

# FEDERALIZAM KAO KONCEPT RAZVOJA EUROPSKE UNIJE

Dr. sc. Dario Čepo \*

UDK: 342.24(4)EU

341.176(4)EU

061.1(4)EU:342.24

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: listopad 2013.

*Cilj ovog rada je pokazati da se pitanje institucionalnog uređenja Europske unije, i demokratskog deficita koji proizlazi iz djelomične nelegitimnosti tog uređenja, može riješiti korištenjem federalizma kao koncepta upravljanja kompleksnim političkim sustavima. Upućuje se na ključne razlike između federalizma i konfederalizma te se pokazuje da federalizam kao koncept uređenja kompleksnih sustava ne mora voditi pretvaranju nekog političkog entiteta u punokrvnu federaciju. Modeli federaliziranosti, poput necentraliziranog federalizma, daju moguće rješenje demokratskog deficita Europske unije, jačajući tako, a ne slabeći, demokratsku legitimnost u očima građana.*

*Ključne riječi: federalizam, Europska unija, konfederalizam, necentralizirani federalizam*

## UVOD

Europska unija utemeljena je na višestrukim teritorijalnim razinama od kojih svaka ima vlastitu strukturu donošenja odluka i mogućnost autonomnog odlučivanja na nizu polja. Na taj način je slična federalno ustrojenom političkom sustavu, koji odgovora “okupljajućem federalizmu” (*coming-together*

---

\* Dr. sc. Dario Čepo, viši asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg m. Tita 14, Zagreb

*federalism*).<sup>1</sup> Naravno da sama činjenica da nešto izgleda kao nešto drugo – u ovom slučaju da Europska unija izgleda kao federalno ustrojen politički sustav – ne znači da je riječ o supstancijalno sličnim ili jednakim tvorevinama. Pravila djelovanja i institucionalna struktura ne djeluju jednako u političkim entitetima iz kojih su potekli i u onima u koje ih se nastoji usaditi. Različite društvene strukture i forme djelovanja vodit će različitoj uspješnosti presađivanja institucija iz sustava u sustav.<sup>2</sup> No to što će institucije djelovati drukčije ne znači da nema potrebe za pokušajem njihova usvajanja i prilagođavanja, već samo znači da se tom procesu mora pristupiti oprezno i da se na njega ne može računati kao na panaceju koja će riješiti sve probleme s kojima se sustav suočava. Činjenica da se Europska unija po svojem povijesnom nastanku i snazi sastavnih jedinica razlikuje od federalnih političkih sustava ne znači da treba odbaciti pokušaj rješenja europskih problema korištenjem instrumenata iz “federalističkog fundusa” jer cilj korištenja postojećih rješenja nije pretvoriti Europsku uniju u idealni federalni politički sustav, nego je cilj približiti je dostatno tome idealu kako bi se problemi s kojima se susreće, ponajviše pitanje legitimnosti koje proizlazi iz demokratskog deficita, mogli značajnije umanjiti ili potpuno ukloniti.

Također, ne obazirući se na podršku ili kritiku koncepta federalizma kao načina smanjenja demokratskog deficita, potrebno je vidjeti može li federalistički projekt uopće utjecati na demokračičnost Europske unije. Postavka je ovog rada da je ta mogućnost značajna i da ju je stoga plauzibilno koristiti. Federalizam je, naime, nužno povezan s demokracijom jer načelo razdvajanja ovlasti i autonomnog djelovanja različitih razina vlasti ne može postojati bez obveze središnjih institucija da takvu koncepciju podjele vlasti poštuju te bez prava građana da putem izbora kazne političke aktere koji prekrše zadane federalne norme. Promatrajući na taj način, teško da se autokratske države, poput bivšeg SSSR-a, može promatrati drukčije do kao lažne ili umjetne federacije.<sup>3</sup> Čini se da je federalizam jedini način stvaranja sustava utemeljenog na vladavini prava između različitih samostalnih država, odnosno jedini je način

<sup>1</sup> Dobson, L.; Follesdal, A., *Introduction*, u: Dobson, L.; Follesdal, A. (ur.), *Political Theory and the European Constitution*, Routledge, London i New York, 2004., str. 5.

<sup>2</sup> Schmitter, P. C., *Is Euro-federalism a solution or a problem?*, u: Dobson, L.; Follesdal, A. (ur.), *Political Theory and the European Constitution*, Routledge, London i New York, 2004., str. 10.

<sup>3</sup> Mancini, G. F., *Europe: The Case for Statehood*, *European Law Journal*, vol. 4, br. 1, 1998., str. 29–42.

oblikovanja demokratskog sustava na međunarodnoj razini.<sup>4</sup> Ako nije moguće pojmiti federalizam bez demokracije, opravdano je njegovo korištenje u situacijama u kojima se nastoje nadići problemi nedostatne demokratičnosti političkog sustava. Demokratski deficit Europske unije primjer je takve situacije.

## 1. TEMELJI FEDERALISTIČKE IDEJE

Pod federalizmom se smatra svako ujedinjavanje odvojenih političkih entiteta u sveobuhvatniji politički sustav, pri čemu se svakom od ujedinjenih entiteta osigurava zadržavanje prvotnog političkog integriteta.<sup>5</sup> Politička zajednica ili nekoliko različitih političkih zajednica mogu podržavati federalizam<sup>6</sup> kao načelo uređenja političkog sustava zbog različitih razloga. Najčešći su: vojna sigurnost i moć, ekonomski rast i razvoj, održanje postojećeg položaja u promijenjenim vanjskim okolnostima ili bolja predstavljenost različitih društvenih segmenata na najvišoj razini.<sup>7</sup> Samostalne se države najčešće odlučuju stvoriti saveze, zajednice ili unije<sup>8</sup> mnogo snažnije od međunarodnih organizacija (ali nedovoljno snažne da se pretvore u federacije) zbog raznih razloga. Najznačajniji su: očuvanje mira i uklanjanje opasnosti od vanjske agresije treće strane, postizanje područja stabilnosti i sigurnosti u susjedstvu, okupljanje pojedinaca sa zajedničkim identitetom i poboljšanje uvjeta njihova života radi povratka njihove zajednice (ili političkog sustava) na položaj relevantnog aktera u političkom životu na međunarodnoj razini.<sup>9</sup> Postoji, dakle, nekoliko različitih tumačenja razloga za uspostavu federalnih političkih sustava, ali je za ovaj rad

<sup>4</sup> Chrysochoou, D. N., *Theorizing European Integration*, SAGE Publications, London, 2001.

<sup>5</sup> Elazar, D. J., *Federalism*, u: Lipset, S. M. (ur.), *The Encyclopedia of Democracy II.*, Routledge, London, 1995., str. 474.

<sup>6</sup> Moderni je federalizam u političkom smislu rođen ujedinjenjem švicarskih državolikih političkih entiteta u kantone Švicarske Konfederacije.

<sup>7</sup> Bednar, J., *Valuing Exit Options*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 37, br. 2, 2007., str. 190–208; Pinder, J., *Multinational Federations*, u: Burgess, M.; Pinder, J. (ur.), *Multinational Federations*, Routledge, New York i London, 2007., str. 8.

<sup>8</sup> Razlika između federacije i federalne unije ponajviše je u snazi i ovlastima predstavničkog tijela koje zastupa interese država članica, a koje djeluje kao stalna potvrda spremnosti tih država da sankcioniraju postojanje ugovora i njime stvorene zajedničke strukture. U federaciji se ta institucija pretvara u jedan od dijelova razgranate federalne institucionalne strukture, u drugi dom, koji i ima značajne ovlasti, ali je ipak ograničen djelovanjem i ovlastima drugih institucija (Forsyth, M., *Federalism, nationality, statehood. The problem of the European Union*, u: Burgess, M.; Pinder, J. (ur.), *Multinational Federations*, Routledge, New York i London, 2007., str. 155).

<sup>9</sup> *Ibid.*, str. 159.

bitno gledište koje taj sustav promatra kao način održavanja multinacionalnih društava<sup>10</sup>, ujedinjenih u kompleksnom političkom sustavu. Federalizam se u tom slučaju pojavljuje kao način korištenja prednosti bliskije suradnje s ciljem izgradnje političke zajednice koja će donijeti napredak i stabilnost društvu rascjepkanom<sup>11</sup> jezičnim, kulturnim, društvenim, religijskim i drugim razlikama.<sup>12</sup> Pritom se nudi mogućnost očuvanja partikularnih interesa povezanih s identitetom, kulturom i naslijeđem, omogućujući u isto vrijeme dublju suradnju u pitanjima od zajedničkog interesa, koja su usmjerena budućem razvoju. U tu je svrhu moguće koristiti federalizam kao normativni koncept utemeljen na kombinaciji samostalne vladavine, s jedne, i zajedničke ili podijeljene vladavine, s druge strane.

Prilikom uređenja federacije potrebno se voditi nekolicinom smjernica. Najvažnije su one koje se tiču broja i tipa saveznih jedinica, podjele vlasti između središnje vlasti i vlasti saveznih jedinica, fiskalnog uređenja odnosa, intergovernmentalističkih odnosa, predstavništva saveznih jedinica u središnjoj vlasti te uspostave vrhovne sudbene vlasti.<sup>13</sup> Varijable za operacionalizaciju federalizma su stoga: raspodjela ovlasti između središnje vlasti i vlasti saveznih jedinica, predstavništvo teritorijalnih jedinica u drugom domu, postojanje intergovernmentalističkih odnosa između različitih razina vlasti te fragmentiranost, odnosno regionaliziranost stranačkog sustava.<sup>14</sup> Svim je političkim sustavima

<sup>10</sup> Federacija kao institucionalni dizajn, doduše, nije nastala kako bi akomodirala multinacionalne političke sustave jer je njezin izvor bio u SAD-u koji je u biti nacionalna (iako višetetnička) država. No s obzirom na mogućnost teritorijalnog predstavništva, na čemu se temelji ideja federacije, koja onemogućuje tiraniju većine, koncept federalizma korisno je načelo za rješavanje problema s kojima se multinacionalni politički sustavi (djelomično i Europska unija) susreću (Watts, R. L., *Multinational Federations in comparative perspective*, u: Burgess, M.; Pinder, J. (ur.), *Multinational Federations*, Routledge, New York i London, 2007., str. 227).

<sup>11</sup> U homogenim federacijama, poput Njemačke, naglasak se stavlja na instrumentalna pitanja dobre vladavine kroz postizanje koordinacije djelovanja i minimiziranja troškova koji nastaju u donošenju odluka na više razina s ciljem postizanja zadovoljavajuće razine odgovornosti. U pluralnim, segmentiranim društvima federalizam služi upravljanju potencijalno konfliktnim različitostima i njihovu osiguranju (Simeon, R., *Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions*, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 39, br. 2, 2009., str. 241–261).

<sup>12</sup> McGarry, J.; O'Leary, B., *Federation and managing nations*, u: Burgess, M.; Pinder, J. (ur.), *Multinational Federations*, Routledge, New York i London, 2007., str. 189.

<sup>13</sup> Simeon, *op. cit.* u bilj. 11.

<sup>14</sup> Baldi, B., *Beyond the Federal-Unitary Dichotomy*, Working Paper, Institute of Governmental Studies University of California, Berkeley, 1999., str. 8–12.

utemeljenima na federalizmu zajedničko: a) postojanje dviju (ili više) razina vlasti koje samostalno djeluju u donošenju određenih odluka važnih za građane; b) formalna ustavna distribucija zakonodavne i izvršne vlasti između tih razina; c) pisani ustav koji je moguće mijenjati samo pristankom svih razina vlasti; d) vrhovno sudbeno tijelo koje će presuđivati o kršenju federalnih načela ili o nesporazumima koji proizlaze iz ustavnih nejasnoća; e) institucionalizirana struktura suradnje između dviju razina vlasti u pitanjima od zajedničkog interesa, odnosno pitanjima u kojima obje razine vlasti imaju mogućnost djelovanja; te f) predstavništvo interesa konstitutivnih jedinica u procesu donošenja odluka, najčešće kroz utemeljenje jednog doma u bikameralnoj strukturi čiji su članovi posredno ili neposredno izabrani kako bi predstavljali teritorijalne interese, odnosno interese građana teritorijalnih jedinica.<sup>15</sup> S obzirom na to, federalni politički sustavi uključuju: federacije (*federations*), konfederacije, federalne unije (*federacies*), udružene države, kondominije, lige i prekogranične funkcionalne vlasti.<sup>16</sup>

Praktično, federalizam omogućuje stvaranje institucionalnog aranžmana u kojem je javna vlast podijeljena između središnje vlade i vlada saveznih jedinica, pri čemu svaka razina vlasti ima pravo samostalno donositi odluke u određenim pitanjima, bez upletanja institucija s druge razine. Ako se pravila prekrše, savezni sud ima mogućnost donijeti konačne i obvezujuće presude.<sup>17</sup> Vlade saveznih jedinica moći će jače utjecati na djelovanje središnjih institucija, primjerice, moći će zaustaviti donošenje zakona na saveznoj razini ako su izravno predstavljene u zakonodavnom procesu.<sup>18</sup> Mogućnost izravnog sudjelovanja nacionalnih političkih aktera u nadnacionalnoj političkoj areni važan je čimbenik onemogućivanja dominacije središnje vlade nad vladama saveznih jedinica. Kontroliranje središnjih institucija može se pritom kombinirati s jednom od temeljnih odrednica federalizma prema kojoj se prijenos vlasti sa saveznih jedinica na središnju državu treba ostvariti samo na onim područjima na kojima je suradnja država, odnosno djelovanje nadnacionalnih institucija, potrebna kako bi se dostigli zajednički ciljevi i ostvarile zajedničke potrebe. Preostala bi pitanja trebalo rješavati na nacionalnim razinama,

---

<sup>15</sup> Watts, *op. cit.* u bilj. 10, str. 226.

<sup>16</sup> McGarry, O'Leary, *op. cit.* u bilj. 12, str. 180.

<sup>17</sup> Kelemen, R. D., *The Structure and Dynamics of EU Federalism*, Comparative Political Studies, vol. 36, br. 1-2, 2003., str. 184-208.

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 188.

čime bi se jamčilo pravo na samostalno djelovanje tih razina vlasti.<sup>19</sup> Time se ponajviše pridonosi prihvatljivosti federalističke ideje, pri čemu federalizam preuzima ulogu zaštitnika interesa jedinica ujedinjenih u federalni politički sustav. To je suprotno tendenciji kritiziranja zastupnika federalističke ideje kao zagovornika većih ovlasti središnjih institucija. Politički sustav utemeljen na federalnoj ideji može biti onemogućen u centraliziranju ovlasti upravo zbog elemenata inherentnih federalizmu, ponajprije činjenice da svaka promjena odnosa između dviju razina vlasti, kao i promjena njihove strukture, zahtijeva pristanak federalnih jedinica, a ne samo volju središnjih političkih institucija i njihovih političkih aktera.

Uz to, interesi saveznih jedinica dodatno su zaštićeni i u središnjoj institucionalnoj strukturi kroz postojanje bikameralne zakonodavne strukture, odnosno njezina drugog doma kao zaštitnika interesa teritorijalnih jedinica od kojih se federacija sastoji.<sup>20</sup> U proučavanju ovlasti pojedinih razina vlasti u federalnom političkom sustavu i pitanja kojima se svaka razina može samostalno baviti ne treba razmišljati o potpunom razdvajanju dviju razina vlasti u tom procesu. Često je riječ o kompleksnoj suradnji u kojoj je vlast podijeljena između savezne razine koja uspostavlja osnovne smjernice javnih politika i subfederalnih razina koje implementiraju donesene odluke. Na taj je način cjelokupan sustav uključen u proces donošenja odluka i ne postoji osjećaj podređenosti i nadređenosti koji izaziva sukobe.<sup>21</sup> Ipak, da bi federalizam bio uspješan, potrebno je jasno odijeliti ovlasti središnje vlade i vlada saveznih jedinica, kao i pitanja kojima se svaka od tih razina može autonomno baviti.<sup>22</sup>

Federalizam se, pak, prema Rubinu i Feeleyju<sup>23</sup> odnosi na način organiziranja političkog sustava kojim se geografski definiranim jedinicama koje čine političku zajednicu daje djelomična autonomija djelovanja. Takva definicija federalizma ima ograničavajući doseg. Dok se tako može definirati federalno ustrojstvo Belgije, u kojoj je središnja vlast zbilja dala autonomiju djelovanja podnacionalnim jedinicama, niz se drugih federalnih država, prije svih SAD i Švicarska, ne mogu podvesti pod tu definiciju jer je središnja vlast u njima dobila mogućnost djelomičnog autonomnog djelovanja zahvaljujući spremno-

<sup>19</sup> Pinder, *op. cit.* u bilj. 7, str. 15.

<sup>20</sup> McGarry, O'Leary, *op. cit.* u bilj. 12, str. 180.

<sup>21</sup> Kelemen, *op. cit.* u bilj. 17, str. 189.

<sup>22</sup> Rubin, E. L.; Feeley, M. M., *Federalism and Interpretation*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 38, br. 2, 2008., str. 167–191.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 170.

sti postojećih političkih entiteta (država ili kantona) da joj vlast u određenim pitanjima prepuste. S tom se kritikom donekle slaže i Beer<sup>24</sup> kada ističe da autoritet autonomne vlasti saveznih jedinica ne ovisi o spremnosti federalne države da im prepusti djelovanje u određenim pitanjima, nego da autoritet svih razina vlasti ima samo jedan izvor, a to je narod kao nositelj suverenosti. S obzirom na to da je svaki narod pluralan, on različite probleme nastoji riješiti zajedničkim rješenjima, ali pritom svaki od segmenata nastoji zadržati dio vlasti s ciljem djelovanja na specifična pitanja s kojima se nosi. Na taj način federalizam, zajedno s diobom vlasti, pomaže kako bi se spriječila potencijalna tiranija i kako bi se osiguralo da se različita pitanja rješavaju na različitim razinama vlasti.

Elazar<sup>25</sup> ističe nekoliko bitnih načela federalizma. Na temelju najmanje triju načela postaje jasniji razlog korištenja federalizma s ciljem smanjenja demokratskog deficita Europske unije. Riječ je o: necentraliziranosti, demokratičnosti te postojanju kontrolnih mehanizama. Iza ideje necentraliziranosti nalazi se činjenica da federalno uređeni politički sustavi nemaju jedan centar političke moći, nego unutar njega postoje mnogostruki centri. Oni su međusobno povezani temeljnim zakonskim aktima (ponajprije ustavom) koji ih nadsvođuju i usmjeravaju njihovo djelovanje. Načelo necentraliziranosti federalno uređenu državu poistovjećuje s matičnom strukturom unutar koje su savezne jedinice međusobno ravnopravne i djeluju partnerski, a njihova je suradnja zaokružena skupom pravila i institucija koje čine federalnu ili saveznu razinu vlasti. Suradnja ravnopravnih jedinica teži djelovanju u demokratskom ozračju, pa je ideja federalnog integriranja prirodni katalizator povećanja demokratičnosti u političkom sustavu. Istinski federalni sustav ne može postojati ako ne djeluje u demokratskom okruženju, a uspostava i održanje demokracije ponajprije se temelje na uspostavi višestrukih kočnica i ravnoteža. Međusobnim kontroliranjem različitih razina unutar političkog sustava, kao i institucija unutar i između razina, osigurava se da svako djelovanje suprotno postojećem pravnom okviru bude na vrijeme zaustavljeno i spriječeno.

Sve istaknuto o federalističkoj ideji upućuje na kompleksnost njezine prirode te na potrebu spoznavanja faktora koji mogu imati pozitivan ili negativan učinak na korištenje federalizma prilikom formiranja ili reformiranja nekog političkog sustava. Političkom su sustavu, naime, ponekad potrebne inovacije,

<sup>24</sup> Beer, S. H., *Responses to Rubin and Feeley*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 38, br. 2, 2008., str. 192–197.

<sup>25</sup> Elazar, *op. cit.* u bilj. 5, str. 476.

odnosno reformski zahvati kako bi se spriječio njegov institucionalni neuspjeh ili izgradili novi temelji stabilnog sustava. Federalizam je takva inovacija koja stoji kao alternativa konfederalnom političkom ustrojstvu nedovoljno snažnom da održi suradnju između suverenih država konstantnom. Uz to je federalizam dovoljno slab da ne dovede do ukidanja postojećih različitosti i njihova utapanja u unitarnoj državi. On omogućuje stvaranje ograničene vlade na zajedničkoj, nacionalnoj razini, koja supostoji uz slobodne, ali također ograničene vlade, na razini saveznih jedinica, a nije čin bezuvjetnog podvrgavanja dominantnoj hobbesovskoj vlasti, na čije se djelovanje ne može žaliti, niti se na nju može utjecati.<sup>26</sup> Kao što se američke savezne države nisu odrekle svoje suverenosti udruživanjem u snažniju federalnu političku tvorevinu, ne mora se očekivati ni od europskih država da se odriču svojih prava kako bi nauštrb njih ojačalo djelovanje europskih institucija.

## 2. POSTAVKE *FEDERALISTIČKIH SPISA* KAO IZVOR EUROPSKE FEDERALISTIČKE IDEJE

Ideje koje se provlače kroz *Federalističke spise*, uključujući i ideju bikameralnog zakonodavnog ustrojstva, nisu bile relevantne samo u vrijeme reformiranja američkog političkog ustrojstva, prije više od 200 godina, nego su relevantne i za pokušaje rješavanja problema u suvremenim političkim sustavima složenog tipa kakav je Europska unija. Korištenjem postojećih teorijskih koncepcija i popratnog znanstvenog aparata moguće je konstruirati modele koji u obzir uzimaju suvremenu situaciju i specifičnosti pojedinog sustava, a ne temelje se na čistom kopiranju postojeće prakse. Nisu, naime, institucije same sebi svrha, niti je njihovo formiranje važno radi perpetuiranja ili dupliciranja birokratskog aparata, nego je njihova uspostava važna za promicanje, održanje i jačanje ravnoteže, stabilnosti i interesa zajednice koja ih nastoji utemeljiti (ili u čijem se interesu te institucije nastoje utemeljiti). Kao što ističe Ostrom<sup>27</sup>, treba uspostaviti takav sustav koji će osigurati stabilnost i odlučnost vlade, a da pritom neće ugroziti slobodu i republikanski oblik vladavine. Institucije koje su stvorene kako bi omogućile rješenje nekog problema nisu od značajne koristi ako uz rješenja stvaraju i nestabilnost sustava u vidu nelegitimnosti njihovih članova, deficita demokratskog djelovanja i sličnih perturbacija. U tome leži problem institucionalne strukture Europske unije: njezine su institucije ostva-

<sup>26</sup> Ostrom, V., *Politička teorija složene republike*, Informator, Zagreb, 1989., str. 61, 94.

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 96.



rile mnogo toga što je od interesa zajednici u cjelini i pojedinim građanima, ali nestabilnost koja proizlazi iz njezina kompleksna djelovanja i nejasnih izvora legitimnosti, uz niz drugih čimbenika (najmanji od kojih je nemogućnost uspostavljanja dvostrano utemeljenog i jasnog odnosa s javnošću), dovodi do rasta kritika i propitivanja vrijednosti te strukture za europske građane.

Neovisno o tome ističe li se želja za federalnim ustrojstvom Europske unije eksplicitno ili se smisao te ideje treba iščitavati posredno analiziranjem jezičnih struktura koje se koriste u europskim ugovorima (poput ideje o izgradnji “sve čvršće/bliskije unije”), ustrojstvo Europske unije, koja bi usvojila mnoge elemente postojećih federalnih sustava, realna je činjenica. Svaki je drugi oblik političkog ustrojstva neoptimalan, bilo iz nespremnosti građana i političkih elita država članica na čvršće povezivanje koje bi rezultiralo unitarnom državom, bilo iz nemogućnosti održanja europskog položaja u globaliziranom svijetu, ako bi suradnja europskih država išla u smjeru slabog konfederalnog udruženja. Analizirajući pojam federalizam i federalan (koji dolazi od latinske riječi *foedus*, što znači sporazum), može se deducirati temeljna premisa na kojoj on stoji, a to je sporazumijevanje između država članica<sup>28</sup>, koje se temelji ne samo na njihovu međusobnom odnosu, nego i na sporazumu između novouspostavljenog federalnog sustava i građana, da je novi oblik djelovanja prihvatljiv, i da samim tim ima legitimnost djelovanja. Taj odnos, između federalnih tijela vlasti, odnosno zajedničkog političkog sustava, i građana pojedinih država članica, ono je što federaciju čini različitom od konfederacije, kao izričitog odnosa djelovanja koji se uspostavlja između vlada suverenih država, a čije aktivnosti se ne odnose na građane svake od tih država. U tom smislu konfederacija nije ništa više do međunarodna organizacija, kojoj legitimnost djelovanja daju vlade država potpisnica zajedničkog dogovora. Neuspjeh konfederalnog uređenja, i posljedična potreba za federalnim ili kvazifederalnim političkim strukturama, temelji se prije svega na nemogućnosti provođenja odluka dogovorenih na zajedničkoj razini, koje su donesene s ciljem unapređenja te zajednice, ako politički entitet o kojem je riječ nema mogućnost kontroliranja provođenja odluke, niti ima pravo kažnjavanja u slučajevima da se članice oglušne na zajedničke odluke. Djelovanje savjetima i preporukama, uz koordiniranje provođenja odluka, u velikom je broju slučajeva loše rješenje (što se na praktičnom primjeru može vidjeti iz neuspjeha Lisabonske strategije, koja je za cilj imala stvaranje naj snažnije ekonomije utemeljene na društvu znanja na prostoru Europske unije do 2010. godine, do čega, naravno nije došlo). Da bi bila uspješna, vlada

<sup>28</sup> Elazar, *op. cit.* u bilj. 5.

mora imati mogućnost prinuditi provođenje zajedničkih pravila, a ta se pravila moraju izravno odnositi na pojedince koji u zajedničkom političkom sustavu žive, a ne samo na države članice.<sup>29</sup>

Pojedinci su važan čimbenik svakoga sustava vlasti, bez obzira na to je li riječ o malom polisu ili višemilijunskoj federaciji. Bez aktivne uloge pojedinaca, i bez donošenja odluka utemeljenih na interesima pojedinaca, ni jedan politički sustav nema svoju svrhu. Ako pojedinci čine temelj djelovanja svih političkih institucija, onda i institucionalna struktura zajedničke unije mora svoju aktivnost temeljiti na tim pojedincima. Ona će, u tom smislu, djelovati zajedno s institucijama nacionalnih država, odnosno institucijama nižih razina vlasti, pri čemu se njihovi ciljevi i dosezi mogu razlikovati, ali im je zajedničko koncentriranje na interese pojedinaca iz kojih njihova legitimnost i proizlazi.<sup>30</sup> Na toj je ideji utemeljeno razmišljanje o uspostavi Europskog parlamenta, odnosno njegovih preteča, te evolucijskom jačanju te institucije, čime bi se proces donošenja odluka na europskoj razini, barem u ograničenom broju polja, povezao s pojedincima država članica kao izravnim korisnicima tih odluka. Time europski sustav suradnje osigurava još jedan izvor legitimnosti, uz legitimnost koja proizlazi iz spremnosti vlada država članica da prenesu dio ovlasti s nacionalnih na nadnacionalnu razinu vlasti. Čak kad to i nije slučaj, kad legitimnost djelovanja manjka, odnosno kad se ona zloupotrebljava, nije potrebno uništavati postojeći sustav i vraćati ovlasti saveznom jedinicama, odnosno državama članicama kvazifederacije (u slučaju Europske unije), nego je važno odvagnuti dobre i loše strane postojećeg sustava te ih popraviti ako je to moguće. Za sadašnju je situaciju, kao i za položaj europskih država u budućem globalnom odnosu snaga, mnogo važnije poticati djelovanje dobrih strana zajedničkog integracijskog procesa (poput slobodnog kretanja, liberalizacije trgovine, stipendiranja studenata i znanstvenika) te raditi na usavršavanju onih elemenata koji proizvode najveće kritike (od kojih je institucionalna struktura svakako jedna od najvažnijih).

Kao što u konačnici ističe Ostrom<sup>31</sup>, ideja federalizma pruža alternativu imperijalnom ustrojstvu političkog sustava, koji bi vodio dominaciji destruktivnih sukoba, kao i atomističkom partikularizmu pojedinih država, usmjerenom na izolaciju i izostanak suradnje. Federalna ustrojstva, s različitim samoupravnim razinama, koncentracijom na zadovoljenje interesa pojedinaca uz

<sup>29</sup> Ostrom, *op. cit.* u bilj. 26, str. 78.

<sup>30</sup> *Ibid.*, str. 79.

<sup>31</sup> *Ibid.*, str. 116.

očuvanje interesa cjeline, optimalan su način sprečavanja takvih pojava, kao i osiguranja da će različiti interesi moći biti zadovoljeni na najmanje jednoj razini vlasti. Naime, i federalna vlada i njezine istoznačnice u savezima država u biti su različiti organi istog naroda, uspostavljeni kako bi zadovoljili različite zahtjeve, što nastoje postići danim im ovlaštenjima. Ako bi se pak dogodilo da jedna razina vlasti naruši prava građana, postojat će druge razine kojima će se ti građani moći obratiti za zaštitu svojih prava, kao i za njihovo provođenje. Na taj način, primjerice, djeluje sudska vlast u državama članicama Europske unije. U slučaju da su prava građana narušena u njihovoj državi, a da im pritom nije pružena zadovoljavajuća zaštita unutar nacionalne sudbene vlasti, europski građani imaju mogućnost obratiti se sudovima unutar institucionalne strukture Europske unije. Također, ako pojedinci ne mogu ostvariti svoja prava putem svojih lokalnih, regionalnih ili nacionalnih predstavnika, još im ostaje mogućnost kontaktiranja s predstavnicima u Europskom parlamentu. Postojanje više razina vlasti može se tako u federalnom sustavu iskoristiti kako bi se održala protuteža jedne razine spram druge, na interes građana i s ciljem jačanja njihovih prava.<sup>32</sup> To nije ništa drugo doli ispunjenje jednog od temeljnih Elazarovih načela povezanih s idejom federalizma – uspostava funkcionalnih kontrolnih mehanizama u vidu kočnica i ravnoteža.

### 3. TIPOVI FEDERALIZMA

Federalistička ideja može voditi različitim praktičnim manifestacijama: od labavih konfederacija i liga do čvrsto povezanih federacija sa strogo podijeljenim ovlastima između različitih razina vlasti i institucionalnom strukturom koja te podjele ističe. Temeljem toga moguće je istaknuti postojanje različitih tipova federalizama, koji upućuju na moguće smjerove razvitka političkog sustava Europske unije. Pritom će se posebno analizirati prednosti kooperativnog federalizma.

Procesni federalizam temelji se na pretpostavci da se uspješan politički entitet može uspostaviti inkorporiranjem, kooptiranjem ili suradnjom s postojećim centrima političke vlasti, kako bi se povezali u uspješnu cjelinu koju karakterizira načelo podijeljene vlasti i ovlasti.<sup>33</sup> To razumijevanje federalizma pomaže da se shvati kako bi se federalna ideja mogla povezati s konceptom europskog integriranja iz kojeg je proizašla Europska unija. Procesni je federalizam, uz to, karika koja nedostaje u izvornoj definiciji federalizma Rubina i Feeleyja. Za

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, 124.

<sup>33</sup> Rubin, Feely, *op. cit.* u bilj. 22, str. 185.

razliku od njihove početne postavke, koju nazivaju izvornim federalizmom, taj se tip federalizma temelji na pretpostavci da je on rezultat volje postojećih političkih vlasti, a ne da iz njega proizlaze prava potfederalnih teritorijalnih jedinica. Unatoč tome, taj se tip federalizma temelji na izgradnji političkog sustava odozgo prema dolje. Izgradnja federacije za koju se zalaže Johannes Althusius temelji se pak na procesu izgradnje odozdo prema gore<sup>34</sup>, koji je dinamičan, konsenzusan i participacijski, te je po tome suprotstavljen federalizaciji karakterističnoj za suvremeno doba. Althusius je nastojao povezati potrebe i zahtjeve malih političkih zajednica s onima mnogo većih i obuhvatnijih političkih zajednica. Taj tip federalizma ponekad se naziva i izrastajućim federalizmom (*ascending federalism*).<sup>35</sup> Althusiusovo proučavanje federalizma, poglavito njegov koncept socijetalnog federalizma, uključuje postojanje političkog predstavništva u kojem je predstavljena volja organiziranih tijela<sup>36</sup>, odnosno konsocijacija koje postoje u nekoj zajednici kroz izabrane predstavnike koji nisu predstavnici jednog *demosa*, nego unaprijed utemeljenih ili postojećih kolektivnih tijela u koje su pojedinci udruženi.<sup>37</sup> Za pitanje je Europske unije to Althusiusovo razmišljanje zanimljivo jer daje za pravo promicanju federalne ideje kao rješenja za europske probleme, bez obzira na nedostatak zajedničkog europskog *demosa*. Ako analiziramo konsocijacije od kojih se sastoji neka ljudska zajednica, a koje su dostatne za stvaranje federalne strukture, europski narodi, predstavljeni u svojim nacionalnim državama, mogu preuzeti tu ulogu. Europskog *demosa*, dakle, možda nema, ali postoje organizirana tijela, odnosno narodi, koji su konsocijacijski elementi cjelokupne zajednice Europljana i temeljem čijeg se postojanja i prava na političko djelovanje može konstruirati europska federacija na socijetalnim osnovama.

Kompetitivni federalizam različit je od socijetalnog tipa jer se umjesto na suradnji temelji na konkurenciji različitih zajednica. Kompetitivni se federali-

<sup>34</sup> Federalizacija kroz agregaciju i prijenos ovlasti odozdo prema gore različita je od federalizacije kroz devoluciju, odnosno prijenos ovlasti odozgo prema dolje. Federalizacija kroz agregaciju, što je put razvoja federalnog procesa u Europskoj uniji, temelji se na konsenzusu o potrebi stvaranja osnaženog zajedničkog centra, kao i o širini ovlasti koje bi se institucijama novouspostavljenog centra prepustile (Mitin, D., *The Clash of Perspectives? The EU and Russian Views on Federalism*, *Cross-cultural Communication*, vol. 5, br. 4, 2009., str. 5).

<sup>35</sup> Maselnik, S., *Althusius's Societal Federalism: A Model for the EU?*, *European Alternatives*, 2009., <http://www.euroalter.com/2009/althusiuss-societal-federalism-a-model-for-the-eu/>.

<sup>36</sup> Politika je, naime, proces konsocijacijske izgradnje, a federacija je rezultat tog procesa, kao što to ističe Althusius (*ibid.*).

<sup>37</sup> *Ibid.*

zam temelji na ideji da se sloboda neke zajednice povećava zato što djelovanje središnjih institucija vrši pritisak na institucije saveznih jedinica da liberaliziraju svoje zakone i unaprijede položaj svojih građana.<sup>38</sup> Na taj način federalizam potiče slobodu i pridonosi razvoju zajednice. Kompetitivni se federalizam često naziva i federalizmom odvojenih jurisdikcija<sup>39</sup>, a temelji se na pravno utemeljenom razumijevanju stroge odvojenosti između ovlasti središnjih institucija i institucija teritorijalnih jedinica, što upućuje na postojanje djelomične suverenosti saveznih jedinica u određenim pitanjima, kao i mogućnosti suverenog djelovanja središnje države u pitanjima pod njezinom jurisdikcijom.<sup>40</sup> Taj je tip federalizma blizak tipu dualnog federalizma koji se zasniva na strukturnom razdvajanju kompetencija središnje vlasti i onih koje su prepuštene ili zajamčene institucijama saveznih jedinica.<sup>41</sup> Dualni federalizam još je jedan pokazatelj kako korištenje federalističke ideje ne mora nužno voditi prenošenju suvereniteta s jedne razine vlasti na drugu, već da obje razine mogu suvereno djelovati bez opasnosti od presezanja u zajamčene im ovlasti.

Ako je dualni federalizam definicijski naklonjen kompleksnim političkim sustavima, kakav je Europska unija, kooperativni federalizam kao njegova suprotnost iznimno je koristan za promišljanje potrebnih reformskih zahvata. Kooperativni federalizam, kako ga je razradio Alexander Hamilton u *Federalističkim spisima*, nudi zanimljivo gledanje na razvoj europskog političkog sustava. Elementi kooperativnog federalizma su: a) zajedničko upravljanje određenim službama; b) suradnja na području prikupljanja i raspodjele poreza; te c) aktivna suradnja u preklapajućim područjima djelovanja.<sup>42</sup> Njime se izbjegava stvaranje centralizirane birokracije na saveznoj razini koja bi gušila interese saveznih jedinica i onemogućivala aktivno djelovanje nižih razina vlasti. Naime, ako institucije nadnacionalne (savezne) razine donose odluke, ali proces prenošenja i provođenja tih odluka osigurava birokratski aparat država članica (saveznih jedinica), što je često u ovom tipu federalizma, tada je opasnost od stvaranja centralizirane birokracije vrlo mala. Stoga ne stoje kritike o moći birokratskog aparata Europske

<sup>38</sup> Levy, J. T., *Federalism and the Old and New Liberalism*, Social Philosophy & Policy, vol. 24, br. 1, 2007., str. 306–326.

<sup>39</sup> Braun, D., *Making Federalism More Efficient: A Comparative Assessment*, Acta Politica, vol. 43, br. 1, 2008., str. 4–25.

<sup>40</sup> Zimmerman, J. F., *National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 31, br. 2, 2001., str. 15–30.

<sup>41</sup> Hesse, J. J., *Deset teza o budućnosti Europske unije*, Politička misao, vol. 40, br. 2, 2003., str. 41–53.

<sup>42</sup> Ostrom, *op. cit.* u bilj. 26, str. 128.

unije jer Europska komisija i njezin birokratski aparat nemaju ni resursa ni ovlasti provoditi mnoge aktivnosti iz djelokruga birokratskog aparata.

**Tablica 1.** Varijable kooperativnog federalizma

Svaka razina vlasti posjeduje određene autonomne ovlasti. <sup>43</sup>
Autonomne se ovlasti mogu ostvariti u suradnji različitih razina vlasti.
Predstavničko tijelo ima ključnu ulogu u zaštiti i poticanju odnosa između središnjih institucija i institucija saveznih jedinica.
Suradnja različitih razina vlasti odvija se putem pregovora, a ne pritisaka.

Izvor: prilagođeno iz Zimmerman, *op. cit.* u bilj. 40.

Bit je kooperativnog federalizma u kombinaciji samostalnog i dijeljenog upravljanja različitih razina vlasti<sup>44</sup>, odnosno upravljanja vlastitim poslovima u određenim pitanjima i zajedničkim poslovima u drugim pitanjima kroz suradnju s ostalim članicama udruženog entiteta (federacije). Kao što se vidi iz tablice 1., u tom tipu federalizma nije riječ o sukobu između ovlasti institucija saveznih jedinica i institucija središnje državne vlasti, nego o kooperaciji saveznih jedinica u procesu donošenja odluka na nadnacionalnoj razini (bilo izravno, bilo putem vlastitih predstavnika) te samostalnog, odnosno zasebnog djelovanja na razini pojedine savezne jedinice. Utoliko je kooperativni federalizam suprotnost dualnom federalizmu, koji podrazumijeva podjelu funkcija između različitih razina vlasti, kao i unutar svake od tih razina. Nasuprot tome kooperativni federalizam, odnosno kolaborativni federalizam, kako ga je nazvao Daniel J. Elazar, podrazumijeva strukturnu podjelu zakonodavnih i upravnih aktivnosti između središnje vlasti i vlasti saveznih jedinica, ali prihvaća postojanje područja unutar kojeg će različite razine vlasti dijeliti određene ovlasti. Komplementarnost u djelovanju različitih razina vlasti u određenom pitanju ne mora biti službeno određena ustavom, nego može biti produkt neformalnih kontakata u kojima se razmjenjuju informacije i iskustva koje politički akteri s različitih razina vlasti imaju u pojedinim pitanjima.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Autonomija različitih razina vlasti da predlažu i donose odluke u sebi implicira postojanje više različitih političkih aktera koji u procesu donošenja odluka aktivno sudjeluju, kao i njihovo pravo da postavljaju vlastite ciljeve u svome području djelovanja (Rubin, Feeley, *op. cit.* u bilj. 22, str. 175). Situacija je još kompleksnija u područjima preklapajućih ovlasti, u kojima i savezna država i njezini sastavni dijelovi imaju djelomičnu ili potpunu mogućnost donošenja odluka.

<sup>44</sup> Agranoff, R., *Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 31, br. 2, 2001., str. 31–56.

<sup>45</sup> Zimmerman, *op. cit.* u bilj. 40, str. 18.

#### 4. KRITIKA KORIŠTENJA KONCEPTA FEDERALIZMA U ANALIZI REFORME EUROPSKE UNIJE

Korištenje federalizma u analizi europskog integracijskog procesa suočava se s mnogostrukim otporima, bez obzira na to što je Europska unija u svojoj razvojnoj putanji prošla put od zone slobodne trgovine preko konfederacije i saveza država do granice federacije, odnosno pretvaranja u svojevrsnu saveznu državu.<sup>46</sup> No stvaranje snažnijih, federalno ustrojenih europskih institucija ograničeno je strahom da će njihovo jačanje voditi smanjenju reprezentativnosti raznolikosti interesa i mišljenja koji su trenutačno zaštićeni pluralističkom demokracijom unutar država članica.<sup>47</sup> Komparativni federalizam nije zainteresiran za puko presađivanje postojećih oblika strukturiranja političkog entiteta na razinu Europske unije, nego nastoji pokazati modalitete razvoja institucionalne strukture, donošenja odluka, pravila odlučivanja i drugih pojava koje su na europskoj razini ustrojene na sličan način kao i u postojećim federalnim političkim sustavima.<sup>48</sup> Komparativni se federalizam može stoga opravdano koristiti u izučavanju europskog integracijskog procesa kako bi se upućivalo na moguće smjerove njegova budućeg razvitka.

Kritika korištenja ideje federalizma kao načina rješenja demokratskog deficita ističe i to da je upravo nastojanje za federalnim ustrojstvom uzrok demokratskog deficita. To nije točno, ponajmanje stoga što je ta ideja preslabo zastupljena i operacionalizirana da bi mogla značajnije utjecati na bilo koji aspekt djelovanja na europskoj razini, a kamoli da bi mogla proizvesti tako snažne i kompleksne probleme kao što je demokratski deficit. Štoviše, upravo su zastupnici federaliziranja Europske unije bili jedni od glasnijih kritičara manjka demokratičnosti u njezinu djelovanju.<sup>49</sup> Čak kad bi se Europsku uniju moglo smatrati profederalnom ili kvazifederalnom političkom tvorevinom, mnogi su taj opis kritizirali ističući da se njezine institucije mogu baviti samo uređenjem ekonomskih pitanja u cilju stvaranja zajedničkog unutarnjeg tržišta. Isticali su da je njezino djelovanje nedemokratsko po svojoj prirodi<sup>50</sup>, odnosno da nije demokratsko u onoj mjeri u kojoj demokracija postoji na razini nacionalnih država, već da je u tom smislu slično djelovanju međunarodnih organizacija poput Ujedinjenih naroda ili Svjetske trgovinske organizacije.

<sup>46</sup> Hesse, *op. cit.* u bilj. 41, str. 42.

<sup>47</sup> Coombes, D., *Seven Theorems in Search of the European Parliament*, Federal Trust Series, London, 1999., str. 17.

<sup>48</sup> Chrysochoou, *op. cit.* u bilj. 4, str. 122.

<sup>49</sup> Coombes, *op. cit.* u bilj. 47, str. 17.

<sup>50</sup> Mancini, *op. cit.* u bilj. 3.

Averzija velikog broja političkih aktera spram korištenja federalne ideje razvoja Europske unije i federalizacije njezina političkog sustava temelji se na prirodnoj nespremnosti javnosti na pretjerano integriranje u razmjerno kratkom vremenu, pogotovo zato što taj koncept obuhvaća kvalitativnu institucionalnu transformaciju usmjerenu na političko ujedinjenje temeljem kojeg bi niz ovlasti nacionalnih država mogao biti predan nadnacionalnom političkom entitetu.<sup>51</sup> Prijenos sve značajnijih ovlasti na europske institucije, što se pokazalo posebno aktualnim u slučaju uvođenja eura, došlo je tako u sukob sa slabošću političkih i demokratskih struktura, što je uvjerljiv razlog za kritiku cjelokupnog procesa. No čini se ipak da je koncentriranje na kritiziranje federalizma u određenoj mjeri promašeno.

Osim kritika utemeljenih na teorijskim razmimoilaženjima, federalizam se kritizira i kroz nedostatke njegove praktične manifestacije. Teritorijalna diferenciranost i odnosi između političkih aktera različitih saveznih jedinica predstavljaju ključan problem za formiranje stabilnog i legitimnog federalnog političkog sustava, u kojem se nestabilnosti mogu pojaviti u svakom trenutku zbog društvenih, ekonomskih, kulturnih i drugih razlika unutar i između saveznih jedinica.<sup>52</sup> Taj je problem još očitiji u slučaju Europske unije. Mnogi su federalni aranžmani po prirodi nestabilni jer politički sustavi bez razvijenih kontrolnih mehanizama imaju tendenciju kretanja ka jednom od dvaju ekstrema: prema potpunoj decentralizaciji, koja može voditi disoluciji, ili prema snažnoj centralizaciji, koja za posljedicu može imati stvaranje unitarne države.<sup>53</sup> Stoga se uspješnost i stabilnost federalnog sustava temelji na višestrukim kontrolnim mehanizmima koji osiguravaju ravnotežu odnosa između središnje vlasti i vlasti saveznih jedinica. Važan kontrolni mehanizam za očuvanje te ravnoteže jesu kompetitivni izbori. Jedino politički sustavi s iznimno razvijenom izbornom kompetitivnošću mogu stvoriti otporan i održiv federalno utemeljen entitet koji će biti sposoban provoditi ustavom utvrđene norme za razdvajanje i suradnju različitih razina vlasti. Kritike defektnosti europskih izbora, prema tome, ne ohrabruju, ali to nije dostatan razlog odbacivanja federalističke ideje, poglavito ako se uzmu drugi kontrolni mehanizmi, poput postojanja sudbenog tijela s pravom nadzora nad podjelom vlasti (kako horizontalne, tako i

<sup>51</sup> Mitin, *op. cit.* u bilj. 34, str. 1–9.

<sup>52</sup> Behnke, N.; Benz, A., *The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 39, br. 2, 2009., str. 213–240.

<sup>53</sup> Roust, K.; Shvetsova, O., *Representative Democracy as a Necessary Condition for the Survival of a Federal Constitution*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 37, br. 2, 2007., str. 244–261.



vertikalne). U tu se skupinu mehanizama ubraja i bikameralna zakonodavna struktura, točnije drugi dom, koji kao predstavničko tijelo saveznih jedinica ima bitnu ulogu u zaštiti njihovih interesa od presezanja središnjih institucija.

Iako se nalazi između unitarne države i samostalnih, labavo povezanih država u konfederaciji, federalizam može imati tendenciju centraliziranja, decentraliziranja ili balansiranja ovlasti između središnjih institucija i institucija saveznih jedinica.<sup>54</sup> Kritičari federalnog pristupa ističu da je njegov cilj stvaranje centralizirane super države<sup>55</sup>, što je daleko od ispravnog objašnjenja tako strukturiranog političkog sustava. Tendencija centraliziranja tako postaje još jedan izvor kritika federalizma u Europskoj uniji. Ideja federaliziranja nekog političkog sustava ne znači oduzimanje prava saveznih jedinica i njihovo transferiranje na institucije središnje državne vlasti. Češće je upravo suprotno, to jest da se federalizam koristi kao faktor koji utječe na smanjenje nagomilanih ovlasti središnjih institucija u korist institucija na subfederalnoj razini.<sup>56</sup> Ipak, u slučaju Europske unije logika se čini suprotnom jer je za dodatnu izgradnju federalnog sustava potrebno djelomično odricanje nacionalnih država od vlastite suverenosti i jačanje nadnacionalnih institucija, što mnogima izgleda kao centralizacija europskog integracijskog procesa. Kao što je već istaknuto, u Europskoj uniji nije riječ o igri nultog zbroja u kojoj jedna razina mora izgubiti mogućnost suverenoga djelovanja da bi ona bila dana drugoj razini, nego je riječ o objedinjavanju suvereniteta država članica i zajedničkom djelovanju kako bi bilo moguće donositi optimalne odluke.

#### 4.1. Problem povezanosti federalizma i federacije

Mnogi kritičari<sup>57</sup> korištenja federalizma svoju kritiku temelje na pogrešnoj poveznici između federalizma i države, odnosno podržavljenja nekog političkog sustava.<sup>58</sup> Federalizam je ideja čija implementacija može voditi stvaranju

---

<sup>54</sup> Pinder, *op. cit.* u bilj. 7, str. 14.

<sup>55</sup> Corbett, R., *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Palgrave, New York, 1998., str. 3.

<sup>56</sup> Bowman, A. O'M., *American Federalism on the Horizon*, Publius: The Journal of Federalism, vol. 32, br. 2, 2002., str. 3–22.

<sup>57</sup> Kelemen, R. D.; Nicolaidis, K., *Bringing Federalism Back In*, u: Jørgensen, K. E.; Pollack, M.; Rosamond, B. (ur.), *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications, London, 2006., str. 301.

<sup>58</sup> Kako bi izbjegli korištenje federalizma u analizi Europske unije, ali kako bi mogli koristiti niz koncepata koji su s federalizmom povezani (primjerice, podjelu vlasti na različitim teritorijalnim razinama), ti autori uvode nove pojmove i ideje poput

federacija kao tipova ustrojstva nekog političkog sustava, utemeljenog na ideji državnosti, no jednako tako može poslužiti kao izvor rješenja za usavršavanje određenog političkog sustava, bilo da je riječ o unitarnoj državi, konfederaciji, ili Europskoj uniji kao sasvim novom tipu *polityja*. Federalizam je često podvrgnut kritikama zbog njegove aktivne i politički usmjerene uloge<sup>59</sup> u analizi i transformiranju integracijskog procesa ka sve tješnjoj suradnji koja, u konačnici, može biti slična onoj u suvremenim federacijama. Dakle, čak i ako se odbace sve kritike korištenja federalizma u pokušaju da se reformira europski integracijski proces, fundamentalni se problem s tim načinom konceptualizacije Europske unije temelji na povezivanju, odnosno poistovjećivanju federalizma s jednim od njegovih mogućih rezultata – federacijom. Ne treba dvojiti da je federalizam načelo koje može u konačnici rezultirati federacijom kao institucionalnim izrazom određenog političkog sustava<sup>60</sup>, ali i ne mora. Primarna je kritika, temeljem koje se uglavnom odbacuje federalizam, da nacionalni politički akteri, a poglavito građani država članica, nisu spremni niti će ikada biti spremni poništiti vlastite nacionalne suverenitete<sup>61</sup> kako bi stvorili zajedničku federaciju. Ako nije moguće stvoriti federaciju, nije, prema tome, potrebno ni koristiti federalizam kao koncept na kojemu se temelji reforma Europske unije. No u tom se razmišljanju krije pogreška, koja ga u svojoj biti diskvalificira. Naime, treba razlikovati federalizam kao koncept uređenja političkog sustava od federacije kao jednog od mogućih političkih sustava koji iz tog koncepta mogu proizaći. Federalistička koncepcija razvoja političkog sustava nalazi se, primjerice, u ideji devolucije ovlasti sa središnjih državnih institucija na regionalne institucije u Velikoj Britaniji, Italiji ili Španjolskoj. Bez obzira na to, nijedna se od tih država ne može smatrati federacijom u onom smislu u kojem su federacije SAD, Švicarska ili Belgija, pa čak i Njemačka ili Austrija. Federa-

---

višerasinske vladavine (*multi-level governance*) koji u biti nisu ništa drugo nego prilagođavanje postojeće federalističke koncepcije izučavanju Europske unije.

<sup>59</sup> Eilstrup-Sangiovanni, M., *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006., str. 18.

<sup>60</sup> Baldi, *op. cit.* u bilj. 14, str. 3.

<sup>61</sup> Treba u svakom trenutku, ipak, imati na umu da Europska unija nije razlog smanjenja suvereniteta na nacionalnoj razini, već je ona odgovor na inkrementalno smanjenje tog suvereniteta kao posljedice globaliziranja ekonomskih, društvenih, pa i političkih odnosa (Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2006., str. 561). Stvaranjem Europske unije države članice dobile su mogućnost okupljanja partikularnih suvereniteta, koji tim parcijalnim objedinjavanjem postaju značajniji nego što bi zasebno ikada bili.

lizam, dakle, može postojati bez konačnog stvaranja federacije<sup>62</sup> te je korištenje federalističke ideje prilikom analiziranja reformskih zahvata na europskoj razini moguće i korisno.

#### 4.2. Konfederalno-federalna dihotomija

Federalizam pripada jednoj od onih podjela koje bi, bez postojanja treće opcije, bile prepuštene dihotomnoj radikalizaciji, bez mogućnosti nijansiranja i prilagođavanja potrebama građana.<sup>63</sup> Kada se ne bi mogli stvoriti federalni politički sustavi, ljudi bi mogli živjeti i djelovati samo u izoliranim samostalnim državama bez značajnijih unutarnjih razlika (koje dakle karakterizira unitarnost), odnosno u savezima samostalnih država (konfederacijama) koje se udružuju radi zadovoljenja određenog interesa (očuvanja mira, jačanja obrambenih mogućnosti, poticanja bliskije ekonomske suradnje), ali ostaju apsolutni korisnici nacionalnog suvereniteta temeljem kojeg se sve odluke (osim najnužnijih odluka potrebnih za funkcioniranje konfederacije) donose na zasebnim nacionalnim razinama.<sup>64</sup>

Analiza konfederalizma važna je za potpuno razumijevanje europskog integracijskog procesa jer je Europska unija hibridna tvorevina koja uključuje niz konfederalnih i federalnih institucionalnih faktora.<sup>65</sup> Ako Europsku uniju promatramo kao politički sustav usmjeren na uspostavljanje partnerskih odnosa između država, bez ukidanja ili umanjenja njihova suvereniteta<sup>66</sup>, onda je ona konfederacija. No problem se postavlja kada se analizira sljedeća razina konfederalne prepoznatljivosti, koja se temelji na činjenici da se odluke u tom organizacijskom sustavu vlasti donose odlukama utemeljitelja konfederacije, bez mogućnosti višeg tijela da ima konačnu riječ. Kako Europska komisija i Europski parlament, pa i Vijeće kao djelomično nadnacionalna institucija, imaju mogućnost donositi obvezujuće odluke, uz značajnu ulogu Suda Europske unije i neovisnih aktera poput Europske središnje banke, jasno je da je Europska unija daleko od konfederalno uređenog političkog sustava.

---

<sup>62</sup> Pinder, *op. cit.* u bilj. 7, str. 14.

<sup>63</sup> Na sličan je način moguće analizirati polupredsjednički sustav vlasti kao alternativu dihotomnom suprotstavljanju parlamentarnog i predsjedničkog sustava vlasti (Boban, D., *Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj*, Anali Hrvatskog politološkog društva, vol. 3, br. 1, 2007., str. 55–82).

<sup>64</sup> Rubin, Feely, *op. cit.* u bilj. 22, str. 170.

<sup>65</sup> Watts, *op. cit.* u bilj. 10, str. 229.

<sup>66</sup> Chrysochoou, *op. cit.* u bilj. 4, str. 68.

Konfederalizam, pritom, nije lijek za probleme s kojima se Europska unija susreće. Ako se pod tim pojmom smatra unija suverenih država nastala ugovorom radi ispunjenja određenih ciljeva, zbog čega je utemeljena ograničena institucionalna struktura kojom dominiraju države članice, onda Europska unija već jest svojevrsna konfederacija. No budući da je razina uključenosti europskih institucija u proces donošenja odluka koje bitno utječu na život pojedinaca i stoga zahtijevaju legitimaciju putem izbora iznimna, konfederacija više nije dovoljan oblik integracije<sup>67</sup> te je potrebno naći prikladno rješenje koje ne bi išlo u smjeru devolucije ovlasti ili disolucije cjelokupnog projekta. Uz to, u konfederalnim političkim sustavima postoji opasnost od dominacije jedne države (ili nekolicine njih) nad ostalim državama bilo kroz ekonomske, vojne ili kakve druge pritiske, pa je jedino rješenje, osim razvrgavanja konfederacije (što ponekad može biti nemoguće zbog mogućeg pritiska jačih država), korištenje federalističke ideje s ciljem stvaranja boljeg i ravnopravnijeg sustava. Temeljni razlog zbog kojega je federalizam bolji od konfederalizma, kako ističe Coudenhove-Kalergi<sup>68</sup>, u tome je što federacije formiraju građani, a konfederacije nastaju odlukama država. Coudenhove-Kalergi, jedan od glavnih zastupnika ideje europskog ujedinjenja, to je istaknuo razmišljajući o prednostima koje bliskija suradnja može donijeti europskim građanima, kao i upozoravajući na opasnosti koje su u to vrijeme prijetile poslijeratnoj Europi. Federacija država i građana, povezanih mnogostrukim vezama, bolje je mogla osigurati mir i prosperitet Europe, nego konfederacija samostalnih i suverenih država.

Federalizacija europskog integracijskog procesa rješenje je, dakle, koje postoji od početaka integracije europskih država, a nije rezultat suvremenih promišljanja o daljnjoj uzurpaciji ovlasti nacionalnih država od strane europskih institucija, kao što to ističu euroskeptični kritičari te ideje. Federalizam se može koristiti kako bi se olakšalo djelovanje paralelnih višerazinskih struktura, odnosno kako bi se stvorila značajnija politička zajednica i očuvala zajamčena prava sastavnih dijelova političkog sustava.<sup>69</sup>

## 5. EUROPSKA UNIJA I FEDERALISTIČKA TEORIJA INTEGRACIJE

Kada se nastoje objasniti razlozi postojanja demokratskog deficita Europske unije, taj se politički sustav nastoji svrstati u određenu kategoriju kako

<sup>67</sup> Nugent, *op. cit.* u bilj. 61, str. 552.

<sup>68</sup> Coudenhove-Kalergi, R., *Confédération ou fédération?*, Le Monde, br. 2484, 1953.

<sup>69</sup> Chrysochoou, *op. cit.* u bilj. 4, str. 43.

bi se shvatilo odstupa li njegovo funkcioniranje od njemu sličnih političkih tvorevina. Europsku se uniju, tako, promatra kao jedan od tri tipa političkih entiteta. Dio autora<sup>70</sup> promatra Europsku uniju kao međunarodnu organizaciju nastalu djelovanjem vlada država članica. Drugi<sup>71</sup> o Europskoj uniji govore kao o entitetu sličnom postojećim političkim sustavima. Treći<sup>72</sup> ističu da je ona organizacija *sui generis* i da usporedbe s postojećim entitetima ne pomažu razumijevanju europskih problema.<sup>73</sup> U ovom radu Europska se unija promatra kao politički sustav sličan postojećim političkim sustavima, posebice kompleksnim političkim sustavima. Na taj se način otvara niz mogućnosti rješavanja problema s kojima se Europska unija susreće, najzanimljiviji od kojih je reforma zakonodavne strukture u smjeru bikameralizacije njezina djelovanja. Uspoređujući Europsku uniju s političkim sustavima federalnog tipa, kao najkompleksnijim političkim sustavima, jednostavno je označiti izvore demokratskog deficita (pomanjkanje diobe vlasti, neravnopravnost Europskog parlamenta i Vijeća, relativna tajnost donošenja odluka i imenovanja političkih aktera), kao i ponuditi rješenja primijenjena u sličnim političkim sustavima.

Ideje o (kon)federaliziranju Europe postojale su još u 18. stoljeću i bile su izraz nastojanja da se stvori politički poredak kojim bi se izbjegli ratovi među europskim državama, a podržala međusobna trgovina unutar međunarodnog poretka utemeljenog na zajedničkim moralnim vrijednostima.<sup>74</sup> Federalizacija bi bila međupostaja između suverene unitarne države i međunarodnog poretka unutar kojeg neće doći do disolucije postojećih država, ali ni njihov međusobni odnos neće biti zasnovan na međunarodnoj suradnji suverenih država. Fede-

---

<sup>70</sup> Moravcsik, A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, u: Eilstrup-Sangiovanni, M. (ur.), *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

<sup>71</sup> Hix, S., *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, 2005.; Hix, S., *The European Union as a Polity (I)*, u: Jørgensen, K. E.; Pollack, M.; Rosamond, B. (ur.), *Handbook of European Union Politics*, SAGE Publications, London, 2006.; Hix, S., *What's Wrong with the European Union and How to Fix It*, Polity Press, Cambridge, 2008.; Majone, G., Europe's "Democratic Deficit": *The Question of Standards*, *European Law Journal*, vol. 4, br. 1, 1998., str. 5–28.

<sup>72</sup> Kritika trećeg pristupa nalazi se u činjenici da jedinstvenost Europske unije ne dopušta usporedbu i analiziranje njezina daljnjeg razvitka, niti omogućuje korištenje poznatih saznanja za rješavanje problema s kojima se ona može susresti.

<sup>73</sup> Jano, D., *Understanding the "EU Democratic Deficit". A Two Dimension Concept on a Three Level-of-analysis*, *Politikon*, vol. 14, br. 1, 2008., str. 66–80.

<sup>74</sup> Levy, *op. cit.* u bilj. 38, str. 308.

ralna je ideja bila značajna, barem posredno, i u samim počecima formiranja europske integracije, s obzirom na tendenciju da se federalizam kao koncept poistovjećuje s teorijom međunarodne pacifikacije.<sup>75</sup>

Za mnoge je zastupnike federalne ideje, predvođene Altierom Spinellijem<sup>76</sup>, uspostava federalnog sustava na europskoj razini moguća jedino uspostavom zajedničkog ustava koji bi "politizirao" europski integracijski proces, odnosno koji bi u postojeću strukturu uveo elemente političke odgovornosti i institucionalne strukturiranosti kakvi su karakteristični za nacionalne države. Druga skupina zastupnika federalne ideje smatra da konstitutivnu ulogu u europskom slučaju imaju temeljni ugovori i njihove kasnije reforme te da je evolucijski, gradualistički način ostvarenja federalnog razvitka pravi put za kompleksan politički sustav kakav je Europska unija.<sup>77</sup> Ideja federalne Europe bila je u temeljima svake ideje europskog integriranja, barem u početnim desetljećima tog procesa. Rezolucija ministara vanjskih poslova iz 1952. godine<sup>78</sup>, primjerice, ističe zahtjev da se pronađe modalitet izbora Europskog parlamenta koji će se temeljiti na demokratskim osnovama kako bi takav parlament mogao biti sastavnim dijelom kasnije federalne ili konfederalne strukture. Uz to se, kao posebno važan čimbenik, ističe da tako ustrojen parlament mora biti dvodomna institucija kako bi se najbolje oslikala kompleksnost europskog integracijskog projekta.<sup>79</sup>

Ideja o federalnoj prirodi i federalnoj budućnosti Europske unije nije dakle nova. O njoj su raspravljali i predstavnici nacionalnih vlada na međuvladinoj konferenciji na kojoj se dogovarao Maastrichtski ugovor, kada je razmatrano treba li se u njemu osvrnuti na tendenciju razvoja Europske unije u federalnom smjeru. Pritom je važnija točka sukoba bila različita interpretacija dosega

<sup>75</sup> Corbett, *op. cit.* u bilj. 55, str. 4.

<sup>76</sup> Spinelli, A.; Rossi, E., *For a Free and United Europe. A Draft Manifesto*, u: Eilstrup-Sangiovanni, M. (ur.), *Debates on European Integration*, Palgrave Macmillan, New York, 2006., str. 40.

<sup>77</sup> Corbett, *op. cit.* u bilj. 55, str. 13.

<sup>78</sup> Federalna struktura, koju spominju ministri u rezoluciji, ticala se načina formiranja i djelovanja Europske političke zajednice, ambicioznog projekta koji je na politički plan trebao preslikati početni uspjeh ograničene ekonomske integracije europskih država na području industrija čelika i ugljena, ali je propao odbijanjem francuske Nacionalne skupštine da prihvati Europsku obrambenu zajednicu kao njezinu prethodnicu.

<sup>79</sup> Resolution adopted by the six Foreign Ministers, *Selection of texts concerning institutional matters of the Community from 1950 to 1982*, European Parliament, Luxembourg, 1982., str. 55.

federalizma (razine centraliziranosti procesa donošenja odluka). Unatoč tome, može se tvrditi da Europska unija u ovom trenutku utjelovljuje federalno načelo kombiniranja teritorijalne podjele vlasti, dogovorene obvezujućim ugovorom ustavne naravi, s očuvanjem interesa i autonomnog djelovanja država članica.<sup>80</sup> Ako, naime, prihvatimo definiciju federalizma kao političkog sustava u kojem su odluke i, aktivnosti povezane s njihovim donošenjem, podijeljene između vlada saveznih jedinica i središnje vlade na način da svaka razina ima određen broj polja u kojima donosi konačne odluke<sup>81</sup>, onda se Europska unija može smatrati političkim sustavom federalnog tipa. Ona naravno nije potpuno razvijena federacija,<sup>82</sup> sa strogo odijeljenim pravima i ovlastima, ali to dugo vremena nisu bile ni Sjedinjene Američke Države. Možda odnos snaga u državama članicama nikad neće omogućiti pretvaranje Europske unije u istinsku federaciju, barem onu centraliziranog tipa, s dominacijom središnje vlade nad vladama saveznih jedinica, ali se može pretpostaviti da će europski integracijski proces dostići razinu djelomične federaliziranosti koja se i danas očituje u svojevrsnom decentraliziranom federalizmu, odnosno federalizmu u kojem dominiraju savezne jedinice (tj. *peripheralized federation*, prema McKay<sup>83</sup>). Kao necentraliziran<sup>84</sup> politički sustav federalnog tipa Europsku su uniju, odnosno njezine preteče, vidjeli i utemeljitelji, a takvo je gledište dodatno ojačano na-

---

<sup>80</sup> Nugent, *op. cit.* u bilj. 61, str. 552.

<sup>81</sup> Riker, W. H., *The Justification of Bicameralism*, *International Political Science Review*, vol. 13, br. 1, 1992., str. 101–116.

<sup>82</sup> U svojoj presudi o legalnosti njemačkih zakona koji uređuju usvajanje Lisabonskog ugovora i ulogu njemačkih institucija njemački je Ustavni sud potvrdio da po nizu ovlasti Europska unija djeluje poput federacije, odnosno države federalnog tipa, s čime se kosi način imenovanja pojedinaca i uređenje institucionalnog djelovanja temeljem kojih Europska unija još izgleda poput međunarodne organizacije. Unatoč tome vidljiv je trend stvaranja europske federalne države, iako, kao što stoji u zaključku presude, ona to još nije, nego je dominantno unija suverenih država (Press release 72/2009, Judgment of 30 June 2009, Federal Constitutional Court).

<sup>83</sup> McKay, D., *The EU as a self-sustaining federation*, u: Dobson, L.; Follesdal, A. (ur.), *Political Theory and the European Constitution*, Routledge, London i New York, 2004.

<sup>84</sup> Možda je bolje Europsku uniju promatrati kao necentraliziranu, a ne decentraliziranu federaciju jer ona od svojih početaka nije bila centralizirana, nego je ovisila o spremnosti država članica da joj prepuste donošenje odluka na određenim poljima od zajedničkog interesa. Ako nikad nije bila centraliziran politički sustav, Europska unija nije mogla ni početi proces decentralizacije koji bi ovlasti vratio državama članicama. Stoga je Europsku uniju bolje smatrati političkim sustavom necentraliziranog, umjesto decentraliziranog tipa.

kon usvajanja Lisabonskog ugovora, kada je prvi put sankcionirana mogućnost secesije pojedine države<sup>85</sup>, što do tada nije bio slučaj.<sup>86</sup>

U slučaju Europske unije riječ je o razvoju inverznog necentraliziranog federalizma jer su *policy*-polja kojima se bave nadnacionalne institucije u istinskim federalnim sustavima u nadležnosti nižih razina vlasti, a one koje su u Europskoj uniji trenutačno pod dominacijom nacionalnih država (vojska, sigurnost, vanjski poslovi, oporezivanje), često su jedina polja djelovanja prepuštena istinskim federacijama. Prirodno je, kako ističe Ostrom<sup>87</sup>, da se federalne države bave pitanjima većeg opsega, a da se, sukladno načelu supsidijarnosti, pitanja bliža pojedincima, odnosno ona manjeg opsega djelovanja, donose na lokalnim, regionalnim ili nacionalnim razinama. Sve federalne države nastoje pomoću koordinacije međuvladinih odnosa saveznih jedinica i središnjih državnih institucija pronaći odgovore na pitanja i probleme globalizacije, proračunskog deficita, poboljšanja kvalitete života i niza drugih kompleksnih pitanja s kojima se suvremene države susreću.<sup>88</sup> Na isti način pokušava djelovati i Europska unija, samo što rezultati te suradnje i međudjelovanja često nisu optimalni za razmjere problema s kojima se europske države susreću.

Problem su, stoga, granice federaliziranosti, odnosno pitanje koliko snažnom učiniti institucionalnu strukturu Europske unije, a koliko ovlasti ostaviti državama članicama kako bi se ostvarila efikasnost cjelokupnog poretka. U tom je smislu federalizacija Europske unije usmjerena na ostvarenje treće Dahlove demokratske transformacije, one koja se tiče stvaranja demokracije onkraj nacionalnih država.<sup>89</sup> Ugovorna udruženja, naime, mogu proizvesti toliku bliskost država članica da je njihova usredotočenost na stvaranje federalnog ustrojstva samo produžetak dugotrajne bliske suradnje.<sup>90</sup> Problemi s kojima se Europska unija nosi, posebno oni koji nisu postojali u vrijeme kada je europski integracijski projekt uključivao samo šest ili devet država, i za koje nisu uspostavljeni institucionalni okviri razrješenja, traže reformu cjelokupnog projekta u smjeru parlamentarizacije u federalno ustrojenom političkom sustavu. Kako bi se umanjile kritike o gušenju suvereniteta nacionalnih država, Europski parlament, kao ključni nositelj procesa parlamentarizacije Europske unije, treba uvijek biti

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, str. 34.

<sup>86</sup> No malo je vjerojatno da se nekoj državi ne bi dopustio izlazak.

<sup>87</sup> Ostrom, *op. cit.* u bilj. 26, str. 132.

<sup>88</sup> Braun, *op. cit.* u bilj. 39, str. 20.

<sup>89</sup> Hug, S., *The State That Wasn't There: The Future of EU Institutions and Formal Models*, European Union Politics, vol. 4, br. 1, 2003., str. 121–134.

<sup>90</sup> Mancini, *op. cit.* u bilj. 3.



predstavnik dvaju izvora postojanja Europske unije: nacionalnih država, čiji su je predstavnici utemeljili, te europskih građana, koji joj daju djelomični ili potpuni legitimitet kroz europske izbore ili referendumsko prihvaćanje ugovornih izmjena.<sup>91</sup>

Fischer tako uvodi koncept bikameralizma na europskoj razini, ali pritom prilagođava postojeću strukturu, predlažući da se prvi dom sastoji od izabranih predstavnika koji su ujedno i članovi nacionalnih parlamenata, kako bi se zadržala njihova uloga u novoj institucionalnoj strukturi, dok za drugi dom predviđa američki ili njemački tip predstavništva (dakle predstavništva zakonodavnih institucija, odnosno izravno građana saveznih jedinica, kao što je slučaj s američkim Senatom, ili predstavništva izvršnih institucija, kao što je slučaj s njemačkim *Bundesratom*). Tako bi bila formirana federacija nacionalnih država koja bi se temeljila na suradnji svih država članica ili na bliskoj suradnji nekolicine država koje bi stvorile federalnu jezgru.

## ZAKLJUČAK

Proces europskog integriranja može se s pravom smatrati procesom federalizacije jer federalizam izvorno znači vezivanje različitih i odvojenih političkih tijela ili sustava putem ugovora, a ne unutarnju diferencijaciju postojećeg političkog tijela.<sup>92</sup> U tom je značenju federalizam povezan sa svakim nastojanjem da se neovisni politički entiteti povežu kako bi ostvarili određene ciljeve. Hoće li taj proces voditi krajnjem stvaranju federacije, ovisi o ovlastima koje su na središnje institucije prenesene, kao i o spremnosti političkih aktera. Kako ističe Schmitter<sup>93</sup>, Europska unija trenutačno nije ni federacija ni konfederacija, a ni država u suvremenom smislu tog pojma, nego je sustav višerazinske, policentrične vladavine, koji je u srži usmjeren na formiranje konsocijacijske vladavine. Na europskim je institucijama, odnosno akterima koji na njihovo reformiranje i djelovanje utječu, hoće li Europska unija, kao politički sustav u nastajanju (*emerging polity*), moći kombinirati demokratski sustav vlasti i federalnu (odnosno federaliziranu) strukturu kako bi ojačala svoj položaj i osigurala aktivno djelovanje koje je karakteristično za velike političke sustave (poput SAD-a, Indije, Brazila). Ako promatramo američki federalizam kao prototip

<sup>91</sup> Fischer, J., *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, 2000., <http://pure.au.dk/portal-asb-student/files/45328950/Bilag.pdf>.

<sup>92</sup> Forsyth, *op. cit.* u bilj. 9, str. 153.

<sup>93</sup> Schmitter, *op. cit.* u bilj. 2, str. 15–16.

takvog uređenja države, jasno je da promjene teško dolaze u trenucima kada ih se ne smatra nužnima. Ukratko, potreban je značajan događaj ili prijetnja održanju postojećih političkih entiteta kako bi se građani i političke elite potaknuli na akciju koja bi bila usmjerena na čvršće i dublje povezivanje.<sup>94</sup> Za američki je federalizam ta prijetnja bila rascjepkanost američkih država okruženih moćnim kolonijalnim carstvima, a za europski integracijski proces iskra koja je usmjerila čitavu aktivnost temeljila se na poslijeratnoj slabosti mnogih zapadnoeuropskih država i rastućoj opasnosti od SSSR-a. Danas se ta iskra može pronaći u sve manjoj globalnoj važnosti ne samo svake pojedine europske države, nego i Europe u cjelini, kao i rasta drugih regionalnih i globalnih aktera, ponajprije Kine i Rusije, koji mogu svoju dominaciju s ekonomskog polja prenijeti i na područje politike.

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, str. 20.

## Summary

Dario Čepo \*

**FEDERALISM AS A CONCEPT OF DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION**

*The aim of this paper is to show that federalism is the proper tool for resolving problems stemming from the institutional structure of the European Union, i.e. for lowering the democratic deficit that is a product of partial illegitimacy of said structure. Federalism is the proper tool for resolving EU problems, as it is a concept most closely linked to complex political systems, and the European Union is one of the most complex systems in the world. This paper presents the main differences between federalism and confederalism, while showing that federalism does not necessarily transform a political entity into a full-fledged federation. Different models of federalism, mainly decentralized federalism, if properly used, could help resolve the democratic deficit of the European Union, strengthening the democratic legitimacy of its system among the citizens.*

*Keywords: federalism, the European Union, confederalism, decentralized federalism*

---

\* Dario Čepo, Ph. D., Senior Assistant, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg m. Tita 14, Zagreb

