

USTAVNI MODELI UČEŠĆA FEDERALNIH JEDINICA U CENTRALNOJ VLASTI

Apstrakt

S obzirom na činjenicu da načelo federalne participacije, koje se ogleda kroz učešće federalnih jedinica u centralnoj vlasti, predstavlja jedno od osnovnih načela na kojima počiva svaka federativno uređena država, autori se u ovom radu bave pitanjem učešća federalnih jedinica u vršenju vlasti federacije. Takođe, budući da federalno uređene države karakteriše paralelno postojanje dva nivoa pravnih poredaka, odnosno dva nivoa vlasti, federalne vlasti i vlasti federalnih jedinica, te da pored ustava federacije postoje i ustavi federalnih jedinica, autori, u osnovnim crtama, obrađuju i pitanje odnosa ova dva ustava. Pored opštih razmatranja navedenih tema, o njima se govori i kroz komparativnu analizu ustavnih rješenja SAD-a, kao najstarije postojeće federacije na svijetu, te Švajcarske i Njemačke, kao dvije najstarije federacije na evropskom tlu. U cilju lakšeg razumijevanja teme, autori se u radu osvrću i na sam pojam i osnovne karakteristike federacije, odnosno federalnog državnog uređenja.

Ključne riječi: federacija, federalne jedinice, federalni ustav,ustav federalnih jedinica

1. Pojam i osnovne karakteristike federacije

Federacija, kao oblik državnog uređenja, nastala je u drugoj polovini XVIII vijeka, tačnije 1787. godine, uspostavljanjem Sjedinjenih

¹ Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banja Luci, email: nvranjes@blic.net

² Student doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Novom Sadu, JZU Institut za javno zdravstvo Republike Srpske, email: djordjije.desancic@phi.rs.ba

Američkih Država kao prve savremene federalne države.³

Od tada pa do danas federacija se pokazala kao izuzetno pogodna forma državnog uređenja u svim onim društvima koja se odlikuju nacionalnom, ekonomskom i kulturnom složenošću i različitosti.⁴

Etimološki posmatrano riječ „federalizam“ vuče korijene iz latinske riječi „foedus“, genitiv „foederis“, što znači ugovor, savez, alijansa. Izraz federalizam označava „pojavu povezivanja i slobodnog udruživanja različitih teritorijalnih zajednica ljudi u okviru jedne države ili između više država i političkih celina, u različite svrhe“.⁵ U pitanju je, dakle, veoma širok pojam koji u sebe uključuje bilo koji savez ili oblik udruživanja samostalnih entiteta, kao što je npr. federacija, konfederacija, unija i sl.

Postoje dva glavna oblika federalizma. To su: intra državni federalizam, čiji je osnovni oblik federalna država ili federacija i inter državni federalizam, čiji je osnovni oblik konfederacija, odnosno savez država.⁶

O federaciji ili federalnoj državi kao obliku državnog uređenja postoje mnogobrojne definicije. Tako, s obzirom na činjenicu da federalna država ili federacija predstavlja jedan od dva osnovna tipa državnog uređenja (drugi tip je unitarna ili jedinstvena država),⁷ federaciju, prije svega, možemo negativno definisati kao takvo uređenje koje nije ni unitarno ni konfederalno.⁸

S druge strane, federaciju možemo pozitivno definisati kao takav oblik državnog uređenja u kojem zajednice kao realni kolektiviteti raspolažu ustavom utvrđenim pravima da autonomno upravljaju „same sobom, u okviru ustavnih osnova, koji su kauza udruživanja u federaciju.“⁹ Federacija predstavlja novonastalu državu koja se izdiže iznad dobrovoljno udruženih državnih kolektiviteta.¹⁰

³ Federalizam kao pojava sreće se još u starom vijeku, posebno u antičkoj Grčkoj, u kojoj su postojali savezi pojedinih grčkih polisa, a zatim i u srednjem vijeku, kada pojedine razvijene evropske zemlje stupaju u poseban federalni odnos udružujući se u tzv. lige.

⁴ R.Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd 2008., 373.

⁵ *Ibid.*, 363.

⁶ *Ibid.*, 364.

⁷ *Ibid.*, 361.

⁸ M.Jovičić, *Savremeni federalizam*, Javno preduzeće „Službeni glasnik“ i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006., 21.

⁹ N.Pobrić, *Ustavno pravo*, Slovo, Mostar 2000., 313.

¹⁰ R.Kuzmanović, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka 2002., 381.

Dakle, federalna država ili federacija predstavlja jednu institucionalnu uniju koja dovodi do stvaranja nove države, različite od svojih država članica, koja za svoje stanovništvo ima ukupnost građana posebnih država članica, a za svoju teritoriju ukupnost teritorije država članica, te koja ima svoju sopstvenu vlast (zakonodavnu, izvršnu i sudsku), različitu od vlasti država članica.¹¹

Iako federacija može nastati na različite načine, kao dva najčešća načina nastanka federacije izdvajaju se agregacija i devolucija. Dok agregacija podrazumijeva dobrovoljno stupanje više samostalnih država u novu državnu organizaciju – federaciju, devolucija predstavlja raslojavanje unitarne države na više državnih cjelina koje zatim postaju federalne jedinice.

Razlozi zbog kojih dolazi do obrazovanja federacije takođe mogu biti različiti. Kao najčešći navode se pluralni etički sastav stanovništava koji živi na određenom području, zatim određeni ekonomski, kulturno-istorijski, tradicijski, geografski ali i mnogi drugi razlozi.

Kao što se može zaključiti, federacija se sastoji od određenog, većeg ili manjeg, broja federalnih jedinica. Najmanji broj federalnih jedinica koji je potreban za obrazovanje federacije jeste dva, ali taj broj može biti i mnogo veći (npr. SAD se sastoje od 50 članica). Federalne jedinice i građani čine konstitutivne elemente svake federalno uređene države. Iako se federalne jedinice faktički razlikuju između sebe po veličini, broju stanovnika, ekonomskoj snazi i sl, bitno svojstvo federacije jeste načelno jednak status svih federalnih jedinica, zbog čega se i kaže da je ona „savez jednakih“.¹²

Jedna od osnovnih karakteristika federalizma jeste paralelno postojanje dva nivoa pravnih poredaka, odnosno dva nivoa vlasti, i to centralne, odnosno federalne vlasti, čija se nadležnost proteže na teritoriji cijele države i vlasti federalnih jedinica, koja se vrši u okviru granica federalne jedinice. U odnosu na svoje članice – federalne jedinice, federacija predstavlja nadržavu koja raspolaže punom suverenošću i čiji je pravni poredak nadređen pravnom poretku federalnih jedinica (načelo supermatije federacije). S druge strane, federalne jedinice ne raspolažu

¹¹ R.Marković, 365.

¹² M.Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, IRO Svetozar Marković, Beograd 1984., 356. Jedinu Izuzetak je predstavljala Indija, u kojoj su u periodu od 1949. do 1956. postojale tri kategorije federalnih jedinica čiji se status međusobno razlikovao (države A, B i C). Izmjenom ustava 1956. godine to razlikovanje je ukinuto, s tim da države Džamu i Kašmir, iz specifičnih razloga, i dalje uživaju poseban status.

suverenosti, ali ih karakteriše autonomnost koja se ogleda u pravu da svojim ustavima regulišu sopstvenu organizaciju i nadležnost (načelo autonomije federalnih jedinica), koja naravno, mora biti u skladu sa ustavom i zakonima federalne države.¹³

2. Učešće federalnih jedinica u centralnoj vlasti

Učešće federalnih jedinica u vršenju centralne ili federalne vlasti predstavlja jedno od osnovnih načela na kojima počiva svaka federativno uređena država. Naime, može se reći da „u federaciji ne postoji prosta nadređenost federalne države federalnim jedinicama, nego prodiranje i učešće federalnih jedinica u federalnoj državi.“¹⁴ Učešće federalnih jedinica u vršenju vlasti federacije je višestruko i ono je najznačajnije i najuočljivije u vršenju zakonodavne i ustavotvorne vlasti, dok je znatno manje izraženo u vršenju izvršne vlasti, te kroz učešće u pravosudnim organima.

2.1. Učešće federalnih jedinica u vršenju zakonodavne i ustavotvorne vlasti

Da bi federalne jedinice uopšte mogle učestvovati u vršenju zakonodavne i ustavotvorne vlasti federacije neophodno je da, putem svojih predstavnika, budu na odgovarajući način zastupljene u federalnom parlamentu. Kako bi se obezbijedilo da u federalnom parlamentu budu zastupljena oba konstitutivna elementa federacije, dakle i građani i federalne jedinice, federalni parlamenti u svim federacijama imaju dvodomu strukturu, odnosno sastoje se od dva doma: donjeg doma ili doma građana, koji predstavlja građane federacije kao „nedjeljivo biračko tijelo“¹⁵ i gornjeg ili drugog doma, koga čine predstavnici federalnih jedinica. Na taj način federalne jedinice, putem svojih predstavnika, učestvuju u donošenju odluka od značaja za cijelu federaciju.

Tako, prema ustavu SAD sva zakonodavna vlast na federalnom nivou povjerena je Kongresu, koji se sastoji od Senata (Senate), kao zastupnika interesa federalnih jedinica i Predstavničkog doma (House of Representatives), kao zastupnika interesa građana.¹⁶ Vrhovnu vlast

¹³ V., R.Marković, 370-372.

¹⁴ *Ibid.*, 391.

¹⁵ N.Pobrić, 346.

¹⁶ čl. 1., odjeljak 1. Ustava SAD.

u Švajcarskoj vrši Savezna skupština (Bundesversammlung), koju čini Nacionalno vijeće (Nationarlat), koje predstavlja sve građane Švajcarske i Vijeće država (Ständerat), koje predstavlja kantone kao federalne jedinice. U Njemačkoj ulogu donjeg doma ili doma građana ima Savezno vijeće (Bundestag), dok se u ulozi gornjeg doma javlja Vijeće zemalja (Bundesrat).

Naime, može se reći da je načelo federalne participacije u cjelosti primjenjeno samo ukoliko su oba doma federalnog parlamenta u potpunosti ravnopravna, u svim nadležnostima federalnog parlamenta, kako zakonodavnoj i ustavotvornoj, tako i u vršenju funkcije izbora i političke kontrole tj. razrješenja vlade.¹⁷

Međutim, uloga gornjeg doma federalnog parlamenta i njegov položaj nije isti u svim federacijama. On se, naprotiv, razlikuje zavisno od toga kako su pojedine federacije svojim ustavima regulisale određena pitanja koja se tiču sastava gornjeg doma, obima njegovih ovlaštenja, odnosa prema donjem domu kao domu građana i sl.

Kada je u pitanju zastupljenost federalnih jedinica u gornjem domu federalnog parlamenta, u najvećem broju federativno uređenih država postoji jednaka zastupljenost svih federalnih jedinica. Ta, paritetna zastupljenost, predstavlja izraz pravne jednakosti svih federalnih jedinica, budući da one, bez obzira na faktičke razlike koje postoje između njih, imaju jednak broj predstavnika u gornjem domu. Samo manji broj federacija (Njemačka, Austrija, Kanada i Indija) karakteriše neravnomjerna zastupljenost u gornjem domu.

U SAD-u Senat sačinjavaju po dva predstavnika – senatora iz svake države, što znači da su sve države podjednako zastupljene. Načelo paritetnog sastava gornjeg doma se primjenjuje i u Švajcarskoj u kojoj svaki kanton šalje u Vijeće država po dva predstavnika, a polukantoni po jednog predstavnika.¹⁸ S druge strane, u Njemačkoj postoji neravnomjerna zastupljenost federalnih jedinica u Vijeću zemalja. Tako, svaka država članica ima pravo na najmanje tri predstavnika, s tim da države članice koje imaju više od dva miliona stanovnika imenuju četiri predstavnika, države članice sa više od šest miliona stanovnika pet predstavnika, a države sa više od sedam miliona stanovnika šest predstavnika.¹⁹

¹⁷ R.Marković, 392.

¹⁸ čl. 150. Ustava Švajcarske.

¹⁹ čl. 51. Ustava Njemačke. Ustavni dokument u Njemačkoj naziva se Osnovni zakon (Grundgesetz), ali ćemo u okviru ovog rada koristiti termin „Ustav“.

Učešće federalnih jedinica u vršenju zakonodavne i ustavotvorne vlasti izražava se kroz njihovo učešće u donošenju federalnih zakona, kao i donošenju i reviziji federalnog ustava.

Naime, kao što je već rečeno, samo potpuna ravnopravnost oba doma federalnog parlamenta, koja se ogleda u njihovim istovjetnim zakonodavnim i ustavotvornim ovlaštenjima, pretpostavka je adekvatnog učešća federalnih jedinica u zakonodavnoj i ustavotvornoj vlasti. Međutim, to učešće je najčešće vrlo suženo i neravnomjerno iz razloga što u većini federacija donji dom kao dom građana ima veća ovlaštenja u odnosu na gornji dom kao dom federalnih jedinica.²⁰ Takođe, neravnomjerna zastupljenost federalnih jedinica u gornjem domu koja postoji u pojedinim federacijama isto tako predstavlja izraz neravnomjernog učešća federalnih jedinica u zakonodavnom i ustavotvornom radu federalnog parlamenta.

U pogledu svojih ustavotvornih i zakonodavnih ovlaštenja, oba doma Kongresa SAD-a su u potpunosti ravnopravna. Tako, da bi jedan zakonski prijedlog postao zakon neophodno je da bude usvojen i u Predstavničkom domu i u Senatu.²¹ Isto tako, za usvajanje ustavnih amandmana potrebna je dvotrećinska većina u oba doma Kongresa.²² Ravnopravnost oba doma federalnog parlamenta u pogledu zakonodavnih i ustavotvornih ovlaštenja postoji i u Švajcarskoj, što znači da je za usvajanje bilo kog zakona, kao i za izmjenu ustava, neophodna saglasnost oba vijeća.²³ S druge strane, kada je u pitanju Njemačka, može se reći da Savezno vijeće i Vijeće zemalja učestvuju ravnopravno u donošenju onih zakona za koje su federalne jedinice posebno zainteresovane, dok se u pogledu donošenja ostalih zakona zapaža očigledna prednost Saveznog vijeća kao donjeg doma.²⁴ U pogledu ustavotvornih ovlaštenja, oba vijeća su u potpunosti ravnopravna budući da ustav može biti promijenjen samo na osnovu zakona za čije donošenje je neophodna dvotrećinska saglasnost članova Saveznog vijeća i dvije trećine glasova Vijeća zemalja.²⁵

²⁰ R.Kuzmanović, 396.

²¹ čl. 1., odjeljak 7. Ustava SAD.

²² čl. 5. Ustava SAD propisuje da ustavni amandman, nakon što bude izglasan dvotrećinskom većinom oba doma Kongresa, da bi bio usvojen mora biti potvrđen i od strane zakonodavnih tijela tri četvrtine država.

²³ Svaka izmjena ustava u Švajcarskoj mora biti potvrđena na referendumu od strane većine građana koji su učestvovali u glasanju i većine kantona.

²⁴ M.Jovičić, (2006), 137-138. U zakone, za čije je donošenje neophodna i saglasnost Bundesrata, spadaju: zakoni kojima se vrši izmjena ustava, zakoni koji se tiču prava zemalja u pogledu organizacije uprave u njima, postupka sprovođenja saveznih zakona ili obrazovanja saveznih službi na području zemalja, zakoni koji se tiču poreza koji se dijele sa zemljama ili služe za dodijeljivanje subvencija zemljama, odnosno zakoni kojima se regulišu finansijske službe zemalja i zakoni koji se tiču teritorije ili imovine zemalja, kao i imovine bivšeg Rajha.

²⁵ čl. 79. Ustava Njemačke.

2.2. Učešće federalnih jedinica u vršenju izvršne vlasti

Pored federalnog parlamenta, sve federalno uređene države imaju i saveznu egzekutivu. Budući da se pod saveznom egzekutivom podrazumijevaju šef države i vlada, to se i pitanje participacije federalnih jedinica u izvršnoj vlasti svodi na pitanje učešća federalnih jedinica u izboru šefa države, te izboru i sastavu federalne vlade. Uopšteno se može reći da su u svijetu rijetki federalni ustavi koji predviđaju obavezu zastupljenosti federalnih jedinica u saveznoj vladi.²⁶ Međutim, iako bi se pri obrazovanju savezne vlade trebalo rukovoditi isključivo kriterijumima stručnosti i kvalifikovanosti njenih članova, a ne po njihovoj pripadnosti različitim federalnim jedinicama, u većini federacija, naročito sa višenacionalnim sastavom stanovništva, i dalje se vodi računa da u saveznoj vladi budu zastupljene federalne jedinice, što predstavlja „jednu od cijena koja se u ime zajedničkog života u federaciji mora platiti“.²⁷

Zavisno od oblika državne vlasti koji je prihvaćen u pojedinim federacijama, postoje značajne razlike u načinu izbora i sastavu savezne izvršne vlasti.

Tako, u federacijama sa predsjedničkim sistemom, u kojem postoji jasna podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, odnosno u kojem su sve tri vlasti ravnopravne i nezavisne jedna od druge, tako da egzekutiva ne odgovara parlamentu, šefa države ne bira federalni parlament²⁸ niti on ima bilo kakve ingerencije u obrazovanju savezne vlade. Šefa države bira narod, a on imenuje vladu. U ovu grupu federacija spadaju SAD i federacije u Latinskoj Americi.²⁹ U SAD-u izvršna vlast je povjerena predsjedniku SAD-a koji se bira sistemom posrednih izbora. Ustavom je predviđeno da svaka država u SAD-u, na način kako to njeno zakonodavno tijelo odredi, imenuje određeni broj izbornika (elektora), jednak ukupnom broju senatora i predstavnika na koji je država u Kongresu ovlašćena. Imenovani izbornici, zatim, odvojeno u svakoj federalnoj jedinici glasaju za predsjednika SAD-a, nakon čega Kongres, poslije prebrojavanja glasova, imenuje za predsjednika

²⁶ R.Marković, 393.

²⁷ M.Jovičić, (2006), 147.

²⁸ Izuzetno, mogućnost učestvovanja Predstavničkog doma u izboru predsjednika SAD-a predviđena je članom 2., odjeljak 1. Ustava SAD, u slučaju kada više lica – kandidata za predsjednika imaju jednak broj glasova, kada Predstavnički dom tajnim glasanjem bira jednog od njih. Međutim, to je više teorijska mogućnost budući da se takav slučaj još nije desio u istoriji SAD.

²⁹ Meksiko, Venecuela, Argentina i Brazil.

onog kandidata koji je dobio glasove apsolutne većine izbornika.³⁰ Na taj način se, kroz imenovanje izbornika (elektora), izražava učešće federalnih jedinica u izboru predsjednika SAD-a. Za obavljanje poslova i zadataka koji su mu ustavom povjereni kao jedinom nosiocu izvršne vlasti, predsjednik imenuje određeni broj funkcionera koji sačinjavaju tzv. Kabinet predsjednika, ali koji ne predstavlja vladu u pravom smislu te riječi.³¹ Kabinet je u potpunoj zavisnosti od predsjednika i ne predstavlja poseban državni organ. Mišljenje i odobrenje na imenovanje članova kabineta daje Senat. Međutim, iako je na taj način federalnim jedinicama omogućeno da putem svojih predstavnika u Senatu izraze svoju saglasnost ili nesaglasnost sa izborom pojedinih članova kabineta, može se reći da je ta saglasnost više formalne prirode, budući da Senat „gotovo bez izuzetka daje svoju potvrdu“.³² Takođe, važno je istaći da bez obzira što Ustav SAD-a ne sadrži odredbu o učešću predstavnika federalnih jedinica u saveznoj egzekutivi, i u SAD-u, prema ustavnom običaju, predsjednik obično vodi računa da prilikom obrazovanja svog kabineta, u njemu budu zastupljeni različiti regioni, odnosno da u njemu bude članova koji će predstavljati „južne države, države Srednjeg Zapada i farmerske države“.³³

Za razliku od federacija sa predsjedničkim sistemom, u federacijama sa parlamentarnim sistemom, saveznu vladu bira, odnosno obrazuje donji dom federalnog parlamenta, dok šefa države, koji u ovom sistemu ima samo simboličnu, reprezentativnu ulogu sa veoma malim ovlaštenjima, biraju ili parlament ili narod neposredno. Prema tome, u obrazovanju savezne egzekutive u federacijama sa parlamentarnim sistemom vlasti ne učestvuje neposredno gornji dom kao dom federalnih jedinica, odnosno njegovo angažovanje može da bude samo posredno „u okviru kompleksa njegovih odnosa sa donjim domom“.³⁴ U ovu grupu federacija spadaju Kanada, Australija, Indija, Austrija i Njemačka. U Njemačkoj predsjednika savezne države bira posebno obrazovano tijelo tzv. Savezna skupština (Bundesversammlung), koja se sastoji od poslanika Saveznog vijeća i jednakog broja članova koje je izabralo narodno predstavništvo zemalja (parlamenti federalnih jedinica) prema načelu srazmjernosti.³⁵ Na taj način federalne jedinice u Njemačkoj ostvaruju svoj uticaj na izbor predsjednika savezne države. Saveznu vladu u Njemačkoj čine savezni

³⁰ V. M. Jovičić, (1984), 86-89.

³¹ Svaki član Kabineta se nalazi na čelu određenog resora (departmana) kao što su npr. državni departman, finansije, unutrašnji poslovi, pravda, odbrana itd.

³² M. Jovičić, (1984), 91.

³³ M. Jovičić, (2006), 146.

³⁴ *Ibid.*, 144.

³⁵ V., čl. 54. Ustava Njemačke.

kancelar i savezni ministri. Saveznog kancelara, na prijedlog predsjednika savezne države, bira bez rasprave Savezno vijeće, dok savezne ministre, na prijedlog saveznog kancelara, bira i razrješava predsjednik savezne države.³⁶

Najzad, u federacijama sa skupštinskim sistemom, vladu i šefa države bira savezni parlament, i to oba doma parlamenta. Federacija u kojoj se primjenjuje skupštinski sistem vlasti jeste Švajcarska.³⁷ Vrhovnu izvršnu i administrativnu vlast u Švajcarskoj vrši Savezno vijeće (Bundesrat) koje se sastoji od sedam članova. Članove Saveznog vijeća bira Savezna skupština nakon svakih održanih opštih izbora za Nacionalno vijeće.³⁸ Ustavom je izričito predviđeno da različita geografska i govorna područja moraju biti pravično zastupljena u Saveznom vijeću. Tako, od ukupno sedam članova Saveznog vijeća, dva člana su obično iz romanskog dijela, ili po jedan iz kantona u kojima se govori francuski i italijanski, a ostalih pet iz dijela u kojem se govori njemački jezik.³⁹ Pored ovog kriterijuma, prilikom obrazovanja Saveznog vijeća vodi se računa i o stranačkoj pripadnosti.⁴⁰ Saveznim vijećem predsjedava predsjednik konfederacije⁴¹ koga bira Savezna skupština iz reda članova vijeća na period od godinu dana, bez mogućnosti ponovnog izbora. Predsjednik konfederacije nema nikakva posebna ovlaštenja u odnosu na ostale članove vijeća. Budući da Savezno vijeće istovremeno ima i ulogu kolektivnog šefa države, predsjednik konfederacije u ime vijeća obavlja i reprezentativne dužnosti šefa države.

2.3. Učešće federalnih jedinica u vršenju sudske vlasti

Najzad, učešće federalnih jedinica u vršenju federalne vlasti može biti izraženo i kroz njihovo učešće u pravosudnim organima federacije, odnosno federalnom sudstvu.

Naime, postojanje federalnog sudstva se u svim federalno uređenim državama pokazuje kao neophodno, iz razloga što se njime „obezbjeduje krajnji autoritet federaciji i njenom pravnom poretku, s jedne, i izlazi u susret zahtjevu za izjednačavanje sudske prakse u tumačenju i primjeni

³⁶ čl. 62, 63. i 64. Ustava Njemačke.

³⁷ Ovoj grupi federacija pripadali su i bivša SFRJ, SSSR i Čehoslovačka.

³⁸ V., čl. 174-187. Ustava Švajcarske.

³⁹ R.Marković, 392.

⁴⁰ Tzv. magična formula 2+2+2+1 (po dva člana iz tri vladajuće stranke i jedan iz neke od manjinskih stranaka).

⁴¹ Iako je Švajcarska još od 1848. godine federalno uređena država, njen zvanični naziv je, iz određenih tradicionalnih razloga, i dalje ostao Švajcarska konfederacija.

pravnog poretka federacije, s druge strane⁴².⁴² Takođe, to sudstvo je uvijek nadležno i za rješavanje sporova nastalih povodom sukoba nadležnosti između federacije i federalnih jedinica, te između samih federalnih jedinica, kao i za rješavanje sporova o neustavnosti zakona i ustava federalnih jedinica i federalnih zakona.

Sudstvo u federaciji može biti organizovano na više načina. Tako, budući da u federalno uređenim državama paralelno postoje dva nivoa pravnih poredaka, federalni i pravni poredak federalnih jedinica, sasvim je prirodno i paralelno postojanje federalne sudske vlasti i sudske vlasti federalnih jedinica. U okviru takve organizacije sudske vlasti, federalno sudstvo bi rješavalo sporove opšteg karaktera, primjenom federalnog ustava, federalnih zakona i međunarodnih ugovora, dok bi sudovi federalnih jedinica rješavali sporove proistekle iz primjene zakonodavstva federalnih jedinica.⁴³ Međutim, ovakava „čista“ podjela sudske vlasti u federativno uređenim državama ne bi nikada u praksi mogla biti ostvarena do kraja iz prostog razloga što, s jedne strane, u federacijama uvijek postoji određena materija koja spada u mješovitu nadležnost federacije i federalnih jedinica, što za sobom povlači pitanje razgraničenja nadležnosti dvije vrste sudova, a s druge strane, u svakoj federaciji postoji potreba za postojanjem jednog najvišeg, vrhovnog suda, koji bi kao jedan od osnovnih zadataka imao ujednačavanje prakse sudova pojedinih federalnih jedinica, kako bi se spriječila mogućnost nastanka značajnih razlika u shvatanju pravde u okviru iste federacije.⁴⁴

Za razliku od sudstva u federalnim jedinicama u kojima je višestепенost pravilo, federalno sudstvo može biti organizovano kao jedan vrhovni federalni sud ili kao višestepeno federalno sudstvo u kome, pored vrhovnog federalnog suda, postoje i drugi federalni sudovi.

Tako, npr. sistem u kojem postoji samo jedan federalni vrhovni sud, dok svi ostali sudovi pripadaju federalnim jedinicama postoji u Švajcarskoj, Njemačkoj, Kanadi, Australiji, Brazilu i Indiji, dok je sistem u kojem postoji paralelno pravosuđe, jedno savezno i jedno federalnih jedinica, karakteristično za SAD, a po ugledu na SAD primjenjuje se i u Meksiku i Argentini.⁴⁵ Jedini izuzetak u odnosu na ova dva oblika federalnog sudstva postoji u Austriji koja ima samo sistem saveznih sudova, dok federalne jedinice nemaju svoje sudove.⁴⁶

⁴² R.Marković, 395.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ M.Jovičić, (2006), 157.

⁴⁵ N.Pobrić, 349.

⁴⁶ R.Marković, 395.

Učešće federalnih jedinica u federalnom sudstvu izražava se kroz njihovu mogućnost da utiču na sastav federalnog suda, na način da se prilikom izbora sudija, pored glavnih kriterijuma stručnosti i objektivnosti, vodi računa i o tome da federalne sudije budu iz različitih federalnih jedinica. Takvo učešće federalnih jedinica se može osigurati odredbama saveznog ustava ili ustavnom praksom, odnosno ustavnim običajem.⁴⁷

Prema Ustavu SAD-a sudska vlast je povjerena Vrhovnom sudu i onim nižim sudovima koje Kongres može povremeno ustanovljavati i osnivati.⁴⁸ Savezno sudstvo je trostepeno i sastoji se od okružnih sudova kao sudova prvog stepena, apelacionih sudova koji sude u drugom stepenu i Vrhovnog suda kao najviše sudske instance.⁴⁹ Sudije Vrhovnog suda, njih devet, imenuje predsjednik SAD-a na osnovu mišljenja i odobrenja Senata. Iako se u praksi rijetko dešava da Senat uskrati svoju saglasnost, i u ovom slučaju, kao i kod davanja saglasnosti na članove Kabineta, federalnim jedinicama je na izvjestan način omogućeno da putem svojih predstavnika u Senatu izraze svoju saglasnost ili nesaglasnost sa izborom sudija.

Vrhovni sudski organ u Švajcarskoj je Savezni sud (Bundesgericht).⁵⁰ Sudije Saveznog suda imenuje Savezna skupština⁵¹, čime se obezbjeđuje da kantoni kao federalne jedinice, putem svojih predstavnika u Vijeću država, učestvuju u izboru sudija Saveznog suda. Najzad, u Njemačkoj sudska vlast vrše Savezni ustavni sud, savezni sudovi predviđeni ustavom i sudovi saveznih zemalja.⁵² Jednu polovinu članova Saveznog ustavnog suda bira Savezno vijeće, a drugu polovinu Vijeće zemalja. Za područja redovnih upravnih, finansijskih, radnih i socijalnih sudova savezna država ustanovljava kao najviše sudove Savezni vrhovni sud, Savezni upravni sud, Savezni finansijski sud, Savezni radni sud i Savezni socijalni sud.⁵³ O postavljanju sudija ovih sudova odlučuje savezni ministar nadležan za određenu oblast zajedno sa Komisijom za izbor sudija, koju čine pet ministara zemalja (federalnih jedinica) nadležnih za određeno područje i jednak broj članova koje bira Savezno vijeće. Na ovaj način je takođe obezbijedeno učešće federalnih jedinica u izboru sudija navedenih sudova.

⁴⁷ N.Pobrić, 349.

⁴⁸ čl. 3. Ustava SAD-a.

⁴⁹ D.Vranjanac, *Uvod u pravni sistem Sjedinjenih Američkih Država*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2008., 19.

⁵⁰ V., čl. 188-191. Ustava Švajcarske.

⁵¹ *Ibid.*, čl. 168.

⁵² čl. 92. Ustava Njemačke.

⁵³ *Ibid.*, čl. 95.

3. Odnos federalnog ustava i ustava federalnih jedinica

Kao i u svim drugim državama tako i u federalno uređenim državama ustav predstavlja najviši pravni akt države sa kojim moraju biti usklađeni svi drugi opšti pravni akti.

Na vrhu hijerarhije pravnih akata u federalno uređenim državama nalazi se federalni ustav. Međutim, pored federalnog ustava i same federalne jedinice imaju svoje ustave,⁵⁴ što predstavlja izraz njihovog prava na samoorganizovanje, kao prava da donošenjem sopstvenog ustava urede svoju unutrašnju organizaciju.

Kada je riječ o odnosu federalnog ustava i ustava federalnih jedinica, može se reći da između ove dvije vrste ustava postoji strogo hijerarhijski odnos u korist federalnog ustava, što znači da ustavi federalnih jedinica moraju u potpunosti biti u saglasnosti sa federalnim ustavom. Dakle, može se konstatovati da ustavi federalnih jedinica predstavljaju akte manje pravne snage u odnosu na federalni ustav.

Naime, federalnim ustavom, koji predstavlja izraz suverene državne vlasti kojom federacija raspolaže, utvrđuju se, prije svega, organizacija federacije, struktura, status i ovlašćenja njenih organa, karakter federalnog uređenja, raspodjela nadležnosti između federacije i federalnih jedinica, ali i osnovna fizionomija, a često, u manjoj ili većoj mjeri, i organizacija samih federalnih jedinica.⁵⁵ Prema tome, kao što se može zaključiti, odredbama federalnog ustava određene su granice u kojima se federalne jedinice mogu kretati prilikom donošenja sopstvenih ustava. Dakle, u zavisnosti od činjenice u kojoj mjeri odredbe federalnog ustava uređuju organizaciju federalnih jedinica, razlikuje se i obim prava federalnih jedinica na samoorganizovanje.

Podređenost ustava federalnih jedinica u odnosu na federalni ustav se ogleda i u činjenici što, u slučaju izmjene federalnog ustava, i ustavi federalnih jedinica moraju pretrpjeti odgovarajuće izmjene kako bi se uskladili sa federalnim ustavom, čime se obezbjeđuje jedinstvena ustavnost u cijeloj državi, što predstavlja neophodnu pretpostavku postojanja i funkcionisanja federativno uređene države.⁵⁶

Kada je u pitanju odnos federalnog ustava i ustava federalnih jedinica u SAD-u, članom 6. Ustava je propisano da će ustavi i zakoni SAD-a biti

⁵⁴ Izuzetak je jedino Indija u kojoj države članice nemaju svoje ustave.

⁵⁵ M.Jovičić, (2006), 469.

⁵⁶ *Ibid.*, 470.

najviši zakon zemlje, te da su sudije u svim državama obavezne da ih se pridržavaju, „uprkos bilo čemu suprotnom u ustavu ili zakonu bilo koje države“⁵⁷. Iz navedenog jasno proizilazi da u slučaju eventualnog sukoba između federalnog ustava i ustava neke federalne jedinice, prednost pripada federalnom ustavu. U pogledu odredbi federalnog ustava koje se tiču organizacije federalnih jedinica, Ustav SAD-a sadrži samo zahtjev da sve države članice imaju republikanski oblik vladavine. U svemu ostalom države članice su slobodne da svoju organizaciju uredi na način na koji one to žele. Kada je riječ o načinu raspodjele funkcija između federacije i federalnih jedinica, u SAD-u postoji pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica, tako što je Ustavom SAD-a propisano da prava koja nisu ustavom data Sjedinjenim državama, niti su uskraćena državama, ostavljena su svakoj pojedinoj državi ili narodu.⁵⁸ Pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica predviđena je i članom 3. Ustava Švajcarske koji propisuje da su kantoni suvereni ukoliko njihova suverenost nije ograničena saveznim ustavom, i kao takvi, oni vrše sva prava koja nisu prenijeta na saveznu vlast.⁵⁹ U pogledu prava federalnih jedinica na samoorganizovanje, može se reći da je u Švajcarskoj, budući da kantonalni ustavi podliježu potvrđi Savezne skupštine, došlo do znatnog ograničenja ovog federalnog načela. Naime, ustav predviđa da svaki kanton donosi demokratski ustav koji mora dobiti „garanciju“ od strane Konfederacije, a koja će se dati pod uslovom da ti ustavi ne sadrže ništa suprotno odredbama saveznog ustava.⁶⁰ Prema Ustavu Njemačke ustavni poredak zemalja mora da bude u saglasnosti sa načelima republikanske, demokratske i socijalne pravne države u smislu koji ovim pojmovima daje sam ustav. U skladu sa članom 31. Ustava savezni zakon ima prednost nad zakonom zemlje. U pogledu raspodjele funkcija, takođe važi pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica, budući da je članom 70. Ustava propisano da zemlje imaju pravo na donošenje zakona ako ustav zakonodavna ovlaštenja nije dodijelio saveznoj državi. Razgraničenje nadležnosti između savezne države i zemalja vrši se prema ustavnim propisima koji regulišu isključivu i konkurentnu zakonodavnu nadležnost.

⁵⁷ čl. 4. Ustava SAD.

⁵⁸ Amandman X Ustava SAD.

⁵⁹ Stav većine Švajcarskih autora je da je izraz „suverenost“ u ustavu pogrešno upotrebljen i da njegov pravi smisao treba tražiti u obezbjeđivanju kantonima onih ovlaštenja koja nisu data savezним organima.

⁶⁰ čl. 51. Ustava Švajcarske.

4. Zaključak

Na osnovu prethodnog izlaganja možemo zaključiti da federalno načelo nije u svim federacijama primjenjeno na isti način i u istoj mjeri. Tako, kao što smo vidjeli, s jedne strane imamo federacije u kojima je dosljedno sprovedeno načelo paritetne zastupljenosti federalnih jedinica u gornjem domu federalnog parlamenta, dok s druge strane imamo i federacije koje karakteriše neravnomjerna zastupljenost federalnih jedinica u gornjem domu. Isto tako, mogućnost federalnih jedinica da utiču na izbor i sastav savezne egzekutive i saveznog sudstva razlikuje se od federacije do federacije, zavisno od oblika državne vlasti koji je prihvaćen u pojedinim federacijama, drugih ustavnih rješenja, ustavnih običaja i mnogih drugih faktora. Najzad, i stepen ostvarivanja prava federalnih jedinica na samoorganizovanje zavisi od toga u kom obimu su pojedine federacije svojim federalnim ustavima regulisale uređenje i organizaciju svojih federalnih jedinica, ostavljajući pri tome manju ili veću slobodu federalnim jedinicama da svojim ustavima urede sopstvenu organizaciju.

Sve to upućuje na zaključak da federalna uređenja nisu identična, nego se, naprotiv, razlikuju od države do države. Može se slobodno reći da ne postoji idealni tip federalističkog uređenja koji bi se mogao primjeniti u svim zemljama, iz prostog razloga što svaka država ima svoje specifičnosti koje, i u oblasti federalnog uređenja, uslovljavaju postojanje različitih pravnih rješenja. Zbog toga se i kaže da se federalizam „odlikuje širinom i prilagodljivošću“.⁶¹

⁶¹ M.Jovičić, (2006), 39.

Assistant Prof. Nevenko Vranješ, Ph.D

Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

Đorđije Desančić

Master of law, doctoral student at the Faculty of Law, University of Novi Sad; Clinical Institute of Public Health of the Republika Srpska

CONSTITUTIONAL MODELS PARTICIPATION OF FEDERAL UNITS IN THE CENTRAL GOVERNMENT

Summary

Given the fact that the principle of federal participation, which is reflected in the participation of federal units in the central government, is one of the basic principles underlying each orderly federal government, the authors of this paper deal with the issue of participation of federal units in execution of power in the federation. Likewise, since the federally regulated state is characterized by the coexistence of two levels of legal systems, i.e. two levels of authority, federal government and federal government units, and that apart from the constitution of the federation are the constitutions of the federal units, the authors, in basic terms, address the issue of relationship between the two constitutions. Apart from general considerations of above topics, they are also observed through a comparative analysis of the constitutional system of the United States, as the oldest existing federation in the world, and that of the Switzerland and Germany, as the two oldest federations on European soil. In order to facilitate understanding of the topic, the authors of the paper discuss on the very concept of the major characteristics of the federation i.e. federal system of government.

Keywords: federation, federal units, federal constitution, the constitution of the federal units