

Prof. dr. sc. Arsen Bačić, redoviti profesor
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

POLITIČKA GRAMATIKA FEDERALIZMA I HRVATSKO ISKUSTVO

UDK: 342.24 (497.5)

Primljeno: 01. 02. 0007.

Izvorni znanstveni rad

Za razliku od većine europskih zemalja klasičnog ustavnog prava koje su gradile ustavnu demokraciju bez federalizma, Hrvatsku je tijekom ustavnog razvoja u 20. stoljeću obilježilo gotovo polustoljetno iskustvo života u saveznoj državi socijalističkog tipa. Iako je najveći dio života FNRJ, odnosno SFRJ (1945.-1990.), a s njom i Hrvatska prakticirala *fasadni federalizam* njeni su akteri *volens-nolens* ipak imali priliku otkrivati političku kulturu federalizma. Može li hrvatsko iskustvo teorije i prakse federalnog načela biti od koristi u nastojanjima ulaska Republike Hrvatske u europske integracije? Stajalište je autora da tome nastojanju doprinosi svaka ona akcija koja nadilazi tradicionalne pozitivističke kanone i potencijal federalnog načela sagledava kao otvoreni koncept utemeljen na potrebi očuvanja identiteta i različitosti Hrvatske u EU kao složenoj asocijaciji europskih država kojoj je ustavna tolerancija prvo načelo.

Ključne riječi: *federalno načelo, federalizam, federacija, Republika Hrvatska, Europska unija*

*Fool me once, bad on you;
fool me twice, bad on me.*

Američka narodna

I.

Ustavno je pravoznanstvo, a ustavna teorija je samo jedna njegova grana nužna reakcija na ono što se danas događa u ustavnom pravu. Tako je, pretpostavlja se, početkom 2007. godine u Republici Hrvatskoj npr. primarni fokus interesa javnosti sutrašnji mogući sraz države s europskim pravom, odgovarajuće adaptacije nacionalnog Ustava, ali i neposredni politički interesi (vladina agitacija za NATO, održavanje koalicijskih interesa, pripreme za predstojeće izbore, zauzimanje predizbornih pozicija u medijima, rješavanje problema u pravosuđu, održavanje monetarne stabilnosti, itd...). Bilo bi iznenađujuće kad bi se stvari odvijale drugačije. Povijesna perspektiva, dakako uvijek sugerira određene poteškoće za nužno aktualne podsticaje ustavnoj teoriji. Gledajući kroz povijesne dioptrije, jasno je da se ponovno pojavljuju određeni

ustavni argumenti o kojima se raspravljalo jučer. No, možda oni u svojoj punini nose potencijal kojega njihovi izvorni sponzori i nositelji ne priželjkuju? Je li promjenjene okolnosti nužno opravdavaju mjene ustavne teorije? Jesu li mogući teorijski pogledi o ustavnom značenju i tumačenju pojmova i institucija koji bi izdržali kušnje vremena? Sve se to naravski tiče ponovne potrebe da se kod nas otvori razgovor o federalizmu, njegovoj dogmatici i uopće o njegovom mjestu u okvirima suvremene države i prava.

U pokušaju da odgovorimo barem na posljednje pitanje podsjećamo na **Daniela J. Elazara** koji je svojedobno kazao da se federalizam mora razumjeti kao “rodna”, majčinska forma demokracije na isti način kako se razumiju parlamentarna ili izravna demokracija¹. Ako je polazna pretpostavka svakog razgovora upravo navedena misao, onda federalizam i njegovi rezultati na planu reforme federacije u Jugoslaviji nakon 1971. godine u Hrvatskoj s pravom transcendiraju određena iskustva federalističkih ideja i koncepcija². A, o njima upravo i govori profesor **B. Smerdel** u poticajnim i instruktivnim tezama iz promemorije za razgovor o primjeni federalnog načela i poukama ustavne reforme iz 1971. godine kod nas. Ipak, nije li u međuvremenu potiskivanje federalističke misli kao svojevrzne hereze u demokratski osvojenoj unitarnoj državi uticalo da analitička distinkcija između federalnih i unitarnih sustava izgubi sposobnost opisivanja i klasificiranja kompleksne i diferencirane suvremene fenomenologije vlasti na više razina (*multi-level systems of government*) koja nezadrživo nadire preko svake ideje i prakse unitarne države? Na koji način obnoviti interes za primjenu federalnog načela *pro futuro*? Zašto? Što se je u međuvremenu zbilo?³

¹ Usp. **Elazar, David J.** FEDERALISM, ENCYCLOPEDIA OF DEMOCRACY, Vol. II (D-K), p. 474.-482.

² Ustavne promjene 1971. godine (23 amandmana na Ustav SFRJ iz 1963. godine) su se kao rezultat pregovora i kompromisa republičkih partijskih vodstava prije svega odnosile na pitanje suvereniteta, novih funkcija Federacije, odnosa između savezne vlasti i institucija država članica, uloge Predsjedništva i tome slično. Od krucijalnog značaja je Am. XX s novom formulom suvereniteta. U njoj su prioritet imali suverena prava “radnog naroda” u republikama i autonomnim pokrajinama, čime se je otvarao put prijenosa federalnih funkcija na članice saveza. Novi se je koncept reflektirao i na druge djelove Ustava. Članice federacije su države kojima su temelji u narodnom suverenitetu. Međunarodni ugovori koje je sklapala Federacija i koji su se ticali promjena postojećeg republičkog zakonodavstva nisu se mogli zaključivati bez suglasnosti republičkih i pokrajinskih skupština. Novi je koncept suvereniteta značio i jednakost nacionalnih kultura i jezika i svih drugih aspekata društvenog života. Eventualna promjena saveznog ustava postala je komplicirana procedura jer je između ostaloga počivala i na potrebi suglasnosti svih skupština republika i pokrajina. Proces “nacionalizacije suvereniteta” na planu raspodjele nadležnosti reflektiraju amandmani XXIX-XXXIV.

³ O potrebi ustavnopravne znanosti da kontinuirano i bez zavora identificira, strukturira i racionalizira subjekte svog interesa kako bi razumjela ustav kao ‘organsku cjelinu’ i da ne odustaje od “zastarjelih”, “starih”, “tradicionalnih”, “ideoloških”, itd. ideja govori **Armin von Bogdany** u uvodnom tekstu voluminoznog izdanja *PRINCIPLES OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW*, Oxford 2006., p. 3.-52.

II.

U najkraćim crtama prikaz razvoja federalizma kod nas se može svesti na sljedeće. Federalizam je u socijalističkoj Hrvatskoj kao dijelu Federativne Narodne Republike Jugoslavije (1945.-1963.), odnosno Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije počivao na ostvarivanju ravnoteže između različitih nacionalnih grupa. Ta se je ravnoteža uglavnom ostvarivala ustavnopravnom racionalizacijom kontrole najbrojnijeg naroda i otvaranjem političkih mogućnosti drugim, manjim nacionalnim grupama. A, to je išlo od priznavanja novih nacionalnih grupa kojih nije bilo prije formiranja FNRJ sve do racionalizacije respektivnih kulturnih i teritorijalnih prava. Postojeći konsenzus nacionalnih grupa ovisio je o sposobnosti savezne vlasti, odnosno središnjeg komunističkog vodstva da intervenira u slučajevima kada bi zahtjevi određene nacionalne grupe postajali prijatnija drugima u federaciji. Takve su “intervencije” poprimale razne oblike: jednom se nanovo oblikovala ekonomska politika (ekonomske reforme tijekom 1965. godine), drugi put se je opravdavala represija, pa su se s političke pozornice uklanjali republički lideri (zbivanja nakon gušenja “hrvatskog proljeća” 1971. godine), ili su se “ustavnopravnim inženjeringom” nanovo ocrtavale nadležnosti članica federacije kako bi se akomodirali zahtjevi pojedinih djelova (slučaj “autonomnog” statusa Kosova i Vojvodine), itd. U međuvremenu sposobnost djelovanja savezne vlade i SKJ zavisio je od niza faktora, uključujući partijski monopol na obnašanje vlasti koji je počivao na supranacionalnoj, klasno utemeljenoj platformi i percepciji vlasti te postojanju lidera čije se karijere nisu temeljile samo na politici federalnih članica. Kombinacija ustavnih rješenja iz 1974. godine (kojim se nominalno uvećava uloga članica federacije) i faktičkih prevrata u vodstvu SKJ (koji su kulminirali Titovom smrću) imali su za rezultat da federacija tijekom 1980-tih više nije bila u stanju igrati svoju ulogu. Razlog i posljedica opadanja sposobnosti centra da intervenira u lokalna područja paralelni je rast kapaciteta republičkih vlada i republičkih partijskih organizacija da kontroliraju područja nacionalne ustavne jurisdikcije. Svojevrсна devolucija vlasti na republike, traženje legitimiteta republičkih lidera u republičkim okvirima, postupna mobilizacija i aktiviranje republičkih nacionalizama, prijedlozi najbrojnije nacionalne grupe u SFRJ da se odbaci načelo jednake reprezentacije u korist reprezentacije koja bi se temeljila isključivo na numeričkoj prevlasti i koja bi u konačnici imala za posljedicu dominaciju Srba u saveznoj vlasti, kriza federalnog vodstva, prijedlozi za stvaranjem saveza država koji bi zatomili zahtjeve za neovisnošću Slovenije i Hrvatske, itd. potvrdili krizu federalizma u SFRJ koja se je definitivno raspala nakon agresije Srbije i Crne Gore na Sloveniju i Hrvatsku 1991. godine. U oružanom krvoproliću okončan je dug put od “utopije do distopije” jugoslavenskih naroda.⁴

⁴ Usp. THE SOVIET AND EAST EUROPEAN POLITICAL DICTIONARY, Oxford 1984, p. 143-147; Samadržić, S., YUGOSLAV FEDERALISM-UNSUCESSEFUL MODEL OF A MULTINATIONAL COMMUNITY, na <http://www.balkan.archive.org.yu/politics/papers/history/samard.html> (5.01.2007.);

Za **Daniela J. Elazara** i mnoge druge jugoslavenska je kriza bila – “*test case* za efikasnost federalnih rješenja kojim bi se premostila krajnja etnička neprijateljstva koja su jugoslavenski narodi stoljećima pokazivali jedni naprema drugima”⁵ Na njegovo pitanje iz teksta pisanog u praskozorje otvorene agresije na Hrvatsku - *Will Federalism Preserve Yugoslavia?* - povijest nije odgovorila afirmativno. Nakon raspada SFRJ novi su upravljači u većini bivših federalnih jedinica, sada već priznatih i samostalnih demokratskih država konstitucionalizirali unitarnu državu. Tako je novi ustavni izbor hrvatskog naroda odredio Republiku Hrvatsku kao “jedinstvenu i nedjeljivu demokratsku i socijalnu državu” (čl. 1.1. Ustava RH). No, ako je Hrvatska političkom voljom naroda odbacila federaciju kao najpotpuniji institucionalni izraz federalnog načela, treba li općenito zaboraviti na federalizam kao ustavnopravno i demokratsko načelo *par lui meme* i njegov funkcionalni potencijal? Jer, pokazalo se je ubrzo, a to je išlo s porastom nacionalnih ambicija da se Hrvatska uklopi u europske integracije, “da korištenje federalnog načela ne znači nužno i uspostavu federalnog sustava u uobičajenom smislu moderne federalne države. Suština federalizma ne nalazi se u posebnoj grupi institucija već u institucionalizaciji posebnih odnosa među sudionicima političkog života.”⁶

S obzirom da se u suvremenoj teoriji ustavnog prava već duže raspravlja o smislenosti federalno-unitarne dihotomije koja je već uvelike izložena ekstenzivnim izazovima političkog razvitka i institucionalnih aranžmana, a Republici Hrvatskoj se otvara perspektiva ulaska u europsku uniju koja federalno načelo živi *par excellence*, nije li potrebno rekapitulirati neka pitanja o federalizmu, federaciji i federalizaciji? Ta potreba iskazana u teoriji odnosi se i na nacionalno ustavno pravo. Naime, potvrđuje se predviđanje o tome da ako se – “nacionalno ustavno pravo sve više sagledava kao ustavno pravo socijalnog i političkog pluralizma, to će se prije uspostaviti teorijska i normativna veza” između europskog i nacionalnog pravnog poretka⁷. Nije li zapravo i to sastavni dio “temelnog ustavnog izbora” Republike Hrvatske nakon zaključivanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* i podnošenja aplikacije za pridruživanju EU.⁸

⁵ **Elazar, David J.**, WILL FEDERALISM PRESERVE YUGOSLAVIJA? Jerusalem Center for Public Affairs, Daniel Elazar Papers Index, na <http://www.jcpa.org/dje/articles2/yugoslavia.htm>

⁶ **Elazar, David J.**, EXPLORING FEDERALISM, The University of Alabama Press, Tuscaloza 1987., p. 5.

⁷ **Bogdany, von A.**, CONSTITUTIONAL PRINCIPLES, u PRINCIPLES OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW, Ed. by **Armin von Bogdany & Jürgen Bast**, Oxford 2006., p. 51.

⁸ Više o tome kod **Smerdel B.**, THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE AND THE PROCESS OF CONSTITUTIONAL CHOICE, The Federal Trust Online paper 35/03, p. 5.

III.

Na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće federalno-unitarnu dihotomiju na širem planu ekstenzivno nagrizala novi politički razvitak i institucionalni aranžmani. Prvi izazov je institucionalizacija regionalizma (Italija, Španjolska, Belgija, Francuska...) kao oblik teritorijalne distribucije vlasti koja nikada nije bila jasno klasificirana. Tako je regionalizam jednom nekompletan tip federalnog, a drugi put evolutivni tip unitarnog sustava. Drugi je izazov zahtjev za devolucijom s kojim su se u posljednjih desetak godina susreli mnogi unitarni sustavi. Devolucija je vodila prema novim oblicima teritorijalne distribucije vlasti u kojima se kombinira decentralizacija s asimetričnim federalnim uređenjima što ponovno otežava svaku klasifikaciju. Treći je izazov evolucija javne politike (s posebnim naglaskom na mjere socijalne države) koja s obzirom na međuvladine odnose i centralizirajuću dinamiku sve više ujednačuje federalne i unitarne sustave. Četvrti izazov se odnosi na postojeću raznolikost federalizma i federalnih aranžmana. Federalni se sustavi ustavno i institucionalno međusobno vrlo različiti, pa je otežan svaki zadatak njihove kvalifikacije i diferencijacije kao institucionalnih tipova. Peti izazov tiče se “sumnji o predfederalnim ili konfederalnim šemama” podignutih Ugovorom iz Maastrichta i europskom integracijom⁹. Ako se revidiraju stari i razvijaju novi kriteriji klasifikacije višestupanjskih sustava vlasti o čemu bi to trebali voditi računa u komparativnom istraživanju distribucije vlasti u europskim zemljama? Je li se u takvim pokušajima kristaliziraju nova, drugačija i pozitivna značenja federalizma, federacije i federalizacije koje suvereni novih država-nacija mogu tolerirati? Jedan od pokušaja novih klasifikacijskih šema teritorijalne distribucije vlasti u europskoj je onaj koji uzima u obzir i konceptualizira dvije analitičke dimenzije: federalizam i decentralizaciju. Federalizam izražava prirodu odnosa između razina vlasti, središta i sub-jedinica i to na osnovi ustavnih, institucionalnih i političkih varijabli. Decentralizacija pak izražava aktualnu distribuciju vlasti između razina vlasti s posebnim pogledom na proces odlučivanja: ovlasti odlučivanja, administrativne i fiskalne izvore.

Može li nam u rekapitulaciji iskustva i pripremi za nove rasprave pomoći (re)konceptualizacija federalizma?¹⁰

1. Federalizam, federacija i federalizacija. Da bi razumjeli ideju federalizma bitno je prihvatiti razlikovanje između federalizma i federacije koje je literatura već odavno prihvatila. Federacija je potpuni institucionalni izraz federalnog načela; federalizam je načelo po sebi, a ono se može razumjeti normativno i institucionalno. Kao normativno načelo, federalizam priznaje i potiče “različito u jednom”. Suština federalizma ne leži u ustavnoj ili institucionalnoj strukturi već u samom društvu. Federalizam je u tom kontekstu

⁹ Wiessner, S., FEDERALISM: AN ARCHITECTURE FOR FREEDOM, *New Eur. L. Rev.* 1/1993., p. 131.

¹⁰ Usp. šire kod Baldi, B., BEYOND THE FEDERAL-UNITARY DICHOTOMY, Berkeley 1999.

prije svega normativno načelo koje priznaje i štiti teritorijalne različitosti unutar društvenog jedinstva. U institucionalnom smislu federalizam je organizacijsko načelo za teritorijalnu distribuciju vlasti. Prema Elazaru riječ je o "upravljanju samim sobom i upravljanju s drugima." Riječ je o institucionalnom načelu kojim se "unutar sveobuhvatnijeg političkog sustava ujedinjuju odvojene zajednice tako da jedna drugoj dozvoljavaju ostvarivanje svog fundamentalnog političkog integriteta" Federalizam se kao institucionalno načelo otkriva kao antiteza "centralizmu", on je u svojoj suštini "ne-centralizmu".¹¹

Federalizam se može stupnjevati kako u normativnom tako i u institucionalnom smislu. U prvom slučaju, o njemu se govori s obzirom na stupanj različitosti koje postoji u društvu, njegovoj recepciji i priznavanju unutar vrijednosne strukture društva. U drugom slučaju on se odnosi na stupanj ne-centralizma kojeg odslikava struktura vlasti, odnosno garancije teritorijalne distribucije vlasti. Istaknulo se ranije da su federacije najpotpuniji institucionalni izraz federalizma. Distribucija vlasti između savezne vlasti i konstitutivnih zajednica je konstitucionalizirana i potpuno zajamčena kao ne-centralizirana. K tome, iskustvo je pokazalo da se federalizam može razviti i bez federacije; federacije mogu biti institucionalno vrlo različite jedne od drugih, i na taj se način odslikava različiti stupanj ne-centralizma.

O tome na koji se je način federalizam razvijao bez federacije posebno je pisao **C.J. Friedrich**.¹² Federalizacija je po sebi izraz federalizma, i to je proces koji se razvija po stupnjevima. Federalizacija se može razvijati ili "integracijom" prije - postojećih zajednica ili "disagregacijom" razlazom unitarne zajednice u federalnu cjelinu teritorijalnih zajednica. Primjer prve federalizacije je europska integracija. Taj je primjer zanimljiv jer nam pokazuje kako odnos između federalizma i federacije može biti vrlo dvosmislen. Iako se proces europske integracije razvijao kroz različite oblike federalnih aranžmana, još je uvijek nejasno hoće li on odvesti do potpune forme federacije. To ukazuje da se federalizam razvija u odsutnosti federacije, a da federacija nije ono što mora biti zadnja slika političke drame. Federalizam je *genus* (rod) političke organizacije, dok je federacija samo jedna vrsta unutar tog roda. Unutar roda mogu se razviti i drugi institucionalni sklopovi, ali ne onako kompletni ili ustavno definirani kao federacije.¹³

2. Federalizam kao ograničenje centra. Federalnu distribuciju vlasti karakterizira ne-centralizirajuća priroda. Federalizam je antiteza centralizmu; obnašanje vlasti saveznih institucija ograničeno je garancijama koje su date središtima konstitutivnih djelova koji dijele obnašanje vlasti. Prema tome, federalizam se temelji na institucionalnim mehanizmima koji se mogu definirati kao "ograničavanje središta"; takvi mehanizmi ograničavaju sposobnost centra da djeluju centralistički (unilateralno koncentriraju ili devolviraju ovlasti), te

¹¹ Elazar D.J., EXPLORING FEDERALISM, The University of Alabama Press, Tuscaloza 1987., p. 166.

¹² Friedrich, C.J., TRENDS OF FEDERALISM IN THEORY AND PRACTICE, New York 1968.

¹³ Elazar, D.J., op. cit., p. 170.

umjesto toga strukturiraju ne-centralizirane ili multi-središnje strukture vlasti. Na taj način nema pojedinačnog centra koji bi bio u stanju sam obnašati vlast. A, ono što omogućuje mehanizme ograničavanja centra su ustavna alokacija vlasti i teritorijalna reprezentacija koji također variraju prema stupnju. Na taj način takvi institucionalni aranžmani mogu imati niži ili viši potencijal ograničavanja centra čime ukazuju na različite stupnjeve implementiranja federalnog načela.

3. Operacionaliziranje federalizma. Da bi se analizirali stupnjevi federalizma u više-razinskom sustavu vlasti nužna je operacionalizacija koncepta federalizma, te definirati koje bi se varijable trebale uzimati u obzir prilikom komparativnog istraživanja. Riječ je prije svega o ustavnim i paraustavnim varijablama.

Ustavne varijable koje su u stanju izraziti postojanje i stupanj federalizma su one koje se odnose na alokaciju vlasti između središnje vlasti i sub-jedinica, kao i teritorijalna reprezentacija unutar drugog doma. Ustavna raspodjela vlasti može se operacionalizirati: podjelom zakonodavne vlasti, rezidualnim ovlastima, kriterijem za podjelom ovlasti, teritorijalnom difuzijom. Predstavništvo u drugom domu može se operacionalizirati: ekstenzijom teritorijalne reprezentacije unutar doma, prostorom političke akcije s obzirom na prvi dom, stupnjem nadzastupljenosti, načinom izbora predstavnika.

Paraustavne varijable odnose se na međuvladine odnose te stranački sustav. S obzirom da ustavi ne izražavaju stvarno funkcioniranje više-razinskih sustava vlasti, kompleksni modeli međuvladinih odnosa odvijaju se povrh ustavnog okvira. U tom smislu oni mogu utjecati koliko na distribuciju vlasti između različitih njenih razina toliko i na oblike teritorijalne reprezentacije. U unitarnim sustavima međuvladini odnosi imaju visoki potencijal ograničavanja centra; u federacijama je njihov efekt kontroverzniji.

Druga je paraustavna varijabla struktura stranačkog sustava koja je u stanju uticati na teritorijalnu reprezentaciju i njenu regionalizaciju. Visoka regionalizacija nacionalnih stranaka i postojanje jedinstvenih regionalnih stranaka povisuje mogućnost teritorijalno divergentnih većina, a time i političkog kanala za reprezentaciju teritorijalnih interesa unutar nacionalnog parlamenta.

4. Federalizam i decentralizacija. Mada su federalizam i decentralizacija kompatibilni pojmovi, oni su međusobno različite pojave. Prema **A. Lijphartu** federalizam nije nužan uvjet za decentralizaciju niti je ona dovoljan uvjet za federalizam.¹⁴ Decentralizacija može postojati i bez federalizma, a federacije se kao i unitarni sustavi mogu klasificirati kao više ili manje decentralizirane. Dok federalizam izražava načelo jednakosti temeljem kojega se nijedna razina vlasti ne može subordinirati drugoj bez obzira na masu distribuirane vlasti, decentralizacija se razvija u sustavima gdje je periferija subordinirana centru. Decentralizacija izražava aktualnu distribuciju ovlasti između nivoa vlasti neovisno o prirodi odnosa među njima.

¹⁴ **Lijphart, A.**, DEMOCRACIES, New Haven 1984.

5. Operacionalizacija decentralizacije. Decentralizacija izražava aktualnu distribuciju vlasti i resursa između razina vlasti. U tom smislu decentralizaciju nije teško razumjeti u pojmovima različitih stupnjeva. Međutim, pritom je važno uzeti u obzir o kojoj se vlasti radi, jer različite vlasti u odlučivanju i upravljanju mogu biti više ili manje decentralizirane.

Analiza ustavne distribucije zakonodavnih ovlasti prva ukazuje na stupanj decentralizacije određene vlasti. Najteže je definirati i odrediti izvršnu vlast s obzirom na širinu njenog koncepta i uopće prostor međuvladinih odnosa čija dinamika može nadležnost odlučivanja veoma lako prebacivati s jednog nivoa vlade na drugi. Najmanje je decentralizirana fiskalna vlast, uključujući onu u federacijama. Njena se distribucija može analizirati prema postojanju središnjih i poreza koji pripadaju regionalnim i lokalnim zajednicama. Odnos između troškova i prihoda svake razine vlasti je veoma čest indikator stupnja fiskalne autonomije i opće decentralizacije vlasti.¹⁵

IV.

Uprkos milenijskih tragova ideje i prakse federalizma evidentno je da nema teorije koja bi ga toliko trajno podržavala. Uvijek je riječ o važnim političkim dogovorima pa složene zajednice (federalni sustavi itd.) nastaju nakon ratova, sticanja neovisnosti, itd. Rasprave o federalizmu oživjele su posvuda u drugoj polovici i krajem 20. stoljeća. Pitanje reforme jugoslavenske socijalističke federacije u pravcu jačanja autonomije sastavnih djelova savezne države kako bi se nacionalna politika i političko odlučivanje čvršće vezalo uz konstitutivne djelove federacije pokrenuli su hrvatski komunisti 1971. godine.¹⁶ U SAD je krajem osamdesetih Vrhovni sud odbacio ranije stajalište o tome da su pitanja federalizma neutuživa iz razloga što su države članice adekvatno predstavljene u nacionalnom političkom procesu (*Garcia v San Antonio Metropolitan Transit Authority*, 469 US 528 /1985/). Od tada je Sud proglasio nekoliko zakona neustavnim zbog toga što je savezna vlast svojim aktima narušavala prava država članica. U Australiji i Kanadi obnovljeni interes za federalizam je rezultat debata o usvajanju ustava, deklaracija o pravima, te povećani interes i briga za kulturne manjine. Poseban je slučaj oblik federalizma koji se pojavljuje u Europskoj uniji kojoj se još secira prava priroda iako je ona još u nastajanju. Tako **J. Shaw** jednom poglavlju svoje studije o stanju pravnih studija koje prate razvitak EU daje naslov: *The Nature of the Beast: The Emerging Euro Polity*.¹⁷ Potraga za pravom prirodom "zvijeri" za sada ne poznaje lovostaj.

¹⁵ **Forsyth, M.**, UNIONS OF STATES-THE THEORY AND PRACTICE OF CONFEDERATION, New York 1981., p. 1.-236.

¹⁶ Usp. **THE SOVIET AND EAST EUROPEAN POLITICAL DICTIONARY**, Oxford 1984., p. 143.-148.

¹⁷ Usp. **Feely M.M.**, COMPLEX POLITIES, u **THE OXFORD HANDBOOK OF LEGAL STUDIES**, Ed. by **Cane P., & Tushnet, M.**, Oxford 2003., p. 357. et passim.

U svakom slučaju europske perspektive Hrvatske danas pojačavaju važnost svake rekapitulacije i (re) konstrukcije ideja koje su bile sastavni dio arsenala opće semantike komparativnog i jugoslavenskog federalizma, a posebno onih koje imaju u vidu hrvatski akcent u artikulaciji te teorije i prakse. Tome je dijelom imala poslužiti gore navedena rekapitulacija nekih općih i specifičnih ideja o federalizmu i decentralizaciji, među kojima se uklapaju i slična stajališta koja su među inima artikulirali i hrvatski akteri ustavne reforme 1971. godine. Prva među njima je temeljna ideja da se predanost ljudi postojećoj saveznoj zajednici mora zasnivati na kontinuiranoj suglasnosti za kooperativnu participaciju u njenim procesima, i upravo je to ona ideja što je sačuvala konceptualnu svježinu izdanka sposobnog za daljnji život i razvoj. **Ernest Renan** je zagovarao ideju o naciji kao grupi koja se svakodnevno rekonstituira i afirmira dobrovoljnom koperacijom svojih članova¹⁸. Međutim, suština njegove ideje o *plébiscite de tous le jours* ma koliko idealizirala svoje premise od kritičnog je značenja i za zajednice federalnog karaktera, jer nepostojanje takve suglasnosti odvodi prema neslaganjima i na kraju nestanku onih federacije koje su održavane na drugim osnovama. U europskim socijalističkim federacijama ČSSR-u, SFRJ-u i SSSR-u federalizam i samoodređenje s vremenom su postali konkurentni principi. A, nužna osnova svakog uspješnog federalizma je kontinuitet suglasnosti naroda da bude u članstvu različitih teritorijalnih zajednica koje stvaraju i koje se tiču njihovih života. U tom smislu federalizam i samoodređenje nisu suprotstavljena načela. Ta načela mogu biti komplementarna.

Nužnost rekapitulacije političke gramatike federalizma i njegove ponovne (re) konceptualizacije nužno se sučeljava s problemom tradicionalne fiksacije na državu-naciju kao jedinog aktera koji je relevantan za međunarodne odnose i pitanjem smislenosti potrage za “sjedištem suvereniteta”, odnosno ultimativnog izvora vlasti. Međutim, to nije problem koji nakon osvajanja suvereniteta isključivo prati europske *nove demokracije*, uključujući i Republiku Hrvatsku. Prije bi se moglo kazati da je riječ o sastavnom dijelu arhitekture Nove Europe u kojoj problematika suvereniteta, demokracije, federalizma, i uopće kontrola i ravnoteža poprima značaj samih temelja europskog ustavnog prava čija su načela nužno potrebna za održavanje europskog jedinstva i njenih različitosti.¹⁹ Što karakterizira suvremenu debatu? Je li je njen predmet tradicionalan ili nov?²⁰

¹⁸ **Renan, E.**, QU'EST-CE QU'UNE NATION, 1982, Wiessner, S., FEDERALISM: AM ARCHITECTURE FOR FREEDOM, *New Eur. L. Rev.* 1/1993., p. 137.

¹⁹ **Bogdany, von A.**, CONSTITUTIONAL PRINCIPLES, u PRINCIPLES OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW, Ed. by **Armin von Bogdany & Jürgen Bast**, Oxford 2006., p. 3.-52.

²⁰ Zanimljiva je vitalnost i žilavost ovog pitanja kojemu je prirodno možda najbolje ocrtao **J.J. Rousseau**. Rousseau je naime s **Montesquieom** djelio temeljnu pretpostavku o vezi između konfederacije i republikanizma. Republika koju je on opisivao i analizirao u *Društvenom ugovoru* bila bi veoma mala. “No, ako je mala neće li biti podređena? Ne.”

1. Suvremene debate o federalizmu su po mnogima “najpopularniji” dio tekućih rasprava o budućoj arhitekturi Europske unije.²¹ Za neke je federalizam dugo bila ona “nečista riječ koja počinje s F”. Razloge toga neprijateljstva **Michael Burgess** identificira prije svega u “iskrivljenim percepcijama federalističkog iskustva”. Formiranje federalno strukturirane EU neizbježno bi završio u “formiranju Europske države, rastapanjem tradicionalnih država nacija i nacionalnih kultura u *melting potu* novo formirane Europske nacije”.²² Međutim, nasuprot takvim “pojednostavljenim i himeričkim” i pogrešnim koncepcijama, kako to ističe **Stefan Oeter** – “treba nam biti jasno da konstrukcija ujedinjene Europe u federalnim kategorijama nije poduhvat uništavanja nasljeđene države-nacije, već očuvanja takvih tradicionalnih zajednica. Ako je to uopće moguće one će opstati u svijetu kojega sve više karakterizira međunarodno prožimanje ekonomija, društava i političkih entiteta jedino tako ako se budu u stanju integrirati u veću, sveobuhvatniju zajednicu. A takva bi zajednica trebala osposobiti upravljače da nađu odgovarajuće odgovore na izazove “globalizacije” i da u svojoj federalnoj diobi funkcija sačuvaju postojanje tradicionalnih država i njihov (ograničeni) kapacitet djelovanja”.²³

U mnoštvu različitih teorijskih pristupa i modela koji koriste federalističke koncepte kao instrumente za konceptualizaciju EU posebno su delikatne rasprave o suverenitetu i demokraciji u europskoj uniji. No, u kolikoj mjeri našom teorijskom i ustavnom misli dominira nasljeđe 19. stoljeća i mogu li uopće takvi pojmovi i koncepti još uvijek biti relevantni za izazove transformiranja države u 21. stoljeću?

2. Originarna koncepcija europskih *founding fathersa* je klasični oblik federalne države. Ujedinjene države Europe su zagovarali **Robert Schuman, Jean Monnet, Walter Hallstein, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi...** Konkurentna **De Gaulleova** vizija čisto međuvladine političke unije potisnula je federaliste i otvorila vrata ograničenoj “funkcionalnoj integraciji” koja je teorijski postavljena u **Hallsteinovoj** knjizi *The unfinished federal state* (1969.). Rasprave o europskom Ustavu oživjele su i transformirani federalistički argument. U tekućim raspravama, ponajviše u njemačkom govornom području i anglosaksonskoj literaturi korištenje teorijskih koncepata kao što su konfederacija i federalna država, nacionalizam, integracija multinacionalne zajednice na sve razine države, imaju za cilj uspostavu dominantnog normativnog *leitmotiva* kako bi se adekvatno konceptualizirala EU konstrukcija i isključile stanovite političko-strategijske ideje. Iako korištenje i razumijevanje tradicionalnih teorijskih kategorizacija “konfederacija država”, “federalne države”, “konfederalno”, “federalno” koji su međusobno ekskluzivni

²¹ **Oeter, S.**, FEDERALISM AND DEMOCRACY, u PRINCIPLES OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW, Ed. by **Armin von Bogdany & Jürgen Bast**, Oxford 2006., p. 53.-93. čiji tekst u nastavku koristimo kao izvor sažetog prikaza kontroverzija odnosa federalizma i demokracije u EU.

²² **Burgess, M.**, FEDERALISM AND EUROPEAN UNION, 2000, p. xi, cit. pr. **Bogdany, A.V.** et al., op. cit., p. 54.

²³ **Oeter, S.**, op. cit. p. 54.

teorijski pojmovi, sustav Zajednice nesumnjivo demonstrira odlike i jedne i druge kategorije i to u kombinaciji koja tijekom vremena mjenja oblik. Na posljetku, dihotomija “konfederacija” i “federalna država” oduvijek su teorijski artefakt. Ipak, neke rasprave imaju više dekonstruktivistički, nego li konstruktivistički potencijal.

Njemačka rasprava fiksira se na tradicionalistički koncept suvereniteta, njegovu vezu s idejama o narodnom suverenitetu i parlamentarnoj demokraciji. Velik broj autora u ovom krugu zaključuje da nije moguće uspješno “parlamentarizirati” uređenje poput EU, odnosno da bi, gledano iz perspektive njemačkog ustavnog prava, takva “parlamentarizacija” značila narušavanje ustavnih garancija demokracije. Međutim, debata o ultimativnom središtu suvereniteta kao opsesiji 19. i početka 20. stoljeća arhaična je, historijska i pozitivistička dedukcija problematike kompatibiliteta parlamentarnog sustava s federalnim karakterom imperijalnog njemačkog ustava (*Reichverfassung*) koja nije samo jednom imala za posljedicu da (njemačko) ustavno pravo zapetlja u “mreži koncepta suvereniteta...” i da bude – “poput mušice u paukovoju mreži”.²⁴ Za stari konstitucionalizam liberalne provenijencije temelj i vodeće načelo moderne države moglo je biti jedino načelo narodnog suvereniteta. Kompromisi koji traju do danas izdigli su državu (umjesto monarha) u poziciju zbiljskog nositelja suvereniteta. Njemačka debata o predstojećem gubitku suvereniteta koje slijedi nakon Maastrichta može se razumjeti jedino ako se uzme u obzir njemačko intelektualno nasljedstvo.²⁵

3. Supranacionalni ustroj Europskih zajednica nesumnjivo postavlja pitanje o konstrukciji federalne države, posebno kad se ima u vidu podjela i stupnjevanje suvereniteta i promjena tog koncepta. Podsjećanja da postojeći “nepisani” Ustav EU pokazuje sličnosti s ustavnim ustrojem njemačkog carstva 1867.-1871., Bismarckovu ideju o “povezivanju monarhijskih vlada”, egzekutiva, blokiranju svake pobjede parlamentarizma, itd., idu za tim da ukažu na serije kompromisa u distribuciji vlasti, birokratizirani i prediminantni model “međuvladinih” institucija u političkom odlučivanju, odnosno na činjenicu da su pitanje suvereniteta i načelo demokracije zagonetka neodvojivo povezanih pitanja. U modernom konstitucionalizmu pitanje suvereniteta je uvijek povezano s pitanjem narodnog suvereniteta, a njegova konstrukcija o samoj suštini modeliranja demokratskog načela. U tom smislu način rješavanja pitanja suvereniteta u – “sustavu federalne integracije zavisit će od modela osiguravanja demokratskog legitimiteta, Ako netko misli u unitarnim kategorijama, težit će se konstrukciji suvereniteta federacije, naspram sustava ‘podjeljenog’ suvereniteta. Međutim, ako se prihvati da su subjekti narodnog suvereniteta jedino individualni narodi država članica koje formiraju konfederaciju, suverenitet će se atribuirati ekskluzivno državama članicama”.²⁶

²⁴ Oeter, S., op. cit. p. 65.

²⁵ Oeter, S., op. cit. p. 67.

²⁶ Oeter, S., op. cit. p. 72.

Terminološke rasprave o suverenitetu, demokraciji, federalizmu, inkompatibilitetu federalno konstruirane zajednice s parlamentarizmom ukazuju na sve poteškoće da se djelatna ustavna rješenja deriviraju iz tradicionalnih modela pravnog pozitivizma. Razumijevanje EU kao federalne zajednice izazov je za modeliranje institucionalne strukture EU, ali ne u smislu protjerivanja EU-a u Prokrustovu postelju klasičnih federalističkih konstrukcija. Poželjno je imati na umu da - “‘federalna zajednica’ ne znači nužno ‘federalnu državu’, već može značiti druge konstrukcije ‘konfederalne prirode’. Poziv da se odmaknemo od nasljeđenih ideala ustavne teorije prema tome ne znači proklamiranje ‘kraja države’”.²⁷

Projekcija federalne strukture koja nije majoritarna demokratska federacija, jer ona traži *Staatsvolk*, demografsku, izbornu i kulturno nadmoćnu naciju, već vizija demokratske federacije koja radi svog preživljavanja nužno usvaja konsocijetalne prakse, i u kojoj sustav odlučivanja afirmira “common good”, ali i odgovornosti njegovih aktera upućuje na potrebu stvaranja, prihvaćanja i održavanja “federalističke paradigme” u EU čiji senzibilitet prema permanentnom “ustavnom izboru” neće ograničiti rigidnost pisanog mogućeg europskog Ustava.²⁸

V.

Postoje li određena naravoučenja koja bi bila od koristi svima onima koji se koriste ustavnopravnim argumentima? Mogu li im ona ublažiti poteškoće prilikom promjene teorijskih pozicija? Uviđajući postojanje aktivnih sudionika u vremenu te cirkuliranje teorija u konkretnim razdobljima, moguće je formulirati i sugerirati određena pravila koja bi mogla biti od koristi svima onima koji vlastite ustavne teorije modeliraju u *duhu vremena*. Riječ je o pravilima odgovornosti, provjere, te teorijskog minimalizma i kontektualizma.

Prva stvar s kojom bi se mogli pozabaviti oni koji se bave ustavnopravnim pitanjima mogla bi se nazvati “empirijskom” odgovornosti. Riječ je o zauzimanju stavova prema problemima o kojima nemamo apsolutne dokaze. Na koji način pojedine institucije (federalne, unitarne države) doprinose omogućavanju ekonomskog rasta, očuvanju ljudskih prava, ostvarivanju demokracije? Oni koji problemima i pitanjima prilaze empirijski svjesni su da odnos institucija i socijalnog dobra čak i onda kada nema jasnog odgovora nudi indicacije koje sugeriraju sumnju. Drugi oblik nužne skromnosti za one koji se bave ustavnopravnim pitanjima je povijesna odgovornost. Mnogi za svoju sredinu, državu i društvo ističu da im je bitna oznaka kontinuitet promjena. Lako je gledati unatrag, zaboravljajući koliko je teško predviđati. Povijesna odgovornost sugerira da se teorije moraju testirati u talionici različitih okolnosti. Kad se preporučuju teorije s ustavnim značenjem one se moraju propitivati na način kao da nas se one

²⁷ Oeter, S., op. cit. p. 72.

²⁸ Više o tome kod Smerdel B., THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE AND THE PROCESS OF CONSTITUTIONAL CHOICE, The Federal Trust Online paper 35/03, p. 7.

izravno tiču i da jednostavno traže odgovor na pitanje - jesmo li voljni živjeti pod drugačijim političkim konfiguracijama. Zato nam prošlost može itekako biti od pomoći u sučeljavanju s takvim i drugim sličnim pitanjima. Npr. pitanjima koja danas izviru iz preokupacija jesu li institucionalne reforme Europske unije dobar vjetar u jedrima europske ustavne tolerancije ili one zapravo favoriziraju proces unitarizacije i zahtjev "ultimativno odgovorne državnosti" u kojoj nema mnogo sluha za identitet i različitost.

U svakom slučaju proces mogućih ustavno-političkih promjena, a s njom i problem sučeljavanja s cikličkim idejama, uključujući one iz oblasti federalizma, može sugerirati sužavanje i kontekstualizaciju naših rješenja, pomno praćenje preciznih i neposrednih problema, te izbjegavanje brzih skretanja prema temeljnim strukturalnim promjenama. Što smo spremniji usvajanju nepromišljenih rješenja, to je izglednije da smo u krivu s našim dijagnozama o vlastitim slabostima. Što su naša rješenja šira i otvorenija, to je izglednije da će se ona korigirati u budućnosti. Ali, u svakom slučaju povijest nam uvijek može biti učiteljica. Naravno, nema garancije da bi bilo koja lekcija – ona o odgovornosti, iskustvu, izbjegavanju ishitrenih rješenja za strukturalna rješenja i pomno fiksiranje na egzaktni problem – riješila bilo koji problem ustavnog prava i njene teorije. Prošlost i povijest nam pokazuju da se teorijski ustavni argumenti javljaju, nestaju i izranjaju, ali ne svaki puta na ugodan način. To opet sa svoje strane sugerira potrebu da se ono što eventualno nazivamo našom "teorijom" promislimo na takav način da svima bude egzaktno i jasno što ustvari ona i njeni odgovori znače u političkom carstvu ustavnog prava.

Ipak, poput znanosti ustavnog prava tako i ustavno pravo ima svoje unutrašnje limite. U recentnim pokušajima definiranja prostora europskog ustavnog prava upozorava se na to da se zbog postojećih i potencijalnih tenzija koje se javljaju u odnosu između demokracije i načela koja potiču jedinstvo i različitost definitivna rješenja teško mogu očekivati. Podsjećajući na *Carl Schmittovo* upozorenje da je u stvarnim, heterogenim federacijama gotovo nemoguće ostvariti supstancijalnu stabilnost, *Armin von Bogdany* - zaključujući svoju skicu ustavnih načela europskog prava napominje - da ono što je zbilja važno ipak nisu zastarjeli pusti snovi poput "supstancijalne stabilnosti" već ostvarenje načela jednake slobode, vladavine prava, demokracije, solidarnosti, lojalnosti i federalne ravnoteže između načela koja promoviraju jedinstvo i načela koja štite različitost.²⁹

Posljednja situacija, odnosno proces i perspektiva ostvarivanja načela o kojima govori suvremeni njemački pravni pisac nije nepoznata teoriji i praksi ustavnopravnosti. Poznato je da je *J.J. Rousseau* dijelio *Montesquieovu* temeljnu pretpostavku o vezi između konfederacije i republikanizma. Republika koju je Rousseau opisivao i analizirao u *Društvenom ugovoru* trebala je biti mala. "Ali ako je veoma mala – govorio je Rousseau – neće li biti podložna? Ne. Pokazat ću kasnije na koji se način vanjska snaga velikog naroda može kombinirati sa slobodnom vladom i dobrim poretkom male države... to je ono o čemu sam kanio razmisliti u preostalom dijelu ovoga rada, i to tamo gdje se

²⁹ *Armin von Bogdany*, PRINCIPLES OF EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW, Oxford 2006., p. 3.-52.

govori o vanjskim odnosima, kad se prihvatim predmeta o konfederacijama. Međutim, riječ je o potpuno novom predmetu čija se načela imaju tek uspostaviti”³⁰

Republika Hrvatska je u međunarodnim odnosima “mala republika”. Postane li članica Europske unije ona će brojem stanovnika pripadati skupini zemalja koje imaju ispod 5 milijuna stanovnika.³¹ Sve je to navodi da nanovo dobro promisli o širokoj problematici federalnog načela, općenito razlozima i dalekosežnim posljedicama mogućeg suživota s drugima. U tom smislu hrvatska se politička i akademska javnost *mutatis mutandis* danas ponovno kao i u svim onim prilikama - kada je sasvim legitimno, pozitivno i za svoje i opće dobro promišljala o rješenjima prevladavanja krize tipa federalizma kojemu je prijetila delegitimizacija - ponovno nalazi u situaciji da raspravlja o starom, ali zapravo stalno novom predmetu interesa i odlučivanja. A, konačna odluka o pitanjima “saveza s drugim državama”, “državnom zajedništvu”, “državnoj svezi”³², početku, trajanju i okončanju asocijacije ma koju ona prirodu imala ionako je, prema najboljoj tradiciji demokratskog konstitucionalizma koju nadamo se prihvaća i živi Republika Hrvatska, neotuđivo pravo njenog naroda kao supstancijalnog subjekta ustavnopolitičke javnosti.

³⁰ **Rousseau, J.J.**, LE CONTRAT SOCIAL, cit. pr. **Forsyth, M.**, UNION OF STATES-THE THEORY AND PRACTICE OF CONFEDERATION, New York 1981., p. 85.

³¹ Populacija EU s njenih sadašnjih 27 članica iznosi 496. 200, 000 ljudi. Poredak je sljedeći: 1. Njemačka 82.422,229; 2. Francuska 63.587,00; 3. UK 60.209,500; 4. Italija 58.751,711; 5. Španjolska 45.061,274; 6. Poljska 38.536,869; 7. Rumunjska 22.329,977; 8. Nizozemska 16.407,491; 9. Grčka 11.244,118; 10. Portugal 10.605,870; 11. Belgija 10.455,852; 12. Češka R. 10.280,968; 13. Mađarska 10.076,000; 14. Švedska 9.047,752; 15. Austrija 8.206,524; 16. Bugarska 7. 761,000; 17. Slovačka 5.431,000; 18. Danska 5.415,978; 19. Finska 5.261,008; 20. Irska 4.234,925; 21. Litva 3.596,617; 22. Latvija 2.290,237; 23. Slovenija 2.011,070; 24. Estonija 1.332,893; 25. Cipar 818,200; 26. Luksemburg 468,571; 27. Malta 402,668. Hrvatska prema podacima iz 2003. ima 4. 437 460 stanovnika. (Wikipedia, 14. 01. 2007.).

³² Ustav Republike Hrvatske 1990., čl. 2. st. 4, 5, čl. 141.

POLITICAL GRAMMAR OF FEDERALISM AND THE CROATIAN EXPERIENCE

In contrast to the majority of classic constitutional law countries which built constitutional democracy without federalism, Croatia, during constitutional development in the 20th century, has been marked by its experience of almost half a century of existence in a socialistic type of federation. For the greater part of its existence, the *FNRJ* (that is the *SFRJ* - Socialistic Federal Republic of Yugoslavia) (1945-1990), and within it Croatia too, practised a facade of federalism (CJ Friedrich). Nevertheless, those involved, like it or not, had the opportunity to discover the political culture of federalism. Can the Croatian experience of theory and practice of the principle of federalism be of use in the Republic of Croatia's efforts to enter European integration? The author's view is that every effort which surpasses traditional positive canons and which considers the potential of the federal principle as an open concept contributes towards this endeavour. This concept is based on the need to maintain Croatian identity and diversity in the EU which is a complex association of European states in which constitutional tolerance is the first principle.

Key words: *the principle of federalism, federalism, federation, the Republic of Croatia, the European Union*

