

Federalizam u kritici

Heinz Laufer

Univerzitet, München

»Doba federalizma je prošlo« — tako *Harold L. Laski*, glasoviti teoretičar engleskog socijalizma, pred američkom publikom 1939. godine.¹ *Laski* je mislio da je sudjelovanje države i u socijalnom i privrednom planiranju u industrijskom društvu neizbježno, a da su za njegovu djelotvornu provedbu sve potrebnije jedinstvene centralne instancije. Po njegovu shvaćanju, federalizam proturječi glavnim procesima modernog društva, budući da se temelji na pluralističkom poimanju razvoja politike i, prema tome, politika je oblikovana na najvećem mogućem proširenju vlasti odlučivanja. *Laski* je zastupao tezu da je federalizam zastarjeli oblik državnog poretka i da je federativni sistem kao načelo unutardržavne strukture organiziranja prevladan.

Od *Laskijeva* općeg napada na načelo savezne države, broj kritičara, protivnika i neprijatelja nije smanjen, nego povećan. Federalizam je uračunat i u strategiju preinake sistema i ovladavanja sistemom, osobito u vezi s općom kritikom sistema slobodne demokracije.² Federativni poredak Savezne Republike Njemačke postao je negativnom točkom odnošenja nemalog broja sugrađana, kojoj oni pripisuju mnogostruke političke, socijalne, privredne i kulturne nedostatke, kakvih ima u svakome političkom sistemu bilo kojega tipa. Čest je površni, kratkovidni zaključak kako samo federativni sistem mora biti nadomješten unitarističkim i svi bi nedostaci bili uklonjeni.

Savezni državni poredak porican je stalno, otkad postoji moderna ustavna država s federativnom strukturom organiziranja. Od svoga konstituiranja u 18. stoljeću, ona ima pristaše i protivnike, prijatelje i neprijatelje, branjena je i napadana, hvaljena i prezirana. To počinje s borbom za prihvaćanje Nacrta ustava Filadelfije 1787. godine u Americi, određuje ustavne debate 1848/49, 1870/71, 1918/19, 1948/49. u Njemačkoj, sadašnja je upaljiva materija u Švicarskoj, Italiji, Francuskoj, Španjolskoj, Engleskoj, Kanadi i određuje Evropsku komisiju naših dana. Kritiku su stvorili i obavili teoretičari politike i praktični političari, djelatni akteri i pasivni promatrači. Znanost i politika, publicistika i građani izvode federalizam pred sud, osuđuju njegovu ineficijenciju ili ga radikalno odbacuju.

No, pitanje je: kakav federalizam kritičari zapravo odbacuju? Postoji li uopće jedinstveni, općeprihvaćeni pojam federalizma? *Edward Mc Whinney*,

1 *The Obsolescence of Federalism*, u: 98 *New Republic*, 367/1939.

2 Usp. Heinz Laufer, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1977, str. 13. i nadalje.

jedan od najznačajnijih teoretičara modernog federalizma, s pravom kaže da upravo ne postoji monistički federalizam, da je federalizam moguće razumjeti uvijek samo pluralistički. On stoga točno ukazuje da je već od geneze novovjekovnog federalizma moguće razlikovati tri vrste, to jest federalizam *Johna Marshalla*, *Thomasa Jeffersona* i *Johna C. Calhouna*.³ *K. C. Wheare*, američki istraživač federalizma, u jednoj usporednoj studiji konstatira da u Njemačkoj nikad nije ni postojao federalizam, osobito ne u Bismarckovu carstvu.⁴ Autori našeg doba, poput primjerice *Karla Loewensteina* ili *Wenera Webera*, govore o prividnom federalizmu Savezne Republike Njemačke.⁵

Stoga bi trebalo postati jasnim da to stvara poteškoće u usuglašavanju oko jednoznačna, općeprihvaćenoga formalnog i sadržajnog određenja federalizma. Osobno bih želio govoriti o političko-konstitucionalnom federalizmu, te stoga isključiti svaki kvazifederalizam ekonomske ili kulturne vrste. Predmet obrade jest federativna struktura organiziranja jedne državne tvorevine, kod koje se radi o podjeli strukture vladavine, podjeli zadataka između cjelokupnog sistema i podsistema, zapreci i suradnji u djelatnosti države, pitanju biti savezne države, osobito njezinih federalnih država. Kritika treba, nadalje, da poradi na tome. Ona je pri tome pošla od tri stava:

- (1) radikalno ideologijski motivirana odbacivanja federalizma;
- (2) odbacivanja saveznoga državnog poretka koje proizlazi iz civilizacijskog entuzijazma;
- (3) sistemu imanentne kritike federativnog sistema.

1. Radikalno ideologijski motivirano odbacivanje federalizma

Autoritarna i totalitarna politička teorija i praksa odstranjuju federalizam iz svoje ideologijske osnove. Ali, i ideolozi demokracije protivnici su federalizma zbog svoga radikalnodemokratskog shvaćanja. To nadalje treba da bude predočeno na primjeru marksizma-lenjinizma-komunizma, nacionalsocijalizma i nekoliko odabranih ideologa demokracije.

(a) Marksizam—lenjinizam—komunizam

Karl Marx i *Fridrich Engels* odbacivali su federalizam. Oni su ga shvaćali samo instrumentalno, za poboljšanje šansi revolucionarnih prevrata. Inače, poistovjećivali su ga s reakcionarnim partikularizmom knezova u Njemačkoj svoga doba, kočnicom socijalnog razvoja. *Lenjin* je federalizam izjednačavao s oportunistom i usprotivio se tome da se u *Marxu* vidi zastupnik federalističke ideje. *Lenjin* je ipak 1917. branio saveznu državnu strukturu organiziranja iz razloga svrsishodnosti, prvenstveno poboljšanja pozicije i šansi boljševika u građanskom ratu. Takvo čisto pragmatično razmatranje federalizma određuje marksističko učenje o oblicima vladavine do danas. Načelno, za so-

3 Die Nützlichkeit des Föderalismus in einem revolutionären Zeitalter, u: Heinz Laufer/Frank Pilz, »Föderalismus«, München 1973, str. 63. i nadalje.

4 Föderative Regierung, München 1959, str. 36. i nadalje.

5 Karl Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, str. 295. i nadalje. Werner Weber, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, Göttingen 1966, str. 11.

vjetske je teoretičare obvezna ideja centraliziranoga svjetskog društva bez država, kako su je razvili *Marx* i *Engels*.⁶

Prema tome, demokratski centralizam jest određujuće načelo organiziranja i upravljanja komunističke partije, socijalističke države i svih drugih organizacija u socijalističko-komunističkim sistemima. Konzekvenceje toga za federalizam jesu sljedeće:

- federalizam kao načelo podjele vlasti protuslovi načelu jedinstva vlasti;
- federalistička izgradnja državnih organa protuslovi centralističkoj izgradnji;

- federalističko razgraničenje kompetencija nije moguće, budući da su socijalistički zakoni pod primatom centralistički organizirane komunističke partije;

- centralno upravljana socijalistička planska privreda ne dopušta regionalnu raspodjelu vlasti na području privrede, a privredno područje utječe na druga socijalna područja centralizirajuće;

- politička praksa — obrazovanje elita, povlašteni položaj i stabilnost vodstva, provedba dubokih socijalnih promjena, zahtjevi svjetske revolucije, prestiž vojnih kategorija — reducira demokratski aspekt demokratskog centralizma, tako da federalizam ostaje još samo formalnom shemom organiziranja;

- zabrana frakcionašenja sprečava svaku organizaciju federativnih manjina u općim parlamentima.⁷

Njemačka Demokratska Republika izvukla je konzekvenceje iz toga načelnog otklanjanja posredstvom raspadanja svojih pet pokrajina 1952, jer »taj stari sistem administrativnog raščlanjivanja, koji potječe još od carske Njemačke, postao je okovom novog razvoja«.⁸

(b) Nacionalizam—nacionalsocijalizam—fašizam

Federalističkoj ideji protivne su i doktrine nacionalne države, zamisao Reicha i države vođe. Takav protivan stav vrlo je rano postao manifestnim u »Mein Kampf« *Adolfa Hitlera*, u kojemu je jedno vrlo opsežno poglavlje naslovljeno »Federalizam kao maska«.

Hitler je mislio da federalizam slabi cjelinu i da je samo instrument židovske vladavine. Jedna snažna nacionalna vlada mogla bi uvelike posezati u slobodu pojedinaca, kao i pokrajina, bez štete za zamisao Reicha i odgovarati za to, ako pojedini građanin prepozna u tim mjerama sredstvo veličine narodnosti. Besmisleno je govoriti o »državnom suverenitetu« pojedinih pokrajina, što pokazuje ispraznost »federativnih krugova« za koje je zamisao federativne države samo sredstvo njihovih, često prljavih partijskih interesa. Federalizam je za *Hitlera* — kao i za *Lenjina* — samo prolazno zanimljiv. Načelno, po njegovu mišljenju, država, nacija i narod isključuju suverenitet i državno vrhovništvo unutar nacije.⁹

6 Usp. Klaus von Beyme, *Der Föderalismus in der Sowjetunion*, Heidelberg 1964, str. 11. i nadalje.

7 Usp. *DDR-Handbuch*, Köln 1975, Stichwort: »Demokratischer Zentralismus«, str. 188. i nadalje.

8 *DDR-Handbuch*, Stichwort Länder, str. 497.

9 *Mein Kampf*, München 1925, str. 629, 633. i nadalje, 641. i nadalje.

»Nacionalsocijalizam mora načelno zahtijevati pravo da cjelokupnoj njemačkoj naciji, bez obzira na dosadašnje granice savezne države, nametne svoja načela i da ju odgaja po svojim idejama i zamislima. Nacionalsocijalističko učenje nije sluškinja političkih interesa pojedinih saveznih država, nego treba da jednom postane gospodaricom njemačke nacije.«¹⁰

Federalizam nije bio spojiv s doktrinama o svemoći partije, države, vođe i bezuvjetnog potčinjavanja pojedinačnog. To je bilo konzekventno ostvareno nakon 30. siječnja 1933. Nakon izbora za Reichstag 5. ožujka 1933, u pokrajinama koje još nisu imale NS-vlade postavljeni su komesari Reicha. Zakon o opunomoćenju od 24. ožujka 1933. pripremio je ujednačavanje pokrajina Reicha. Prvim Zakonom o ujednačenju od 31. ožujka 1933. preuređene su pokrajinske vlade koje, po rezultatu izbora za Reichstag, nisu bile nacionalsocijalističke. Drugim Zakonom o ujednačenju od 7. travnja 1933. u pokrajinama je osnovan ured namjesnika Reicha sa zadaćom da se brine i o provedbi smjernica politike što ih je odredio savezni kancelar *Adolf Hitler*. Zakonom o novom uređenju pokrajina od 30. siječnja 1934. kompetencije pokrajina prenešene su na Reich. Državno vijeće raspušteno je 14. veljače 1934.¹¹

Ministar unutarnjih poslova nacionalsocijalističkog Reicha *Frick* opravdavao je razaranje federativnog poretka time što je historijska zadaća našeg doba stvaranje snažne, jedinstvene nacionalne države umjesto dosadašnje savezne države.¹²

(c) *Demokratski purizam*

Od *Rousseauova* Contract sociala predodžba izravne demokracije, identiteta upravljanih i upravljača, zbiljske samovladavine naroda podstiče fantaziju i političku akciju. Stvarna jednakost svih ljudi i neposredno posezanje za vlašću u državi postalo je entuzijazmističkom ideologijom, za ostvarenje koje se jednako bore intelektualci i vjerski fanatici, politički marginalne figure kao i ekstremni partijski političari.

Možemo ih označiti skupnim pojmom »demokratski puristi«, za koje je jedini oblik vladavine kojemu teže vladavina naroda, čisto načelo većine predstavlja jedini instrumentarij odlučivanja, a užasava ih učenje o mješovitu ustrojstvu. Federalizam je oprečan njihovu demokratskom purizmu.

Jedan od zagovornika jednakosti i participacije jest *Franz Neumann*, koji je potekao iz stare Frankfurtske škole (do 1933), a koji tvrdi da nema vrijednosti što su imanentne federalizmu. Bezgranično divljenje federalizmu nije opravdano, jer federalizam i demokracija nipošto nisu išli ruku pod ruku. Štoviše, utvrđeno je — prije svega u Sjedinjenim Američkim Državama — da federalistički sistem prije potpomaže narušavanje građanskih prava, nego što ih štiti. Nije moguće tvrditi ni da federalistička struktura jača mjesnu samoupravu. U saveznoj državi Vajmarske Republike točno se pokazalo kako je stalno posezao u nadležnosti općina i one su bile razložene. *Franz Neumann* predbacuje zagovornicima federalizma da su oni često kritičari demokracije, da sumnjaju u nju ili se čak bore protiv nje.¹³

10 *Nav. dj.*, str. 648.

11 *Pojedinstvo* u Laufer, *nav. dj.*, str. 37. i nadalje.

12 »*Völkischer Beobachter*«, 47. god. 1933, br. 53. od 2. veljače 1934.

13 *Zur Theorie des Föderalismus*, u: »Demokratischer i autoritärer Staat«, Frankfurt 1967, str. 211. i nadalje, 217. i nadalje.

Engleski teoretičar V. O. Key jr. tvrdi da je federalizam institucionalno osiguranje kapitalističkog sistema. On isključivo služi specifičnim ekonomskim interesnim pozicijama i sinonim je političkog i privrednog *laissez-fairea*. Saveznu državu smatra pravnim trikom kojim se sprečava politička djelotvornost socijalističko-demokratskih ideja.¹⁴

A. V. Dicey poistovjećuje federalizam sa slabom vladom. Centralna bi vlada stalno izigravala vlade federalnih država i obratno, što znači golemo rasipanje političke energije. Stoga savezna država uvijek gubi u natjecanju s unitarističkim državama u primjeni jednakih sredstava. Federalizam k tomu, po Diceyju, naginje stvaranju konzervativizma. To znači zakonsku vjerojatnost postizanja prevlasti pravne vlasti i postojanja opasnosti da suci ne budu samo čuvari, nego i gospodari ustava.¹⁵

Naposljetku, u najnovije je doba na savezni državni poredak snažno atakirao Gerhard Lehbruch — Tübingen. On predbacuje saveznoj državi da pervertira mehanizme reguliranja konflikta demokratske partijske države. Tu postoji inkongruencija dvaju podsistema. Savezna država i politika savezne države predstavljaju strukturalni lom u sistemu predstavničko-parlamentarne demokracije partijske države. Sistem parlamentarne vlade biva potisnut, jer je na mjesto jasnog pripisivanja političke odgovornosti stupio model pogađanja, trajne koalicije s mehanizmima pogađanja koji su slični koaliciji. U saveznoj je državi, po Lehbruchu, demokratsko natjecanje partija postalo nefunkcionalnim.¹⁶

Takva radikalna demokratska kritika pristupa apsolutno jednostranu prosuđivanju dobara i sredstava konkurentskih i oprečnih načela i postupaka, koji dopuštaju da moderna demokracija postane jednim *complexio oppositorum*.¹⁷ Za nju vrijedi isključivo načelo demokracije. Ona ne smatra da preapsolutiziranje jednakosti i odlučivanja većine može odviše lako rezultirati preobrazbom demokratskog sistema u nedemokratski sistem.

2. Odbacivanje saveznoga državnog poretka koje proizlazi iz civilizacijskog entuzijazma

Polazište ove kritike jest predodžba da je historijsko-civilizacijski razvoj učinio zastarjelim savezni državni poredak. Tezu o zastarjelosti treba promatrati s tri aspekta, naime: jedanput, da je federalizam samo tranzitivan; drugo, da bi federalizam morao ustuknuti pred stvarnim stanjem vremena; treće, da federalizam protuslovi državi blagostanja.

(a) Federalizam kao tranzitivnost

Federalizam se tradicionalno svodi na tri razloga: etnički, zemljopisni i historijsko-politički razlog. Potrebno je ispitati da li su i u danom slučaju i u kojoj mjeri te tri vrste razloga još opravdane za Saveznu Republiku i njezin savezni državni poredak.

¹⁴ *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York 1952, str. 102.

¹⁵ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1939, str. 171. i nadalje.

¹⁶ *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart 1976, str. 16, 18, 136, 160.

¹⁷ Usp. Heinz Laufer, *Die Widersprüche im freiheitlichen demokratischen System*, u: »Freiheit und Gleichheit«, München 1974, str. 15. i nadalje.

Etničko obrazloženje i opravdanje postoje ako se stanovništvo jedne zemlje sastoji od različitih etničkih grupa ili postoje jake manjine (jezične, rasne, religijske), koje naseljavaju relativno zaokruženo područje i spremne su za državno jedinstvo samo kad se to slaže s njihovom etničkom diferencijacijom posredstvom federativne izgradnje države. To obrazloženje federalizma — po kritici — ipak ne bi moglo vrijediti za Saveznu Republiku. Njezino je stanovništvo jezično, rasno i kulturno homogeno. Izbjeglice i prognanici, kao i unutarnja mobilnost, stvorili su homogen državni narod, u kojemu grupa stanovništva ne mora biti zaštićena federativnim strukturama i načinima organiziranja.

Zemljopisno obrazloženje i opravdanje federalizma postoje ako je državno područje ili takvih teritorijalnih opsega ili ima prometno teško prohodne dijelove da jedna unitaristička centralna vlada čak ne bi bila u stanju postupati adekvatno i brzo u skladu s regionalnim ili lokalnim potrebama. Ipak, komunikacijski problemi prijašnjih epoha uvelike su svladani modernim prometom, telekomunikacijskim sistemima svih vrsta, tako da kritičari misle, osobito za federalizam Savezne Republike, kako ne postoji zemljopisna nužnost za njim, pogotovo što neznatno zemljopisno proširenje upravo provocira jedinstvenu državu.

Historijsko-političko obrazloženje federalizma kaže da je federativna struktura organiziranja instrumentarij i oblik stvaranja nove, veće političke jedinice iz većeg broja samostalnih političkih jedinica. *James Bryce* tvrdi da je federalizam samo prolazni oblik države na putu k jedinstvu. On je tranzitivan, prijelazan, a ne kraj razvoja. Bismarckovo carstvo, švicarska konfederacija, savezna država SAD bile su u stanovito doba neophodne kao savezne države, budući da je jedinstvena država ne bi bila ostvariva u dotičnoj političko-historijskoj situaciji. Učini li se pak jedinstvena država politički ostvarivom, nastupa kraj saveznoj državi, što je nešto poput jedne vrste političke nužnosti za jedinstvenom državom.¹⁸ *Werner Weber* predbacuje ustavnoj saveznoj državi da je okrenuta unatrag, da je atavizam. Fiktivni i oktroirani elementi federalizma Savezne Republike Njemačke morali bi biti prevladani u pravcu evropskog federalizma.¹⁹

Njemački federalizam je kritiziran, prije svega, upravo u pogledu na evropsku uniju. Ugradnja Savezne Republike u nadnacionalne sisteme, poput Evropske zajednice, morala bi voditi k odumiranju unutardržavnog ili nacionalnog federalizma. Političke odluke na nadnacionalnom području ne bi više mogle uzimati u obzir federalizam malih država, samostalna politika pokrajina nije više opravdana, te bi pokrajine smjele i nadalje opstojati najviše kao jednostavne izvršne oblasti.

(b) *Tendencije civilizacijske unitarizacije*

Konrad Hesse je već 1962. godine ukazivao da rastuća važnost tehnike, privrede i prometa, narasla isprepletenost i interdependencija privrednog i socijalnog života, kao i povećani zadaci planiranja, upravljanja i preraspodjele, što proizlaze iz toga, zahtijevaju unitarizaciju.

18 *Modern Democracies*, 1921.

19 *Nav. dj.*, str. 65. i nadalje.

U svojoj knjižici, koja je i danas vrijedna čitanja, »Unitarna savezna država« — pripazi na naslov! — on upućuje na problematiku ispunjenja raznovrsnih zadataka u federativnom poretku.²⁰

Godine 1966. Troegerova ekspertiza, koju je inicirala savezna vlada, kritizira kompliciranost federativnog ustrojstva, koje nailazi na protivljenje i nerazumijevanje stanovništva. Autori ekspertize mislili su da je ideja federalizma oprečna modernome privrednom razvoju i međunarodnoj povezanosti, te da ih stoga koči.²¹

Kad je 1969. godine »Zeit« postavio pitanje o »samoubojstvu federalizma«, autor toga priloga *Theo Sommer* izveo je kritički: »Federalizam je sveta krava naše državnosti. Ona je nekorisni proždrljivac, koji jedva da daje mlijeko, a koči naš napredak. To takvim svakako vide mnogi građani. Oni malo brinu o ustavnim načelima; stvar je više u sposobnosti funkcioniranja državne organizacije. Ako to zapinje, onda moraju biti napuštena upravo ustavna načela. Njihov argument zaoštreno glasi: radije unitaristička Republika Njemačka, koja funkcionira, nego Savezna Republika Njemačka, u kojoj se k budućnosti usmjerene snage stalno spotiču o staromodne federalističke urote.«²²

Naposlijetku, iste je godine savezna vlada, potaknuta upitom zastupnika CDU/CSU o daljnjem razvoju federativnog sistema, zastupala shvaćanje da burna promjena privrednih, tehničkih i socijalnih uvjeta života čini upitnom prikladnost važećega federativnog sistema za omogućavanje toga razvoja.²³ Ona je stoga izrazila daljnje širenje neraspoloženja stanovništva koje zabrinuto pita nisu li održanje sistema i njegov daljnji razvoj posredstvom federalizma štetni. Jer, nemali broj građana sumnja da bi se ugroženosti iz narušavanja okoline posredstvom tehničkog napretka ili terorističkih pokreta mogle još efikasnije spojiti s uobičajenim modelima organiziranja i procesima odlučivanja savezne države.

(c) *Egalitarizacija i država blagostanja contra federalizmu*

Načelo jednakosti, koje konstituira moderni politički sistem, i zahtjev za jednakošću šansi, koji proizlazi iz toga, stvaraju i proširuju politički postulat jedinstvenosti i jednake vrijednosti životnih odnosa.

Taj je postulat doveo do shvaćanja da u modernoj egalitarnoj, socijalnoj državi nije više opravdano cjepkanje djelatnosti države po federalističkoj vrsti i načinu. Načelo socijalne države dovelo je do gigantskog proširenja djelatnosti države, izazvalo stalni rast očekivanja u svim slojevima stanovništva i prouzrokuje zahtjevno mišljenje na svim područjima života. K državi stalno usmjereni zahtjev da stvori i trajno osigura blagostanje za sve životne položaje, zahtijeva unitarizaciju države koja planira, regulira, preraspodjeljuje i oblikuje. Jedinstveni i jednaki državni postupci, traženi zbog načela jednakosti, isključuju raznovrsnost, pluralitet i raznolikost djelatnosti države u federalizmu. Takvo mišljenje tretira stoga egalitarnu socijalnu državu i pluralnu saveznu državu kao antagonizme. Interesne suprot-

20 Karlsruhe 1962, str. 13. i nadalje.

21 Komisija za financijsku reformu. Ekspertiza o financijskoj reformi u Saveznoj Republici Njemačkoj, Stuttgart 1966, str. 19. i nadalje.

22 »Die Zeit«, br. 6. od 7. veljače 1969.

23 Btags — Drs. V/3099/1969.

nosti kasnokapitalističkog sistema, koji je poravnao oprečnosti i zadovoljio potrebe, ne bi mogle biti otklonjene u saveznoj državi. Troegerova ekspertiza argumentira da su zahtjevi moderne socijalne države nadređeni načelu federativne slobode i da jedinstvenost životnih odnosa vrijedi više od uvažavanja regionalnih ili mjesnih posebnosti.²⁴

To prenaprezanje moderne socijalne države i njegovo negativno djelovanje na federalizam treba pojasniti intervjuom saveznog kancelara *Helmuta Schmidta* od 17. srpnja 1977. Na pitanje da li stanovništvo u jednoj zapadnoj demokraciji očekuje previše od svoje države, on je odgovorio da građani u mnogim slučajevima zamišljaju kako država posjeduje više sposobnosti za otklanjanje učinaka ekonomske krize nego što bi ih ona objektivno mogla imati. Doslovce je dodao: »U Saveznoj Republici Njemačkoj postoji još jedna osobita poteškoća, koja u toj mjeri jedva da postoji igdje u svijetu: ona se sastoji u ekstremnome federativnom ustrojstvu.«²⁵

3. *Sistemu imanentna kritika federativnog sistema*

Pristaše, prijatelji i branitelji federalizma u Saveznoj Republici Njemačkoj trpe zbog niza pogrešaka u razvoju toga političkog načela i njegove unutardržavne strukture organiziranja. Temeljna koncepcija demokracije savezne države djelomice je iskrivljena i pervertirana, prvenstveno u posljednjem desetljeću i pol do dva desetljeća. Neraspoloženje osobito prouzrokuje prikrivena unitarizacija, sive političke zone posredstvom isprepletenosti politike, kao i opasnost od zlouporabe federativnih institucija i postupaka.

(a) *Prikrivena unitarizacija*

Formulacija »unitaristička savezna država«, što ju je oblikovao *Konrad Hesse* 1962, a kojom treba da bude označen ustavni realitet Savezne Republike, može se učiniti kao *contradictio in adjecto* ili čak kao objava bankrota njemačkog federalizma. Ona, pak, predstavlja oštroumnu i prikladnu analizu i ocjenu razvoja federalizma u Saveznoj Republici Njemačkoj. Ona napose pojašnjuje proces koncentriranja i ujednačavanja shvaćanja i obavljanja državnih zadataka, koji su, po volji ustavnog zakonodavca, prvenstveno trebali ostati u pokrajinama, a samo u naznačenim, točno reguliranim slučajevima u savezu (čl. 30 Ustava). Politička praksa svjedoči upravo obratno tome uređenju.

Na području zakonodavstva su, posredstvom brojnih ustavnih promjena, gotovo sve kompetencije prenešene na savez. To se naizgled dogodilo pod zaštitom pokrajinske nadležnosti, budući da su zakonodavne nadležnosti pokrajina postale konkurentnim saveznoj zakonodavnoj nadležnosti. To je prividno značilo da pokrajine uvijek jednako ostaju nadležnim za uređenje dotičnih materijala, a da je savez mogao zakonodavno djelovati samo pod pretpostavkama naznačenim u čl. 72. Ustava. Ipak, budući da svaka savezna zakonodavna aktivnost može biti obrazložena i opravdana jednom od naznačenih pretpostavki, naime »zaštitom jedinstvenosti životnih odnosa«, savez je postupno regulirao svu materiju konkurentskog zakonodavstva. Konku-

24 *Nav. dj.*

25 *Presspiegel des Bundesrates* 4/77. od 26. srpnja 1977, str. 17.

rentnost zakonodavne kompetencije između saveza i pokrajina u sadašnjoj ustavnoj praksi znači isključivo zakonodavnu kompetentnost saveza.²⁶ Pokrajinsko je zakonodavstvo kvantitativno svedeno na minimum, a polako se sumnja u to da li pokrajinski parlamenti još uopće mogu zakonodavno djelovati. Oni su, nadalje, ograničeni na tumačenje ili detaljno reguliranje sa-veznih zakona.

To utječe i na izricanje presude. Ono se, doduše, obavlja na donjim i srednjim razinama pokrajinskih sudova, ali ipak nastaje po mjeri saveznih sudova. Premda su suci osobno i stvarno neovisni, obvezni samo pravnoj normi i po njoj odmjerenim stvarnim stanjima, oni se sve više i više, a katkad i isključivo, orijentiraju k najvišoj sudačkoj presudi vrhovnoga sa-veznog suda. Ta usmjerenost k najvišim sudovima samo je, istina, uvjetno sukladna njemačkoj pravnoj i sudačkoj tradiciji, ali je posve razumljiva iz pragmatičkih razloga. Jer, koji sudac, ako nije osobito angažiran, želi riskirati da njegovu odluku dokine vrhovni sud? Time je najviša pravosudna vlast pokrajina reducirana na najvišu pravosudno-upravnu vlast. Pokrajinske vlade i pokrajinski ministri pravosuđa ograničeni su na najvišu vlast nad stva-rima i personalom; sudačka neovisnost prvenstveno je osobna neovisnost, dok je stvarna neovisnost denaturirana posredstvom, de facto, vezanosti uz presuđivanje saveznog suda.²⁷

Na području uprave, po izvornoj ustavnoj koncepciji, pokrajine treba da imaju primarnu nadležnost i odgovornost, dok je savez trebao ostati ogra-ničenim na nekoliko malih područja uprave. No, razvoj je donio stalnu iz-gradnju savezne uprave, osobito posredstvom goleme izgradnje viših saveznih nadležstava. Neizravno savezno upravno vodstvo raslo je sukcesivno, savezni utjecaj na pokrajinsku upravu rastao je stalno, doduše ne samo putem sa-veznoga materijalnog prava, nego i organizacijskog i proceduralnog prava.²⁸

Unitarizacija se ipak prvenstveno zbilja, i zbiva se, posredstvom samo-koordinacije saveza i pokrajina i među pokrajinama. Tendencija ujednača-vanja i jednaka rješenja utvrđena je, prije svega, na područjima politike koja su do sada pripadala isključivoj nadležnosti pokrajinskih vlada i po-krajinskih parlamenata. Državni ugovori i upravni sporazumi, dogovori mi-nistara predsjednika i šefova resora, konferencije i zaključci šefova ureda državnih i senatskih kancelarija doveli su do toga da su pokrajinski parla-menti pregaženi, da imaju gotovo još samo bilježničke funkcije, da su is-čeznule regionalna posebnost i individualna svojstvenost pokrajine.²⁹ Konrad Hesse izvodi iz toga prekomjerna unitariziranja da je savezna država u odu-miranju.³⁰

Ako se i ne sudi tako pesimistički, ipak se istodobno mora samokritički i zabrinuto konstatirati da proces prikrivene unitarizacije supstancijalno is-pražnjuje federalizam Savezne Republike Njemačke, te je otvorio tjeskobno pitanje da li se iza federalističke fasade skriva jedinstvena decentralizirana država. Tu zabrinutost pojačava pogled na strukturu financija. Struktura financija koja postoji od 1969, od »velike financijske reforme« »Velike koa-licije«, poznaje de iure jaku i de facto posve isključivu saveznu nadležnost

26 Usp. Heinz Laufer, *nav. dj.*, str. 86.

27 Usp. Konrad Hesse, *nav. dj.*, str. 16.

28 Hesse, *nav. dj.*, str. 17.

29 Usp. Heinz Laufer, *nav. dj.*, str. 121. i nadalje.

30 *Nav. dj.*, str. 20.

na području poreznog zakonodavstva. Porezni zakoni gotovo su isključivo savezni zakoni, a vrhovna financijska vlast pokrajina, njihovo pravo određivanja poreza svedeno je na nulu. Stoga je iščeznula bit saveznoga državnog poretka i navlastite državnosti federalnih država.

Walther Leisler-Kiep umjesno se žali na očiglednu saveznu dominaciju na području financija, na kojemu su pokrajine dovedene na zlatno uzde; vlastite intencije saveza postale su mjerilom ispunjenja zadatka pokrajine, savezna birokracija utvrđuje što je dobro za pokrajine, a obveze spram saveza često čine svaki samostalni potez u pokrajinama apsurdnim.³¹

Ako je još osvijestena pritužba da je posredstvom prava jedinstvenog plaćanja saveznih činovnika i posredstvom tarifnih ugovora, izrađenih pod vodstvom saveznog ministra unutarnjih poslova, čvrsto propisano između 40% i 45% pokrajinskih budžeta — naime, personalnih izdataka, onda postaje jasnim u kojoj su mjeri pokrajinske vlade i pokrajinski parlamenti oporezovani izvana, kao i da budžetsko pravo Landtagâ — kao i Bundestaga — postupno postaje farsom.

(b) *Sive političke zone posredstvom isprepletenosti politike*

Otprile otprilike jednog desetljeća javnu raspravu o poslovima savezne države prožima jedna vrsta čarobnog obrasca: »kooperativni federalizam«. Od Troegerove ekspertize³² vjerovalo se kako se tim obrascem mogu lako riješiti svi problemi suvremenog federalizma. Oštrijim i samokritičnijim promatračima postalo je, istina, jasnim da se iza toga prividno čarobnog obrasca odvija nadasve opasan razvoj, naime netransparentna isprepletenost politike.

Već spominjana konferencija ministara predsjednika i resornih ministara, bezbrojni činovnički gremiji, vijeća, kao što su vijeće za obrazovanje (do 1975), vijeće za znanost, vijeće za financijsko planiranje, vijeće za konjunkturu javnog poduzetništva, gremiji zajedničkih poslova, savezno-pokrajinska komisija za planiranje obrazovanja doveli su do toga da su pokrajinski parlamenti i javnost uvelike bili isključeni iz političkog odlučivanja. Politika se ne odvija iza zatvorenih vrata samo za građane, nego i za parlamentarce; kooperativni federalizam minimalizirao je bit demokratskog sistema vladavine, kao što su transparentnost, mogućnost dodjeljivanja, mjerljivost, mogućnost kontrole, odgovornost, revizija, ako to nije i iščezlo. Ne treba se čuditi što takvo eliminiranje demokratske biti provocira kritiku federalizma, osobito u pristaša i branitelja.³³

Netransparentna isprepletenost politike postaje manifestnom u prevlasti savezne i pokrajinske birokracije. Njezina informacijska prednost u odnosu na građane i političare, njezin kontinuitet u parlamentarnoj promjeni povećavaju poteškoće političke kontrole do njezine nemogućnosti, te nastaju jedva pojmljive strukture odlučivanja u koje je teško prodrijeti, a koje ipak prejudiciraju vlade i parlamente. Njima nasuprot stoji uglavnom neupućeni, bespomoćni, nezaštićeni građanin, kao pred sivim zidom magle kojega ne može ni probiti niti odgurnuti. Ako u takvim zonama magle nailazi još i na

31 *Presspiegel des Bundesrates* 4/77, od 26. srpnja 1977, str. 14. i nadalje.

32 *Nav. dj.*

33 Usp. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, *Politikverflechtung*, Kronberg 1976, str. 13. i nadalje; Lehbruch, *nav. dj.*, str. 119, 142, 162.

političke odluke bez ijednoga alternativnog stava ili daška inovacijske sposobnosti, onda frustracija može postati savršenom.

Toj kritici pripada i kritika odlučivanja posredstvom vijeća i problem u kojoj je mjeri, upravo u federativnom sistemu Savezne Republike Njemačke, savjetodavna funkcija pretvorena u funkciju odlučivanja. Jer, očito su se savjetovanje i odlučivanje sve više i više spajali, te je došlo do nelegitimnog prenošenja odgovornosti od egzekutive, koja je odgovorna za političko odlučivanje, na vijeća koja politički ne mogu snositi odgovornost. Ako onda formalno politički odgovorni opravdavaju odluke time što su tako, a ne drugačije, bili savjetovani od dotičnih savjetodavnih gremija, postaje očiglednom politika neodgovornih svih zona. *Ralf Dahrendorf* ukazuje s pravom da su stalni savjetodavni gremiji konkurencija ministarstvima, da su politički odgovorni obeshabreni, te upozoruje na nejasne odnose spram instancija odlučivanja.³⁴

Kako i same ustavnopravno zajamčene institucije i postupci kooperativnog federalizma mogu dospjeti u kritiku federalizma jasno je na razvoju zajedničkih poslova. Otkako su 1969. preuzeti u Ustav, oni su razvili vlastitu dinamiku, koja je postala tako zabrinjavajućom da ju vodeći političari svih partija nisu razmatrali samo s nepovjerenjem, nego su pledirali i za njezino otklanjanje. *Albert Oswald* (SPD) misli da su zajednički poslovi doveli do brisanja područja odgovornosti, kojom pokrajinska dobit, što joj se težilo, postaje samo prividnom: sredstva budžeta potrošena su za investicijske troškove i personalne izdatke, a pokrajinski parlamenti su iscrpljeni izvanjskim propisivanjem. *Hans Filbinger* (CDU) označuje mješovito financiranje i mješovitu upravu, nastale posredstvom zajedničkih poslova, istočnim grijehom Velike koalicije, kritizira financijsku zbrku i beskrajno produblivanje sukoba oko financiranja, zamjera nedostatnu transparentnost i govori o »zbrda-zdola«
poslu koji je stupio na mjesto politike. Zajednički poslovi nisu ojačali federalizam, nego su ga denaturirali. Odbaciti ih, znači učiniti uslugu federativnom sistemu Savezne Republike Njemačke.

(c) *Opasnosti od zloupotrebe federativnih institucija i postupaka*

Politički razvoj posljednjih deset godina donio je, s jedne strane, razvlaštenje pokrajinskih parlamenata a, s druge strane, do sada nepoznati porast moći u Saveznom vijeću i stoga njegov porast moći. S neutralizacijom i depolitizacijom pokrajinskih parlamenata usporedno je, dakle, tekao porast moći Saveznog vijeća.

Ono je postalo novom silom u institucionalnom ustrojstvu, jednim potestas indirecta (*Werner Weber*), suvladom, paralelnom vladom ili protuvladom, osobito od 1969. otkako divergiraju partijsko-političke konstelacije u Bundestagu i u Saveznom vijeću. Od toga je doba borba za Savezno vijeće postala trajnim fenomenom u Saveznoj Republici, izbori za Landtag razmatraju se još samo kao indirektni izbori za Savezno vijeće, Savezno se vijeće snažnije pomaknulo s dotadašnjega rubnog položaja u središte procesa političke moći. Na tome je planula kritika, koja se proširila na cjelokupni savezni državni poredak i koncentrirala se u upitnosti federalizma u Saveznoj Republici Njemačkoj.

Saveznom vijeću se predbacuje da je postalo instrumentom opozicije Bundestaga, koja u Saveznom vijeću sprečava ono što ne bi mogla spriječiti na temelju svoje manjinske pozicije u Bundestagu. Opozicijska partijskopolitička većina u Saveznom vijeću djeluje protivno većini u Bundestagu, opstruira politiku frakcija što podržavaju vladu, te Savezno vijeće djeluje kao kočnica, štoviše čak blokira, prije svega, politiku reformiranja savezne vlade. To je dovelo do potpunog partijskog politiziranja Saveznog vijeća, posredstvom kojega se zlorabe ustavnopravno propisane kompetencije. Ono se u sudjelovanju u saveznom zakonodavstvu i upravi ne ograničuje na nadležnosti koje se tiču interesa pokrajina, nego se miješa u isključive nadležnosti saveza, primjerice u vanjsku i obrambenu, valutnu i financijsku politiku. Ono je protuustavno prisvojilo nadležnosti koje su zamišljene tako da Saveznom vijeću — u suprotnosti spram Bundestaga — za njih nedostaje neposredna demokratska legitimacija. Pretvorilo se u nelegitimnu paralelnu vladu ili suvladu ili protuvladu, provocirajući time povratak k starom grupiranju prošlih epoha, prijatelj-neprijatelj, a federativni sistem prijeti zloupotrebom moći pokrajinskih vlada. Na taj se način federativni sistem Savezne Republike Njemačke pervertirao.

Neopravdanost takve radikalne kritike Saveznog vijeća ponovno je pokazana.³⁵ *Friedrich Karl Fromme* suptilno je dokazao da je politički utjecaj Saveznog vijeća od 1969. zapravo povećan tek neznatno, ali da je prigovor o politici opstruiranja odluka nedopustiv.³⁶ Savezno vijeće nikad nije prekoračilo svoje ustavnopravno određene granice (jer bi odavno bio prozvan savezni ustavni sud), nego je samo potpuno koristilo svoje kompetencije i dalo šansu jakoj predstavničkoj manjini opozicijskih partija Bundestaga da bude djelotvorno zastupljena u procesu saveznog odlučivanja. Pa ipak, opasnost od moguće zloupotrebe moći većine u Saveznom vijeću nije potrebno uljepšavati. Političari opozicije, frustrirani ponovnim, posve neznatnim promašajem apsolutne većine u Bundestagu, mogli bi se prikloniti uporabi svoje većine u Saveznom vijeću za stalna opstruiranja savezne vlade i vladinih frakcija. Tada bi federativnoj ideji i koncepciji Saveznog vijeća protuslovlilo ponašanje koje bi moglo potresti federalizam Savezne Republike Njemačke u njegovim temeljima.

Da li je federalizam prevladan?

Zaključno i sažeto valja upitati da li je kritika federalizma opravdana, da li je savezni državni poredak prevladan, da li je doba federalizma prošlo?

Radikalno ideologijsko neprijateljstvo totalitarnih pokreta ili autoritarnih ciljeva teško može biti argumentirano pobijeno ili čak to uopće ne može biti. Apsolutni zahtjevi u politici isključuju načelno racionalno sučeljavanje, onemogućuju rasprave. Ideologijski motiviranoj kritici federalizma, koja proizlazi iz određenih predodžbi krajnjeg cilja, naposljetku se moguće oduprijeti priprostim kontrastavom, potkrijepljenim argumentima.

Civilizacijski motivirana kritika izaziva intenzivna sučeljavanja. Ona zahtijeva dublje obrazloženje i opravdanje federalizma, osobito antropologij-

35 Usp. Heinz Laufer, *Der Bundesrat als Instrument der Opposition?*, u: »Zeitschrift für Parlamentsfragen«, 1970, str. 319. i nadalje: nav. dj., str. 103. i nadalje.

36 *Gesetzgebung im Widerstreit*, Stuttgart 1976, str. 21. i nadalje, 27. i nadalje, 35. i nadalje, 81. i nadalje.

skim i demokratskim argumentima. Sučeljavanje stoga neće ići za tim da pita za opravdanje, sposobnost funkcioniranja i eficijenciju naslijeđenih institucija i postupaka federativnog poretka. Ali, ono može biti vođeno ciljem da pokaže i posvjedoči kako prednosti federativnog sistema, s aspekta demokratske participacije, pravne državnosti, pluraliteta, natjecanja, inovacijske sposobnosti, prerastaju u nepobitne stvarne nedostatke.

Sistemska imanentna kritika federalizma Savezne Republike Njemačke uvelike je opravdana. Unitarizacija i isprepletenost politike u sivim zonama toliko su se ogriješili i ne mogu više poprimiti tolerantnu mjeru. Oni upravo izazivaju kritiku i trebali su prouzročiti samokritiku odgovornih službenika. Na tom su području najizglednije mogućnosti korigiranja pogrešaka razvoja i postajanja federalizma atraktivnijim.

Da li je doba federalizma doista prošlo?

Načelno se na to pitanje mora odgovoriti negativno. No, zadaća političke znanosti i praktičke politike jest da iznova promisle ciljeve i zadatke federativnog sistema, preispitaju naslijeđene institucije i postupke i iznova dokažu sposobnost funkcioniranja federalizma u epohi civilizacijskih prevrata.

Prevela s njemačkoga:
Mirjana Kasapović