеса. Ако се томе дода да гипка подела власти, нарочито у комбинацији с вишестраначким системом, представља и релативно добар спој начела партиципације и ефикасности, логично произлази због чега је тај облик поделе власти широко заступљен у савременим федерацијама.

#### ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Basta Fleiner, R. L., Fleiner, T. (eds), *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland*, 2nd Revised Edition, Bâle – Genève – Munich, 2000.
- Де Верготини, Ђ., *Упоредно уставно право*, Београд 2015 (De Vergotini, Ђ., *Uperedno ustavno pravo*, Београд 2015)
- Вошњак, Б., „Федерализам или децентрализација“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/1921. (Vošnjak, B., „Federalizam ili decentralizacija“, *Arhiv za pravne i društvene nauke* 1/1921)
- Delpérée, F., *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles – Paris 2000.
- Јовановић, С., *Држава*, Београд 1990. (Jovanović, S., *Država*, Београд 1990)
- Јовичић, М., *Савремени федерализам*, Београд 1973. (Jovičić, M., *Savremeni federalizam*, Београд 1973)
- Kelsen, H., „La garantie juridictionnelle de la Constitution“, *Revue de droit public*, 1928.
- Марковић, Р., *Уставно право*, Београд 2014. (Marković, R., *Ustavno pravo*, Београд 2014)

фалсификат председничког система“ и коју „карактерисхе премоћ шефа државе и непосредно уплитање војске у функционисање власти“. Р. Марковић, 189.

<sup>48</sup> Ђ. Поповић, 33.

- Pactet, P., *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris – Milan – Barcelona – Mexico 1989.
- Петров, В., *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд 2004. (Petrov, V., *Sukob domova u dvodomnom sistemu*, Beograd 2004)
- Поповић, Ђ., *О федерализму*, Београд 1933. (Popović, Đ., *O federalizmu*, Beograd 1933)
- Симовић, Д., *Канадски федерализам* (магистарска теза), Правни факултет Универзитета у Београду, необјављено, Београд 2005. (Simović, D., *Kanadski federalizam* (magistarska teza), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, neobjavljeno, Beograd 2005)
- Симовић, Д., *Полупредседнички систем*, Београд 2008. (Simović, D., *Polupredsednički sistem*, Beograd 2008)
- Stroschein, S., „What Belgium Can Teach Bosnia: The Uses of Autonomy in ‘Divided House’ States“, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3/2003.
- Фридрих, Ј. К., *Конституционална демократија*, Подгорица 2005. (Fridrih, J. K., *Konstitucionalna demokratija*, Podgorica 2005)
- Watts, L. R., *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston 1996.

Marko Stanković, PhD

Associate Professor

University of Belgrade, Faculty of Law

## INFLUENCE OF THE SYSTEM OF GOVERNMENT TO THE PRINCIPLE OF PARTICIPATION IN CONTEMPORARY FEDERATIONS

### *Summary*

One of the biggest challenges that every framer of the constitution faces with is selection of appropriate forms of state – form of rule, political system, state structure and system of government. At the same time, compatibility of these various forms shown in practice is very important, because the efficiency of the particular constitutional system largely depends on that compatibility. This paper analyzes the relationship between federal states with various systems of government, namely, the ways in which complex, federal state structure “fits” with different systems – presidential, parliamentary, assembly and mixed. Special attention is paid to the relationship of the system of government with the principle of par-

ticipation of federal units, in other words, how system of government can ensure representation of federal units within federal political authorities (legislative and executive). In this regard, paper also analysis the influence of electoral and party system to the principle of participation. In the end, there is an attempt to find the answer to the question which system of government is most compatible with the federal state.

Key words: *Federation. – Principle of participation. – Presidential system. – Parliamentary system. – Federal bicameralism.*

Article history:

Received: 27. 6. 2016.

Accepted: 5. 9. 2016.