

Универзитет у Београду
Правни факултет



Алекса Д. Николић

СИСТЕМИ ВЛАСТИ У МОДЕРНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

Докторска дисертација

Београд

2025.

University of Belgrade
Faculty of Law



Aleksa D. Nikolić

THE SYSTEMS OF GOVERNMENT IN MODERN FEDERATIONS

Doctoral Dissertation

Belgrade

2025.

Јулијани Гајић (1939-2018),
бака Јуци

Радославу Гајићу (1937-2024),
деда Раши

и свим осталим члановима породице,
укључујући и Аску...

Ментор:

др Танасије Маринковић,
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета

Чланови Комисије за одбрану докторске дисертације:

др Зоран Томић,
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета (председник
Комисије);

др Владан Петров,
редовни професор Универзитета у Београду – Правног факултета;

др Виолета Беширевић,
редовна професорка Универзитета Унион у Београду – Правног факултета;

др Зоран Оклопчић,
ванредни професор Универзитета Карлтон у Отави – Одељења за право и правне
студије.

Датум одбране докторске дисертације:

ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Наслов: Системи власти у модерним федерацијама

Сажетак: Циљ ове дисертације је анализа система власти у модерним федерацијама, односно давање одговора на питања како се то најразличитији облици организовања политичких власти „понашају“ унутар модерне, федералне државе односно који јој највише „одговара“. Да би до њих дошао, аутор у првом делу најпре „путује кроз прошлост“, како би утврдио који су све разлози и чиниоци утицали на настанак, развој и еволуцију појединих система власти у одабраним федерацијама, али и федералног државног уређења. Други део докторске дисертације усмерен је ка „садашњости“, односно нормативној анализи свих актуелних система организације власти, обогатој практичним примерима. Трећи део дисертације намењен је мерењу компатибилности свих постојећих система власти са кључним обележјима модерне федералне државе. Другим речима, аутор у овом делу дисертације сагледава како се градивни елементи сваког система власти – законодавна и извршна власт - понашају у додиру са најзначајнијим обележјима федералне државе, односно како то изборни и страначки системи и расподела надежности додатно утичу на њихово међусобно функционисање. Напошетку, закључна разматрања посвећена су још једном – садашњости, односно сублимирању свих ранијих резултата до којих је аутор дошао, али у извесној мери и будућности – давањем одређених одговора на поједине дилеме које оптерећују даљу еволуцију система власти у модерним федерацијама.

Кључне речи: - *уставно право – системи власти - теорија федерализма – политички системи - класични системи власти – консоцијативни системи власти.*

Научна област: право

Ужа научна област: уставноправна

INFORMATION ABOUT THE DOCTORAL DISSERTATION

Title: Systems of Government in Modern Federations

Abstract: The aim of this dissertation is to analyze the systems of government in modern federations, specifically to answer the question of how the most diverse forms of political organization “behave” within a modern federal state and which forms are most “suitable” for it. To reach this goals, the author first “travels through the past” in the initial part, in order to determine the reasons and factors that influenced the emergence, development, and evolution of specific systems of government in selected federations, as well as the federal state structure itself. The second part of the dissertation focuses on the “present,” conducting a normative analysis of all current systems of government, enriched with practical examples. The third part of the dissertation is dedicated to assessing the compatibility of all existing systems of government with the key characteristics of a modern federal state. In other words, in this part of the dissertation, the author examines how the fundamental elements of each system of government — legislative and executive power — interact with the most significant features of a federal state, and how electoral and party systems, as well as the distribution (allocation) of competences, further influence their mutual functioning. Finally, the concluding considerations are devoted once more to the “present,” summarizing all the previous findings reached by the author, and, to some extent, to the “future,” by offering certain answers to specific dilemmas that burden the further evolution of systems of government in modern federations.

Key words: - *Constitutional law – Systems of Government – Theory of Federalism – Political Systems - Classical systems of government – Consociational systems of government.*

Scientific Field: Law

Narrow Scientific Field: Constitutional Law

САДРЖАЈ

УВОДНА РАЗМАТРАЊА	11

Део први

НАСТАНАК И РАЗВОЈ СИСТЕМА ВЛАСТИ У МОДЕРНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

Глава прва: СИСТЕМИ ВЛАСТИ ДО ПОЧЕТКА ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА.....	19

1. Сједињене Америчке Државе - „колевка“ председничког система власти и федерализма	19
2. Прилагођавање британског парламентаризма федералном државном уређењу у Канади, Аустралији и Индији.....	30
3. Швајцарска Конфедерација – квадратура круга непоновљивог политичког система?.....	42
4. Закључак.....	49

Глава друга: СИСТЕМИ ВЛАСТИ НАКОН ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА	51

1. Вајмарски устав као претеча полупредседничког система власти.....	52
2. Еволуција полупредседничког система власти у новонасталим федерацијама.....	57
3. Развој парламентарног система власти у европским федерацијама – Немачка и Шпанија	66
4. Осамостаљивање консоцијативних система власти.....	73
5. Закључак	82

Део други

РАЗЛИКОВАЊЕ СИСТЕМА ВЛАСТИ У МОДЕРНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

Глава прва: КЛАСИЧНИ СИСТЕМИ ВЛАСТИ.....	87

1. Председнички систем.....	89
1.1. Од Вашингтона до Трампа – тајна дуговечности председничког система у Сједињеним Америчким Државама	93
1.1.1. Законодавна власт.....	94
1.1.2. Извршна власт	99
1.1.3. Општи осврт.....	108
1.2. Неуспешна рецепција америчког модела у латиноамеричким федерацијама?.....	109
1.2.1. Законодавна власт.....	110
1.2.2. Извршна власт	113
1.2.3. Општи осврт.....	118

2. Парламентарни систем.....	119
2.1. Вестминстерски облик парламентаризма у Канади, Аустралији и Индији.....	126
2.1.1. Законодавна власт.....	127
2.1.2. Извршна власт	134
2.1.3. Општи осврт.....	139
2.2. Јанусово лице евроконтиненталног парламентаризма – примери Немачке и Шпаније	140
2.2.1. Законодавна власт.....	141
2.2.2. Извршна власт	147
2.2.3. Општи осврт.....	153
3. Полупредседнички систем.....	154
3.1. Аустрија – полупредседнички систем, парламентарна пракса.....	162
3.1.1. Законодавна власт.....	162
3.1.2. Извршна власт	165
3.1.3. Општи осврт.....	169
3.2. Руска Федерација – нова држава, стари проблеми	171
3.2.1. Законодавна власт.....	171
3.2.2. Извршна власт	175
3.2.3. Општи осврт.....	180
4. Закључак.....	182
Глава друга: КОНСОЦИЈАТИВНИ СИСТЕМИ ВЛАСТИ.....	184
1. Швајцарска Конфедерација - „архетип“ консоцијативног скупштинског система	190
1.1. Законодавна власт	190
1.2. Извршни орган	195
1.3. Општи осврт	197
2. Белгијски консоцијативни парламентарни систем – реквијем за све?.....	199
2.1. Законодавна власт	200
2.2. Извршна власт.....	203
2.3. Општи осврт	207
3. Консоцијативни (полу)председнички систем Босне и Херцеговине – Дејтонски легат	208
3.1. Законодавна власт	209
3.2. Извршна власт.....	214
3.3. Општи осврт	220
4. Закључак.....	222

Део трећи
КОМПАТИБИЛНОСТ РАЗЛИЧИТИХ СИСТЕМА ВЛАСТИ СА МОДЕРНОМ ФЕДЕРАЛНОМ
ДРЖАВОМ

Глава прва: АНАТОМИЈА РАЗЛИЧИТИХ СИСТЕМА ВЛАСТИ У ФЕДЕРАЦИЈАМА	226
1. Федерална законодавна власт	226
1.1. Организациона (институционална) партиципација у класичним и консоцијативним системима власти.....	228
1.2. Процедурална партиципација у класичним и консоцијативним системима власти	232
1.2.1. Процедурална партиципација у класичним системима власти.....	233
1.2.2. Процедурална партиципација у консоцијативним системима власти	238
1.3. Епилог: у ком систему власти се најбоље остварује начело партиципације у оквиру федералне легислативе?.....	240
2. Федерална извршна власт	243
2.1. (Постепени) продор начела партиципације. Избор и састав федералне извршне власти у класичним системима власти	245
2.2. Начело партиципације „на свом терену“. Избор и састав федералне извршне власти у консоцијативним системима власти.....	251
2.3. Епилог: у ком систему власти се најбоље остварује начело партиципације у оквиру федералне егzekутиве?	256
3. Закључак.....	258
Глава друга: ФИЗИОНОМИЈА РАЗЛИЧИТИХ СИСТЕМА ВЛАСТИ У ФЕДЕРАЦИЈАМА	260
1. Изборни и страначки системи	260
1.1. Практична примена изборних и странаčkih система у класичним системима власти.....	267
1.2. Практична примена изборних и странаčkih система у консоцијативним системима власти.....	276
1.3. Епилог: како изборни и странаčki системи утичу на системе власти?	280
2. Расподела надлежности	282
2.1. Расподела надлежности у класичним системима власти.....	286
2.2. Расподела надлежности у консоцијативним системима власти.....	296
2.3. Епилог: како утиче расподела надлежности на системе власти?	302
3. Закључак.....	303
ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	305

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

„Симулакрум је [...] скривати и претварати се да немамо оно што имамо.
Симулирати и претварати се да имамо оно што немамо.“
(Жан Бодријар, *Симулакруми и симулација*, 1991)

“Everything’s a copy, of a copy, of a copy...”
(*Fight Club*, 1999)

1. - У савременој уставноправној науци се свака нова расправа о системима власти посматра као чист ларпурлартизам. Наиме, системи власти, односно облици организације државне власти, представљају тему о којој су сви велики уставноправни писци XVIII, XIX и XX века у својим расправама посветили макар део стваралачког опуса. Поред тога, сматра се да се о овом питању у теорији много писало, дискутовало и полемисало и да данас било каква расправа о постојећим системима власти не оставља много иновативног простора. Међутим, нови миленијум са собом носи и нове изазове који се налазе пред човечанством попут даљег развоја и напретка друштва, саобраћаја, информација, интернета, медија, али исто тако и ратова, економских и технолошких криза, односно глобалних пандемија заразних болести итд. Сви они ће, без сумње, утицати на промену улоге државе у друштву, односно довести до прилагођавања постојећих држава новој друштвеној реалности, али и до стварања нових, оригиналних решења до сада непознатих уставноправној науци. Стога је свака расправа о теоријским основама председничког, парламентарног, полупредседничког па и скупштинског система власти важна само као полазна тачка у истраживању, будући да су сви поменути системи власти наставили да се даље развијају и допуњају под налетима политичке праксе, која је неминовно диктирала промене. Пред нама се, у редовима који следе, налази нимало лак задатак да кроз јасну и аргументовану расправу укажемо на обновљени значај који различити системи организације државне власти имају данас у динамичном и променљивом „свету федерализма“.

2. - Будући да ова дисертација има компаративни карактер, определили смо се за проучавање система власти у модерним федерацијама. Да бисмо ближе одредили појам модерне федералне државе пред собом смо имали два приступа –

да се „послужимо“ неком од дефиниција коју су понудили нека од највећих имена уставноправне науке или да, инспирисани њиховим учењима а понајвише „мерилима федерације“ Пјера Пактеа (*Pierre Pactet*), покушамо да „осмислимо“ сопствену дефиницију. Одлучили смо се за други приступ према коме смо модерну федералну државу (федерацију) дефинисали као сложени облик уређења државе који подразумева демократски политички режим и који се заснива на супрематичности федералног устава, а у којем федералним јединицама припада део надлежности као и право на партиципацију у вршењу власти федерације. Ова дефиниција ће нам уједно представљати и мерило за одабир држава које ћемо анализирати у овој студији.

3. - Остаје нам и да одговоримо на питање зашто смо се определили за проучавање система власти у модерним федерацијама. То је учињено из неколико разлога. Наиме, федерално државно уређење данас се простира на преко половине светске копнене масе. Другим речима, чак седам од десет највећих држава света су, како по површини своје територије, тако и по бројности, федерално уређене. Овај „квантитативни моменат“ (М. Јовичић) несумњиво указује на значај проблема федералне државе и њеног свестраног проучавања. Поред тога, данас се управо неке од федерација узимају као најсветлији примери примене одређених система власти - Сједињене Америчке Државе (председнички систем), Швајцарска Конфедерација (скупштински систем), Немачка (вишестраначки парламентарни систем) итд. Поред тога, одабране модерне федерације су значајне јер се у њима примењују различити облици демократије - већински и консоцијативни, из којих је настала модерна подела система власти. Уз то, у данашњим, модерним федерацијама су заступљена оба облика владавине и сви системи власти, па се и на тај начин добија врло репрезентативни узорак држава. Поред тога, проучавање модерних федералних држава је значајно због начела федералне партиципације, односно учешћа федералних јединица у вршењу власти федерације. Веома је важно осветлити у којем систему власти је она могућа у већој, а у којем у мањој мери, како бисмо „измерили“ који систем власти је ближи федералном државном уређењу. На крају, постепено гравитирање свих система власти од легислативе ка егzekутиви од посебног је значаја у федерално уређеним државама имајући у виду очување начела аутономије федералних јединица, односно све веће присуство начела партиципације и у колегијалном облику федералне егzekутиве.

4. - Облици државне власти у свакој држави, независно од тога да ли је она унитарна или сложена, зависе од непосредног односа између легислативе, односно законодавне власти и егzekутиве, односно извршне власти. Поред тога, ти односи се значајно разликују од једног до другог уставног система. Зато се данас класичне, традиционалне теорије, које се баве односима између државних власти, деле на теорије о тзв. „крутој“ или чврстој и „мекој“ или гипкој подели власти, као и на теорије о јединству власти. На темељима ових подела настали су: 1) председнички

систем власти, који се заснива на теорији „круте“ или чврсте поделе власти; 2) парламентарни систем, који се заснива на теорији о „мекој“ или гипкој подели власти; 3) полупредседнички систем, који се заснива на „мекој“ односно гипкој подели власти, а коју одликује постојање бицефалне егzekутиве у којој је председник снабдевен значајним овлашћењима; 4) скупштински систем, који је настао на подлози теорије о демократском јединству власти у корист легислативе и 5) ауторитарни систем, који је настао на подлози теорије о јединству власти, али у корист органа егzekутиве. Ипак, овако наведена, класична, традиционална подела система власти не представља адекватан аналитички оквир за богату уставноправну стварност, будући да су се поменути системи организације власти развијали у условима већинске демократије. У конфликтним и постконфликтним, подељеним друштвима, која одликују различити типови етничких, лингвистичких, конфесионалних и других подела, већинска демократија није у стању да уважи све различитости доводећи до надпредстављености једне стране насупрот осталима. У таквим друштвима се развио консоцијативни облик демократије који је једини био у стању да на адекватан начин допринесе стабилизацији и пацификацији. Ипак, консоцијативна демократија почива на „сплету установа које су специфичне“ (Д. Поповић), те је као таква, у државама у којима се примењује, у значајној мери утицала на преобликовање постојећих политичких органа власти – законодавне и извршне. Тако су се на поменутим моделима демократије развиле две велике групе система власти: 1) класични системи, који су присутни у свим поменутим облицима организације власти (председничком, парламентарном и полупредседничком) као и 2) консоцијативни системи, који се, такође, заснивају на поменутим, традиционалним теоријама поделе власти али их, захваљујући сопственим, особеним механизмима, у великој мери преобликују и мењају. Зарад бољег разумевања система власти, у наставку ћемо по правилу класичне и консоцијативне системе власти користити као префикс за поједине, општепознате традиционалне системе организације власти (председнички, парламентарни, полупредседнички и скупштински).

Постојеће сложене, федералне државе прихватиле су све поменуте системе власти, међутим, како је наша студија везана за проучавање система власти у модерним федерално уређеним државама, предмет анализе неће бити земље у којима постоји ауторитарни систем власти (попут Уједињених Арапских Емирата, Пакистана, Етиопије, Нигерије, Ирака, Малезије, Судана, Јужног Судана, Сомалије итд.), будући да у њима недостаје један од основних предуслова федералне државе (тзв. *conditio sine qua non* федерализма) – минимум демократског политичког режима. У раду се нећемо бавити ни тзв. микрофедерацијама (Микронезија, Палау, Свети Китс и Невис, Коморска острва), имајући у виду да оне због своје величине и организације више подсећају на јединице локалне самоуправе него на државе. Стога ће анализа бити усмерена на класичне и консоцијативне системе власти (а у оквиру њих на председнички, парламентарни, полупредседнички и скупштински систем), односно особености које ови системи „крију“ у садејству са федералним државним уређењем. Тим поводом, настојали смо да сваком одабраном систему

власти, односно свакој модерној федерацији посветимо приближно исто „простора“ у раду.

5. - Након што смо се одлучили за избор теме, односно проучавање различитих система власти у државама федералног аранжмана, било је неопходно ограничити предмет проучавања не само у простору, него и у времену. Из тог разлога смо се одлучили за позитивноправни приступ, где смо за предмет докторске дисертације одабрали системе власти у модерним федерацијама, како бисмо ограничили опсег нашег истраживања само на оне федералне државе које данас постоје, а не и на оне које су некада постојале (СССР, СФРЈ, Чехословачка, Централноафричка Федерација, Бурма, Федерација Кукових Острва, Велика Колумбија). Међутим, приликом проучавања настанка и развоја појединих система власти, у кратким цртама ћемо се осврнути на оне федерације које више нису „међу живима“, а које су у значајној мери утицале на развој одређеног система власти. С тим у вези, основни предмет анализе докторске дисертације биће пре свега сва она питања везана за организацију државне власти која су у директној вези са федералним државним уређењем (нпр. однос партиципације федералних јединица и ефикасности органа федерације, улога федералне легислативе и егzekутиве у различитим системима власти, утицај изборног и страначког система на функционисање појединих система власти, расподела надлежности као фактор преобликовања постојећих система власти итд.), као и појединачна теоријска и практична анализа система власти у модерним федерацијама. Међутим, да би се у раду детаљно посветили поменути анализима, неопходно је најпре указати на значај оних федералних држава које се могу сматрати и зачетницама појединих система власти.

6. - Протагонисти два потпуна различита схватања о организацији државне власти, а уједно и утемељивачи федералног државног уређења су Сједињене Америчке Државе и Швајцарска. Амерички класични председнички систем и федерализам су настали прагматичним путем, као потреба за проналаском једног уникатног државног уређења и система који ће, с једне стране, ојачати извршну власт у односу на ону која је постојала у конфедерацији, односно, с друге стране, спречити могућност концентрације власти у рукама једног човека, каква је постојала за време колонијалне прошлости. Стога, према Уставу САД од 1787. године, Сједињене Државе представљају прву модерну федерацију чија је организација власти заснована на тзв. теорији о „чврстој“ (или крутој) подели власти. Амерички модел председничког система и федералног државног уређења верно су покушале да опонашају латиноамеричке федерације. Међутим, пуко „трансплантирање“ појединих америчких института, без уважавања и прилагођавања особеностима појединих друштава, довело је до тога да је већина тих устава била непримењива, односно „кратког даха“. Насупрот Сједињеним Америчким Државама, прва европска федерална држава, Швајцарска, прошла је

дуг период трансформације из конфедералног уређења, насталог крајем XIII века, у федерално, створено уставним аранжманом од 1848. године. Међутим, оно што је задивљујуће код „швајцарског федерализма“ јесте што се он јако успешно „израстао“ у једном вишенационалном, вишејезичком, верски и културолошки различитом друштву. Сматрамо да је висок степен демократије, али и политичке културе у Швајцарској утицао на „стварање и рађање“ консоцијативног облика скупштинског система власти. Имајући у виду значај консоцијативног инжењеринга као фактора „помирења између државе и друштва“ (А. Лајпхарт), али и редеофинисања односа унутар политичких власти, у раду ћемо се посветити и анализом различитих облика консоцијативних система власти – парламентарног у Белгији и (полу)председничког у Босни и Херцеговини.

Класични парламентарни систем власти, који је следио модел тзв. „меке“ (или гипке) поделе власти, врло брзо је напустио британско острво на којем је настао и „расуо“ се по свету. Он је данас најраспрострањенији систем власти који је у свакој федерацији примио нека уникатна, њој својствена обележја. Зато је врло тешко пронаћи заједничке карактеристике федералних држава које су усвојиле парламентарни систем власти будући да су његови учинци, од државе до државе, добри, лоши или просто непредвидиви. Ипак, извесне правилности дају се уочити у тзв. вестминстерским парламентарним федерацијама (Канади, Индији и Аустралији), као и у евроконтиненталним парламентарним федерацијама (Немачкој и Шпанији). Напослетку, на слабостима парламентарног система, изродио се класични полупредседнички систем, чија је дуална егzekутива са широким председничким овлашћењима, тежила да помири све несавршености класичног парламентарног и председничког система. Међутим, услед различитих друштвених импулса у модерним федерацијама које су се, макар формално определиле за овај облик организовања државне власти – Аустрији и Русији, он је произвео потпуно другачије последице, о којима ће у наставку бити нешто више речи.

7. - Метафорично, оно што је камелеон у свету зоологије, то су системи власти у модерним федерацијама: прилагодљиви, непредвидиви и због тога интересантни. Отпорни на протек времена и развој федерализма, намећу се као једно од кључних питања у разумевању савремених карактеристика уставноправне науке, преиспитујући „окоштале“ теоријске моделе и обрасце. Дакле, разматрање функционисања федерације у садејству са различитим системима власти представља једно крајње изазовно подручје истраживања, нарочито имајући у виду друштвену реалност, односно практичне последице примена одређених система у упоредној уставној пракси. С тим у вези, један од основних циљева докторске дисертације јесте да се на један нов, свеобухватан и систематичан начин ратмистри питање организације власти, а затим анализира утицај класичних, али и консоцијативних система власти, са свим својим појавним облицима, на федерално државно уређење. На тај начин ће бити расветљена упоредноправна искуства која у нашој уставноправној науци нису типична и чије је познавање у нас најчешће

површно. Додатно, као циљ дисертације се може одредити и испитивање свих проблема који данас оптерећују однос између различитих система власти и модерних федерација, као и систематизовање и одређивање нових критеријума који утичу на њихове узајамне односе. Још прецизније, посебан циљ ове дисертације који уједно произилази из одабира саме теме јесте доказивање хипотезе да полупредседнички и парламентарни систем власти нису у нескладу са природом федералне државе. Иако се дуго времена сматрало да је „тешко комбиновати федерални режим са парламентарном егзекутивом“ (К. Фридрих), јер је у њима питање неодговорности владе резервисано искључиво за доњи дом парламента, чини нам се да данас постоји простор за напуштање услова дводомости као обавезујућег. На такав закључак нас пре свега наводи политичка пракса која је показала да је класични парламентарни (па и полупредседнички) систем и те како могућ и одржив у федерацијама уколико се кроз изборни систем односно формирање великих страначких коалиција обезбеди широки консензус и представљеност различитих региона, односно етничких група. Штавише, парламентарни и полупредседнички систем у оквиру консоцијативних система власти су у уставним формулацијама пронашли обавезни простор за широку друштвену заступљеност у законодавним и извршним органима федерације, демантујући тако Фридрихове ставове.

8. - Имајући у виду тесну испреплетаност савремених правних модела организације власти са једним изразито динамичним феноменом какав је федерализам, у оквиру анализе система власти у модерним федерацијама биће коришћена комбинација више научно-истраживачких метода. На тај начин ће се избећи опасност од ригидне искључивости и површности, какву у себи крије примена искључиво једног метода. Зато смо се у раду определили за мултиметодолошки (плуралистички) приступ, који је у својим истраживањима и бројним расправама афирмисао доајен наше правне науке Слободан Јовановић. С обзиром на то да је наша анализа пре свега уставноправне природе, за основне, полазне методе одабрали смо догматски и нормативни. Они ће нам помоћи да дубље „проникнемо“ у постојећа теоријска схватања о организацији власти и федерализму, односно федералној држави. Међутим, имајући у виду да ћемо се у раду бавити проучавањем и „уклапањем“ различитих система власти (класичних и консоцијативних) са федералним државним уређењем, од великог значаја ће нам бити и примена упоредноправног метода. На тај начин ћемо моћи да се „упознамо“ са оним разлозима који су били од пресудног значаја за одабир федералног државног аранжмана, али и одређеног модела организације система власти, односно покушаћемо да изведемо одређене закључке о постојању или непостојању њихове компатибилности. Међутим, приликом расветљавања различитих система власти у федералним државама, неопходно је, као што смо то раније већ поменули, анализу „омеђити“ не само у простору, већ и у времену. Стога ћемо се кроз примену историјскоправног метода у раду у кратким цртама осврнути на све оне догађаје који су у значајној мери утицали на настанак и еволуцију различитих

система поделе власти, али и на непрестани развој федералне државе. Захваљујући том погледу уназад, бићемо у стању да разумемо и предвидимо даљи развој система власти у модерним федерацијама. Тако ћемо избећи да „упаднемо“ у замку и створимо само привид да је о теми рада све речено. Уз то, имајући у виду да сама уставноправна стварност оправдава теоријско конституисање најпогоднијег институционалног модела, од великог значаја ће нам бити примена социолошког и политиколошког метода. Без њих би, „право остало да виси у ваздуху, као потпуна независна духовна творевина, ван времена и простора (Радомир Лукић)“. Дакле, тек кроз свеобухватну, испреплетану примену наведених техника истраживања ћемо успети да заокружимо студију о утицају усвојених система власти на политички живот и односе у федерацији. Међутим, овим не исцрпљујемо број метода који ћемо применити у овој дисертацији, већ само скрећемо пажњу на оне чији ће удео, према нашем мишљењу, бити од пресудног значаја.

9. - За сам крај уводног излагања навешћемо укратко структуру рада. У оквиру прве главе („Настанак и развој система власти у модерним федерацијама“) размотрићемо настанак и развој система организације власти, али и федералне државе пре и након Првог светског рата. Друга глава докторске дисертације („Разликовање система власти у модерним федерацијама“) биће посвећена анализи теоријске и практичне примене класичних и консоцијативних система власти у оквиру одабраних модерних федералних држава. У оквиру треће главе („Компатибилност различитих система власти са савременом федералном државом“) упустићемо се у „мерење“ федерализма у различитим системима власти помоћу проучавања „анатомије“ различитих система власти (законодавне и извршне власти), као и њихове „физиономије“ (изборни и страначки системи и расподела надлежности) у „свету федерализма“. На крају, у оквиру закључних разматрања, још једном ћемо изложити ставове до којих смо дошли приликом предметног истраживања, са посебним освртом на кључна питања која оптерећују однос између класичних и консоцијативних система власти и садашњих, модерних федерација.

Део први

НАСТАНАК И РАЗВОЈ СИСТЕМА ВЛАСТИ У МОДЕРНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

Почетак путовања кроз свеобухватно проучавање и истраживање система власти у модерним федерацијама почињемо освртом на њихов настанак и развој. Путовањем кроз прошлост, али и садашњост, указаћемо на најважније друштвене и политичке разлоге који су довели до одабира, али и касније еволуције различитих облика државне власти у одабраним федералним државама. Истовремено ћемо се упознати и са даљим развојем федералног облика државног уређења, а повремено ћемо суделовати и у сукобима које сложени федерални државни аранжман, у садејству са још неким чиниоцима, уме да проузрокује унутар организације појединих система власти.

Међутим, праћење настанка и развоја система власти у модерним федерацијама, поред неминовних разлика, показало је и извесне сличности односно правилности. Најпре су се системи власти постепено ширили и уобличавали у федералном „миљеу“, да би, након Првог светског рата, са појавом нових (федералних) држава, развојем и ширењем писане уставности те променом односа унутар организације државне власти, доживели експанзију, еволуцију и модификацију. С тим у вези, први део докторске дисертације ће бити подељен на два поглавља – 1) настанак и развој система власти пре Првог светског рата и 2) настанак и развој система власти након Првог светског рата.

Глава прва

СИСТЕМИ ВЛАСТИ ДО ПОЧЕТКА ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА

Такозвани дуги деветнаести век (1789-1918) представља период у којем постепено долази до изградње конституционализма и модерне државе. Потпуно уграђивање нових вредности и институција у правно и друштвено ткиво довело је до усвајања начела поделе власти у првим писаним уставним текстовима. Међутим, развитак система власти није свуда текао истоветно. Дуготрајни историјски процеси ограничавања власти монарха изнедрили су систем тзв. „меке“ или гипке поделе власти, познатији као парламентарни систем, док су прагматичне потребе америчког друштва утицале на настанак теорије о тзв. „крутој“ или чврстој подели власти, односно стварање председничког система. Дихотимија система власти утицала је на њихово постепено ширење на све континенте. Сједињене Америчке државе су одабрале председнички систем, латиноамеричке федерације исто, додуше у донекле исквареној форми, док су се три федерално уређене британске колоније – Канада, Аустралија и Индија определиле за парламентарни систем. Предмет овог поглавља биће анализа историјских и политичких прилика које су довеле до појаве поменутих система власти у првим федерално уређеним државама на свету са посебним освртом на један несвакидашњи пример – Швајцарску Конфедерацију, уз кратак осврт на њихово функционисање у пракси.

1. Сједињене Америчке Државе - „колевка“ председничког система власти и федерализма

У ери великих географских открића, почетком XVI века, британски морепловци су почели да пристижу на територију Северне Америке а за њима су, недуго затим, дошли и први досељеници. Нови свет представљао је примамљиво тле не само за оне које су економско сиромаштво гонили из завичаја, већ и за све оне политичке и верске неистомишљенике Британског царства.¹ Међу њима је

¹ Нови свет представља назив за Северну и Јужну Америку, односно пространство америчке хемисфере. Детаљније вид. John H. Elliott, *The Old World and the New 1492-1650*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; John Demos, *Circles and Lines - the shape of life in early America*, Harvard University Press, Cambridge-London, 2004, 26-36; Иван Дујић, *Нови свет и Европа - Од почетка процеса*

највише било такозваних ходочасника (*pilgrims*), пуританаца, који су припадали средњем сталежу у Енглеској.² Они су са собом донели верску доктрину као и *Common Law* правну традицију. Међутим, потреба за правном сигурношћу досељеника утицала је да оснивачке повеље појединих насеља предвиде примену енглеских закона и енглеског права. Тако су постепено почеле да се образују посебне колоније које су биле у саставу Велике Британије. Прва међу њима је била Вирџинија, која је настала 1607. године, док је последња, тринаеста колонија, Џорџија, оформљена тек 1732. године.

Свака од тринаест колонија одликовала се сопственом организацијом власти, као и извесним степеном самосталности. Све су биле упућене непосредно на Лондон, који је уједно и водио бригу о њима, а развијале су се независно једне од других. Међутим, упркос наведеним разликама међу колонијама, могу се препознати одређени „шаблони“, макар када је реч о њиховој организацији власти. С тим у вези, можемо разликовати три врсте колонија: крунске колоније (*royal colonies*); сопственичке или управљачке колоније (*proprietary colonies*); и самоуправне колоније (*self-governing colonies*).³ Крунске колоније су биле основане од стране британског краља који је на чело колонијалне извршне власти постављао гувернера. Његова дужност је била да управља земљом у краљево име и по његовим непосредним наредбама. Поред Вирџиније, у ову поделу су спадале и Њујорк, Њу Џерси, Северна и Јужна Каролина, Џорџија и Масачусетс. Сопственичке или управљачке колоније су, речима Драгољуба Поповића, „умногоме подсећале на феуде“.⁴ У њима је краљ уступао неком човеку или предузећу (*proprietor*) власништво над извесним деловима земље, а они су, под надзором и контролом британске круне, продавали земљишта и управљали колонијом. Примери сопственичких или управљачких колонија су Мериленд, Пенсилванија и Делавер. На крају, у самоуправне колоније убрајамо Род Ајленд и Конектикат. У њима је гувернер био непосредно биран од стране политичке заједнице и могао је самостално да управља у свим оним пословима који се нису противили законима Британије.

глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, 16.

² Алексис де Токвил (*Alexis de Tocqueville*) бележи да „пуританизам није био само верска доктрина, већ да се он у много чему поистовећивао са најапсолутнијим демократским и републиканским начелима“, те да је „енглеска влада без жаљења гледала на то многобројно исељавање задовољна што од себе удаљава клице немира и елементе нових револуција“ (Алексис де Токвил, *О демократији у Америци* (превео с француског Живојин Живојновић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2002, 34, 36-37).

³ Упор. Алексис де Токвил (2002), 37; Herbert L. Osgood, „The Corporation as a Form of Colonial Government“, *Political Science Quarterly* 2/1896, 259; Dragoljub Popović, *Comparative Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2019, 131; Ненад Димитријевић, *Модерно уставотворство. Три приче о односу историјских случајности и нормативних принципа*, Фабрика књига и Пешчаник, Београд, 2024, 169-170.

⁴ Dragoljub Popović (2019), 131.

Представничка тела тринаест поменутих колонија су извешан степен самосталности и законодавних капацитета црпела из повеља британске Круне. Њихово устројство се међусобно није много разликовало и представљало је копију британског дводомог система. Међутим, иако су се развијали у сенци британског узора, парламенти америчких колонија су познавали извесне особености. Најпре, у колонијама је народни представник био ближи бирачу него у Великој Британији имајући у виду сличан начин живота међу њима, али и чињеницу да је далеко мањи број становника живео у колонијама – у свих тринаест их је било мање од милион, док је у Британији тада живело око седам милиона становника. Поред тога, у колонијама је број представника махом био сразмеран броју бирача које представљају, за разлику од Британије у којој је тада на снази био застарели закон према којем су угашени градови упркос нестајању задржали своје место у парламенту. То су касније приметили и Хамилтон, Медисон и Џеј (*Alexander Hamilton, James Madison, John Jay*), истичући да је „приликом организације законодавне власти нарочито значајно да грана власти коју разматрамо буде у непосредној зависности и блиском саосећању с народом”.⁵ Уз то, америчко друштво се развијало без сталешких разлика. Други дом парламента у Великој Британији био је резервисан са аристократију односно племство, док је у америчким колонијама он припадао имућнијим друштвеним класама, које су ту биле биране на основу имовинског цензуса.⁶ Судска власт је у свим колонијама била устројена по узору на метрополу. Међутим, како то примећује Џозеф Смит (*Joseph Smith*) „у њој је велику, ако не и суштинску улогу вршио колонијални гувернер који је могао да бира и опозива судије”.⁷

Током времена биле су видљивије разлике између људи који су били настањени у тринаест колонија и оних који су живели у Великој Британији. Велика географска пространства утицала су на откривање и експлоатацију природних богатстава, што је довело до снажног економског напретка. Северним колонијама је снагу давао развој производње хране, индустрије и рударства, док се економски напредак јужних колонија заснивао махом на коришћењу робовске радне снаге на великим земљопоседничким плантажама. Економско осамостаљивање је постепено довело до и до правног осамостаљивања колонија. Иако су наставиле да признају врховну власт Круне, тринаест колонија су постепено почеле да доносе сопствене законе игноришући законодавно тело метрополе. Међутим, кулминацију у лошим односима изазвали су покушаји краља Џорџа Трећег да наметне додатне порезе,

⁵ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers* (ed. Michael A. Genovese), Palgrave Macmillan, New York, 2009, 125.

⁶ Међутим, поједини аутори попут Палмера (*Robert R. Palmer*) наводе да су у саставу горњег дома (Сената) махом седели потомци сенатора (у Мериленду је нпр. 8 од 11 сенаторских места било резервисано за потомке). Детаљније вид. Robert R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution - A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2014, 138-139.

⁷ Joseph H. Smith, „An Independent Judiciary: the Colonial Background“, *University of Pennsylvania Law Review* 124/1976, 1153.

односно ограничи слободу трговине. Свест да се само заједно могу супротставити Круни натерала је тринаест колонија да се окупе у Филаделфији на Првом и Другом континенталном конгресу (1774. и 1775. године). На њима је договорено да се формира заједничка, Континентална армија на челу са генералом Џорџом Вашингтоном (*George Washington*), која ће бити у стању да се одупре краљевој тиранији. Револуционарна власт кренула је у правцу формално-правне еманципације 1776. године када је донета Декларација о независности (*The Declaration of Independence*) којом су колоније прогласиле своју независност. Наредне године заокружена је прича о постизању пуног правног оквира новонастале државе – донет је тзв. Споразум Конфедерације (*Articles of Confederation and Perpetual Union*). Тиме је окончана борба америчких колонија за независност која је међународну потврду и признање стекла 1783. године у Версају, потписивањем мировног споразума са Великом Британијом.

Током рата за независност свих тринаест држава донело је сопствене уставе. Док су ти устави указивали на више него јасну тенденцију према примени начела поделе власти, Споразум Конфедерације се више базирао на питању поделе овлашћења између централних власти и власти држава чланица Конфедерације. Конститутивни акт северноамеричке конфедерације донет је 1777. године, али га је свих тринаест држава ратификовало тек 1781. године.⁸ У њему је чланом 5. као основни орган предвиђен једнодоми Конгрес. Он је био састављен од делегата које су именовале државе, а чији број је варирао од два до седам, у зависности од њихове величине. Међутим, без обзира на број делегата, свака држава је у Конгресу имала право на један глас. Да би донео одлуку, Конгрес је морао да обезбеди минимално девет гласова.⁹ Његова овлашћења била су стриктно предвиђена, строго ограничена и малобројна. Он није имао право на увођење и убирање пореза, нити је поседовао могућност контроле трговине унутар Сједињених Држава.¹⁰ Те надлежности су припадале државама, које су сâмим Споразумом у члану 2. дефинисане као „суверене, слободне и независне и које задржавају сваку власт, јурисдикцију и право које нарочито није делегирано Сједињеним Америчким Државама“. Стога се можемо сложити са оценом Слободана Јовановића да Конгрес ни на који начин „није могао грађанима наређивати ништа“, односно да је он једино „могао молити државе да оне издаду грађанима потребне наредбе“.¹¹

⁸ Држава Мериленд је то учинила последња, 2. фебруара 1781. године, плашећи се територијалних претензија осталих америчких држава према њеној територији. Вид. John Ferling, *A Leap in the Dark: The Struggle to Create American Republic*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 230.

⁹ Члан 9. Споразума Конфедерације. Стога је нетачна тврдња Миодрага Јовичића „да све одлуке Конгреса, да би биле пуноважне, морају бити донете једногласно“ (Миодраг Јовичић, *Велики уставни системи – Елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984, 69).

¹⁰ Mark Tushnet, *The Constitution of United States of America. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2015, 10.

¹¹ Слободан Јовановић, *Амерички федерализам*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1939, 9.

Хамилтон је, очајан због краха револуционарних идеја обавио „Континенталист“ (*The Continentalist*), спис од шест чланака у којима је оштро критиковао уређење Конфедерације сматрајући је економски и војно немоћном и инсистирајући на неопходности проширења надлежности Конгреса.¹² Дакле, осим „импотентног“ Конгреса, који није ефективно могао да врши власт, Споразумом Конфедерације није било предвиђено постојање заједничких извршних ни судских органа. Стога се можемо сложити са констатацијом Палерма и Кеслера (*Francesco Palermo, Karl Kössler*) који наводе да „овај уставни текст није успео да избегне главне замке претходних неформалних аранжмана“.¹³

Са свежим искуствима о слабостима и промашајима Конфедерације од 1781. године и непријатељски расположени према унитарном облику државног уређења, преко којег су у Европи владали краљеви и феудална аристократија, а још увек дубоко лојални својим државама као самосталним политичким заједницама, амерички очеви оснивачи створили су 1787. године средњи облик између ових двеју крајности – слабог и неуспелог савеза држава и централизоване политичке заједнице.¹⁴ Укидање Споразума Конфедерације Палмер посматра као револуцију „одозго“¹⁵, док Филип Лово (*Philippe Lauvaux*) закључује да „промена Устава (Споразума Конфедерације – прим. А.Н.) била нужна“ и да је уставотворна „Конвенција у Филаделфији без икакве сумње прекорачила мандат дат за ревизију Споразума Конфедерације“.¹⁶ Нови уставни текст, створен 1787. године, представљао је плод политичких компромиса свих политичких актера и изродио је потпуно другачији, уникатан облик државног уређења и система власти. Међутим, до компромисног решења није дошло тако лако. Пред уставотворном скупштином у Филаделфији нашла су се два основна плана организације власти Сједињених Држава – план Вирџиније и Њу Џерсија. План Вирџиније се махом ослањао на идеју јаке централне власти, готово унитарне, што је у том тренутку погодновало великим америчким државама. Њима би у потпуности било подређено законодавно тело, будући да би се његови чланови бирали сразмерно броју становника држава. За разлику од ове концепције, план Њу Џерсија је представљао одговор мањих држава које су се залагале за принцип „једна држава – један глас“. Конгрес би према њиховом мишљењу чинило свих тринаест држава које би

¹² John Ferling (2003), 246.

¹³ Francesco Palermo, Karl Kössler, *Comparative Federalism – Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, 2019, 71.

¹⁴ Коста Чавошки, „Прагматични карактер америчког федерализма“, *Два века савремене уставности* (ур. Миодраг Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд, 1990, 114.

¹⁵ Robert R. Palmer (2014), 172.

¹⁶ Филип Лово, *Велике савремене демократије* (превела с француског Иванка Павловић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1999, 145-146. Са овим становиштем је сагласан и Ненад Димитријевић, који текст предлога Устава САД сматра „нелегалним [...] јер је својим садржајем прекршио мандат ревизије Споразума о Конфедерацији“: Упор. Ненад Димитријевић (2024) 214.

именовале своје делегате и где би све државе имале подједнак број гласова. Сукоб између ове две струје решила је делегација из Конектиката која је понудила компромисно решење према којем је предвиђено да Конгрес буде дводомо тело. У Представничком дому би се представници бирали од стране грађана, чиме би се дала предност великим државама, док би све државе имале једнак број чланова у Сенату, што би ишло у прилог малим државама. Поред тога, ратификацију устава пратиле су се две потпуно различите школе мишљења, федералистичка и антифедералистичка. Федералисти су били окупљени око идеје снажне, централне власти која ће омогућити економско јачање федерације, али ће истовремено сачувати и посебности федералних јединица, док су се антифедералисти залагали за што већа права односно надлежности држава у оквиру америчке конфедерације. „За разлику од процеса ратификације Споразума Конфедерације, процес усвајања Устава САД пратило је доста жара и са једне и са друге стране“, бележи Џон Ферлинг.¹⁷ Кључну улогу у победи федералистичке струје одиграли су Хамилтон, Медисон и Џеј који су кроз „Федералистичке списе“ понудили сопствено тумачење Устава које је било од великог значаја за стварање доктрине о модерној федералној држави али и председничком систему власти.¹⁸ Добра пропаганда довела је до тога да већ средином јуна 1788. године Устав обезбедио неопходну двотрећинску већину за усвајање. Године 1790. Род Ајленд је као последња, тринаеста држава ратификовао Устав чиме је у свеопштем економском и политичком заносу овај документ „пустио корен“ и отпочнео свој живот у америчком друштву.

Сам уставни текст је у значајној мери инспирисан британском парламентарном традицијом, односно Локовим и Монтескјеовим учењем о подели власти. Иако може деловати парадоксално, институционални оквир САД настао је по угледу на систем власти Велике Британије.¹⁹ Наиме, амерички „очеви оснивачи“ су покушали да у амерички републикански контекст „пресликају“ функцију британског монарха који је у том тренутку, као ефективни носилац извршне власти, представљао адекватну противтежу парламенту. Истовремено, уставотворци су били надахнути Монтескјеовим учењем о подели власти у ком су видели добар теоријски основ за спречавање концентрације и злоупотреба власти.²⁰

¹⁷ John Ferling (2003), 304.

¹⁸ „Федералистички списи“ (*The Federalist; The Federalist Papers*) су објављивали у форми кратких, новинских чланака који су излазили у њујоршкој штампи. Њихови творци Александар Хамилтон, Џејмс Медисон и Џон Џеј су се потписивали под псеудонимом „Публиус“ (*Publius*) како се данас зове најпризнатији светски часопис о федерализму у издању Оксфордског универзитета (*Oxford University Press*). Текстови су излазили чак четири пута недељено. За више детаља вид. Ненад Димитријевић (2024), 218.

¹⁹ Дарко Симовић, *Полупредседнички систем*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2008, 131.

²⁰ Интересантно је да је Монтескје своје ставове о подели власти заснивао на конкретним чињеницама из прошлости и садашњости, док је Локово учење било „неухватљиво“, шпекулативно и засновано на апстрактним примерима. Вил даље наводи да, „након Монтескјеа, доктрина о подели власти више није само енглеска творевина, већ представља универзални критеријум уставне

Џејмс Медисон у „Федералистичким списима“ бележи да „гомилање све власти, законодавне, извршне и судске у исте руке и без обзира на то да ли је носилац ове власти наследан, самоименован или изабран, може се с правом прогласити за саму дефиницију тираније“.²¹ Међутим, у потрази за „правим институционалним решењем, амерички уставотворци су отишли корак даље у тумачењу и разрађивању теорије о подели власти. Они су створили „нову уставну грађевину“, „прерађен и адаптиран систем поделе власти“ принципом кочнице и равнотеже (*check and balances*) који карактерише „ограничено, одговорно и подељено вршење политичке власти од стране (равнотежом) узајамно контролисаних уставних носилаца власти“.²²

Доктрина поделе власти заснива се на подели државних функција на законодавну, извршну и судску власт. Иако се не спомиње изричито, Устав САД од 1787. године у потпуности афирмише поделу власти кроз чланове 1-3. Првим чланом је утврђено да законодавна власт припада Конгресу (*Congress*), дводомом телу које се састоји из Представничког дома (*House of Representatives*) и Сената (*Senate*). Чланом 2. је предвиђена монистичка извршна власт оличена у председнику САД (*President of the United States*), док је чланом 3. Устава САД судска власт препуштена Врховном суду (*Supreme Court*). На почетку, Конгрес је представљао тело које је суштински имало примат у вођењу државних послова, за разлику од шефа државе чије је вршење власти тада у великој мери зависило од добре воље дводомог представничког тела. Још је Алексис де Токвил бележио да „председник има доста велики утицај на државне послове, али да их он не води, те да преовлађујућа власт остаје у целокупном народном представништву“.²³ Слаба примена широког, уставом прокламованог, делокруга надлежности председника може се оправдати постреволуционарним периодом, у којем је било неопходно приближити власт грађанима преко представничког тела. Уз то, снажан државни бирократски апарат црпео је своја финансијска средства управо из Конгреса. Примера ради, кабинет председника Сједињених Држава је настао тек 1857. године, након одобрења Конгреса.²⁴ Стога се период XIX века може назвати и периодом конгресне владе.

У XX веку овлашћења и одговорности председника су трансформисане. „Свето тројство америчке организације државне власти“²⁵, како то сликовито

државе. Детаљније вид. Maurice John Crawley Vile, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998, 72-82.

²¹ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (2009), 102.

²² Лидија Баста, „Тежа и противтежа (*check-and-balances*) као принцип парламентаризма – Три примера из теорије савременог англоамеричког конституционализма“, *Политичка мисао* 4/1982, 406.

²³ Алексис де Токвил (2002), 113-114.

²⁴ Овај догађај је био зачетак настанка Овалног кабинета (*The White House Office*). Детаљније вид. Филип Лово (1999), 180.

²⁵ Вучина Васовић, *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд, 2012а, 173.

примећује Вучина Васовић, благо је нарушено у корист моноцефалне извршне власти. „Серија активних председника – реформатора – Теодора и Френклина Рузвелта (*Theodore and Franklin Roosevelt*), Вудроа Вилсона (*Woodrow Wilson*), Харија Трумана (*Harry Truman*), Џона Кенедија (*John Kennedy*) и Линдола Џонсона (*Lyndol Johnson*) подстакла је прогресивце и либерале да поздраве као корисну и пожељну снажну извршну власт“, примећује Пурсел (*Edward Purcell*).²⁶ Бар неколико околности су довеле до таквог развоја догађаја. На првом месту, преузимање ванредних овлашћења од Конгреса за време ванредних ситуација истакло је председника Сједињених Држава као централну фигуру. То је било приметно за време економске кризе почетком тридесетих година XX века, када је економски колапс земље захтевао доношење брзих решења и економских мера. Поред тога, америчко економско и војно јачање, а потом и профилисање као светске (супер) силе, додатно је нагласило и „изоштрило“ широка председничка овлашћења у области спољне политике и војске. Због тога се, према начелу претежности, двадесети век може окарактерисати као период суперпредседничког система. Међутим, ову квалификацију треба само условно прихватити. „Уставна историја говори о томе да је постојало више осцилација између доминације председника и Конгреса“, примећује Ђузепе де Верготини.²⁷ Уз то, ни повремени ауторитарни „улети“, попут периода „председниковања“ Ричарда Никсона (*Richard Nixon*) и (првог мандата) Доналда Трампа (*Donald Trump*), нису обесмислили односе између двеју политичких власти – законодавне и извршне – захваљујући одређеним институтима и механизмима помоћу којих једна власт може да утиче на другу.

Ни амерички федерализам није остао „имун“ на промене у друштву које су се дешавале двеста година уназад. Динамичност и прилагодљивост федералног државног уређења представљају његову основну ману али и врлину. Федерална држава измиче дефинисању, али се исто тако намеће као „врло флексибилан оквир у чијим се контурама без проблема одвија друштвени живот у савременим хетерогеним друштвима“.²⁸ Другим речима, „федерација није статичка категорија, која се даје тако лако дефинисати и шаблонизовати – она је првенствено друштвенополитичка творевина која се изнова мења“.²⁹ Због тога Вилијам Ливингстон (*William Livingston*) истиче да „есенција федерализма не лежи у институционалној или уставној структури, него у самом друштву“.³⁰

²⁶ Edward Purcell, *Originalism, Federalism and the American Constitutional Enterprise: A Historical Inquiry*, Yale University Press, New Haven & London, 2007, 62.

²⁷ Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право* (превела с италијанског мр Љиљана Грубач), Службени гласник, Београд, 2015, 661.

²⁸ Марко Станковић, *Преображају федералне државе – десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020, 373.

²⁹ Владан Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд, 2004, 61.

³⁰ William Livingston, „A Note on the Nature of Federalism“, *Political Science Quarterly* 1/1952, 85.

Од усвајања Устава Сједињених Држава 1787. године па до данас можемо препознати неколико кључних чинилаца који су утицали на еволуцију америчке федералне државе. Први је представљао тзв. Сецесионистички рат (1861-1865) који се водио због различитог схватања концепта суверености у федералној држави. Међутим, прави узрок овог рата, наводи Јовичић, „био је латентни сукоб који је трајао између северних, претежно индустријских и релативно прогресивних држава и јужних, пољопривредних и конзервативних“.³¹ Северне државе су сматрале да носилац суверености федерација, као нова творевина, настала на основу савезног устава, док су јужне државе носиоца суверености виделе у федералним јединицама. Џон Калхун (*John Calhoun*), истакнути амерички државник и правник, заступао је интересе „југа“ сматрајући да „федералне јединице, ступајући у федерацију, преносе извесна овлашћења суверености на федералну власт, али да су исто тако овлашћене да у свако доба могу да опозову своја делегирана овлашћења“.³² Поред тога, федералне јединице имају право да пониште акте федерације уколико их сматрају неуставним (право нулификације), односно могу да иступе из ње (право сецесије). Отцепљење једанаест јужних држава обележио је један од најкрвавијих грађанских ратова у историји модерног човечанства, у којој су северне снаге успеле да забележе тријумф. Био је то последњи трзај конфедералне прошлости у америчкој историји.

Тријумф над присталицама конфедерације, дозволио је победничким северним државама да наметну сопствену верзију федералног уставног система. Развитак централистичке федералне државе везује се за доношење тринаестог, четрнаестог и петнаестог амандмана који су редом укинули ропство, гарантовали примену законом прописаног поступка те потврдили опште право гласа и надлежности Конгреса у области избора. Међутим, како наводи Лово, било је потребно доста времена да ови амандмани „заживе“ и у јужним државама.³³

Период након Сецесионистичког рата утицао је и на развој бинарног (подељеног) федерализма (*dual federalism*), појаве коју карактерише подељеност и одвојеност савезне власти и власти држава. То је модел према коме се може утврдити надлежност савезне власти и држава, односно путем кога је релативно прецизно извршена расподела функција. Међутим, теорија о бинарном односно подељеном федерализму имала је смисла у Америци XIX века, у којој је држава имала улогу „ноћног чувара“ и где се економија развијала самостално, спонтано. Након решавања економске кризе која је уздрмала САД тридесетих година XX века, постало је јасно да федерација постаје далеко јачи „тас“ на ваги, што се није допало америчким државама.³⁴ Стога је, компромисно, бинарни (подељени) федерализам

³¹ Миодраг Јовичић (1984), 110.

³² Јован Ђорђевић, Славољуб Поповић, Димитрије Кулић, *Федерализам и регионализам*, Савремена администрација, Београд, 1987, 61.

³³ Филип Лово (1999), 153.

³⁴ Бојан Ковачевић наводи да се у том моменту „нагласак са територија преноси на појединице“. Разлог за такву тврдњу види у „ширењу федералног нивоа власти у погледу прикупљања пореза и

замене кооперативним – моделом у коме долази до тешње сарадње између савезне власти и власти држава, као и до веће сарадње између сама држава.³⁵ Економско јачање Сједињених Држава и њено профилисање као једне од водећих сила на свету, довело је до стварања нових питања односно надлежности, које су се нашле у рукама и федерације и федералних јединица. Другим речима, „настајање теорије о кооперативном федерализму представља последицу умножавања задатака државе на подручју економске и социјалних делатности, тако да нарочито у федерацијама све те сложене и комплексне задатке не може да обавља само један степен власти (савезна власт), већ је нужно да се ангажују на извршењу и остваривању заједничких задатака и федералне јединице као други степен власти; односно дошло се до закључка да постоји такође и нужност да и саме федералне јединице између себе успоставе тешњу сарадњу искустава“.³⁶

Дакле, упоредо са настанком и развојем америчке федералне државе растао је и мењао се председнички систем власти. Светислава Булајић наводи да су у формирању америчког председничког система власти кључну улогу одиграла три документа: 1) Декларација о независности; 2) Споразум Конфедерације; и 3) Устав Сједињених Америчких Држава.³⁷ Њима се дефинитивно морају додати и „Федералистички списи“, чије је тумачење Устава било кључно за даљи развој политичког система Сједињених Држава, али и сама политичка пракса која је, с времена на време, умела додатно да истакне улогу и значај моноцефалне извршне власти.

* * *

Остварење северноамеричке независности (1783. године) било је исувише заводљив пример за Латинску Америку. Одушевљење „новим идејама“ навело је латиноамеричке колоније да покрену ослободилачке ратове против шпанске и португалске круне, извојевају победу и прогласе своју независност.³⁸ „Напредним снагама ових земаља (Мексика, Венецуеле, Аргентине и Бразила – прим. А. Н.) идеал у то време била је велика снажна и просперитетна америчка федерација, чије

перасподеле богатства“ као и у „непосредном изборз сенатора од стране грађана“ (Бојан Ковачевић, *Скривени федерализам. Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Албатрос плус, Београд, 2013, 82-83).

³⁵ Детаљније о моделима сарадње вид. John Kincaid, „The Eclipse of Dual Federalism by One-Way Cooperative Federalism, *Arizona State Law Journal* 3/2017, 1073-1080.

³⁶ Јован Ђорђевић, Славољуб Поповић, Димитрије Кулић (1987), 64.

³⁷ Svetislava Bulajić, „American Federalism and the EU Institutional Design Revisited“, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu 2012* (ur. Radmila Vasić, Ivana Krstić), Izdavački centar Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013, 140.

³⁸ Иво Андрић тако наводи да су узор за стварање и изградњу латиноамеричких земаља представљале америчка и француска револуција, односно учења Жана Жака Русоа. Детаљније вид. Иво Андрић, *Боливар – непрекидна слобода*, Багдала, Крушевац, 1983, 18-20.

су федерално уређење они поистовећивали са режимом слободе и напретка“, наводи Јован Ђорђевић.³⁹ Међутим, колику су улогу у процесу конституционализације могли да имају ригидни традиционални облици и односи, као и (не)одговарајуће политичке културе – може се закључити ако се упореде неуспели покушаји пресађивања председничког система и федерализма током XIX века и касније у више земаља Јужне Америке. Другим речима, пуко „трансплантирање“ појединих америчких института без уважавања и прилагођавања особеностима латиноамеричког друштва, довело је до тога да је већина тих устава била непримењива, односно да су били „кратког даха“. Успостављање тзв. „круте“ поделе власти, односно моноцефалне егzekутиве на челу са непосредно изабраним председником, омело је контролу законодавне власти над извршном. Карпизо (*Jorge Carpizo*) наводи да је „исти просветљујући аргумент који је служио да укорени аутономију парламента и спречи ушлив извршне власти, послужио председнику да избегне било какву контролу од стране законодавног тела“.⁴⁰ Стога се у латиноамеричким федерацијама неретко јавља деформација извршне власти у корист председника. Ратко Марковић наводи да „хипертрофна овлашћења шефа државе своде парламент на пуког регистратора воље председника“, на основу чега систем власти у Латинској Америци назива „ауторитарним фалсификатом председничког система“, односно „конзулским президенцијализмом“.⁴¹ Будући да у латиноамеричким федерацијама устави неретко представљају „вербалну маглу“ или просто „парче папира“ иза којег се крије чист политички апсолутизам бројни аутори негирају федерални облик државног уређења овим земљама, називајући их „централизованим федерацијама“ или „квази-федерацијама“.⁴² Међутим, у последњој декади XX века, приметна је тенденција „оздрављења“ институција у готово свим латиноамеричким државама изузев Венецуеле.⁴³ Стога, упркос бројним проблемима са којима су се сусрели председнички систем власти и федерална држава у Јужној Америци, постоје

³⁹ Јован Ђорђевић, *Федерални системи у свету и америчка федерација*, Привредник, Београд, 1939, 15.

⁴⁰ Наведено према: Héctor Fix-Fiero, Pedro Salazar-Ugarte, „Presidentialism“, *The Oxford Handbook for Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, Andrés Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012, 635.

⁴¹ Ратко Марковић, *Уставно право*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2012, 189. Занимљиво је да је Стане Јужнич приметио да „од президенцијалистичког система латиноамеричког типа до личне диктатуре ни у уставном поретку није далек корак“, те да „чак и тзв. уставни председник републике има у ствари диктаторску власт, будући да је он одговоран за све и компетентан за све“ (Стане Јужнич, *Латинска Америка: Друштвена структура и политички системи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1968, 82).

⁴² Упор. Ronald Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Queen's University, Kingston, 1996, 3; Allan Brewer Carías, „Centralized Federalism in Venezuela“, *Duquesne Law Review* 43/2005, 629-642; Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 45.

⁴³ Када је реч о Венецуели, након Чавезовог (*Hugo Chávez*) доласка на власт и доношења новог Устава 1999. године, приметан је нови талас државног интервенционизма који је наставио и Чавезов наследник на месту председника Николас Мадуро (*Nicolás Maduro*). Детаљније вид. Алекса Николић, „Венецуела између федерализма и унитаризма“, *Политичка ревија* 4/2018, 176.

назнаке стабилизације демократског политичког режима, које би могле да подстакну поштовање принципа поделе власти уз уважавање свих особености поменутих држава.

2. Прилагођавање британског парламентаризма федералном државном уређењу у Канади, Аустралији и Индији

Велика Британија, која је поставила темељ модерног представничког система, матрица је демократског парламентарног система.⁴⁴ Ово „најзначајније ремек дело конституционализма“⁴⁵, како је Карл Фридрих називао парламентарни систем, настало је дугим и спорим процесом ограничавања краљеве власти односно краљевих прерогатива. Другим речима, парламентарни систем није дело политичке теорије, већ британске политичке праксе. Његова еволуција је највећим делом била последица „међусобног понашања између политике и савременог друштва“⁴⁶, будући да је временом створио врло ефективне механизме равноправности, сарадње и међусобног утицаја законодавне и извршне власти. Карл Фридрих је прилагодљивост британске кабинетске власти видео у: 1) способности, тако дубоко укоренењеној у британским традицијама прихватања као и обезбеђивања вођства; 2) постојања неке врсте крајњег арбитра каквог обезбеђује наследна монархија и 3) општег прихватања самоограничења и умерености као врлине свих људи када су суочени са политичком одговорношћу.⁴⁷

Корени британског парламентаризма сежу у средњи век, све до чувене Магна Карте (*Magna Carta Libertatum*), а настављају се кроз Петицију о правима (*Petition of Right*) и Бил о правима (*Bill of Right*), који су трајно ограничили монархову самовољу и успоставили темеље владавине права. Тиме се постепено формулисао став да монарх влада у складу са законом, док је Парламент, у почетку сазиван ради опорезивања, временом прерастао у кључни форум политичког одлучивања.

⁴⁴ Филип Лово (1999), 243.

⁴⁵ Карл Фридрих, *Конституционална демократија – теорија и пракса у Европи и Америци* (превели с енглеског Павле Јовановић и Светлана Милошевић), ЦИД, Подгорица, 2005, 320.

⁴⁶ Беџет (*Walter Bagehot*) је управо заступао тезу да је британски парламентаризам могуће разумети једино кроз мерење односа између политике и савременог друштва, односно применом социолошког мерила. Он је, као новинар, суштински био заокупљен великим идејама и открићима. Ентони Кинг (*Anthony King*) тако бележи да је „он (Беџет – прим. А. Н.) био човек који се радовао откривању тајни и скретању пажње на све мистичности британског система власти“ (*Anthony King, The British Constitution, Oxford University Press, Oxford, 2009, 15-17*).

⁴⁷ Карл Фридрих (2005), 324.

Управо је континуитет институционалног развоја, без радикалних прекида⁴⁸, омогућио британском систему да створи специфичну равнотежу између традиције и модерне уставности.

Посебно је значајно преображење односа између монарха и кабинета. Кабинет је првобитно осмишљен као саветодавно тело круне, али је постепено добио све већу политичку тежину, нарочито током XVIII века. Најпре се трансформише у политички хомогено тело, састављено из представника већине у Парламенту, а потом се, временом, унутар кабинета образује функција првог министра (премијера), који води кабинет и о свему извештава краља.⁴⁹ Напослетку, са успостављањем министарске одговорности пред Парламентом, дошло до „тријумфа кабинета над круном“, односно коначног „пребацавања“ тежишта власти на оне који делују у име парламентарне већине.⁵⁰ Тиме је уједно заокружен британски парламентарни систем, често називан и вестминстерским, саткан из уставних конвенција, закона и политичке праксе, која је омогућила његову дуговечност и прилагодљивост.

Парламентаризам је из земље порекла „трансплантиран“ најпре широм Европе, а потом и по свету.⁵¹ Међутим, како то Сидни Лоу (*Sidney Low*) метафорично примећује: „Мешавина садржи у себи пуно састојака, ‘трагова’, као што то аналитичари кажу, много разних елемената, и ако један недостаје, или ако је унет у погрешној мери, укус се потпуно мења“.⁵² Са тим се слагао и Слободан Јовановић који је писао да „се он (парламентарни систем – прим. А. Н.) у свакој држави променио према њеним особеним политичким околностима, и колико год има парламентарних држава, толико има и разних врста парламентаризма“.⁵³ Дакле, на његове варијанте, односно институционалне разлике утицали су различити изборни и страначки системи као и политички менталитет и култура неког поднебља. Данас, поједностављено, када је реч о федерално уређеним државама разликујемо два типа парламентарног система власти: 1) вестминстерски модел, који се заснива на већинском изборном систему и стабилним владама, а који је присутан у Канади, Аустралији и Индији⁵⁴ као и 2) евроконтинентални модел, који

⁴⁸ Изузетак је краткотрајан период Кромвелове републике (1649-1660), који се није одразио на еволуцију парламентаризма.

⁴⁹ Dragoljub Popović (2019), 31-32.

⁵⁰ Walter Bagehot, *The English Constitution (edited with an Introduction and Notes by Miles Taylor)*, Oxford University Press, Oxford, 2001, xxv-xxvii.

⁵¹ *Ibid.*, 43.

⁵² Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам* (превео с енглеског др Драгомир Иконић), Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2010, 63-64.

⁵³ Слободан Јовановић, *Држава*, БИГЗ, Београд, 1990, 231.

⁵⁴ Вотс нпр. овде убраја и Малезију (Ronald Watts (1996), 76). Ми смо се уздржали од такве квалификације и класификације, имајући у виду мањкавост демократских капацитета ове азијске државе.

карактерише пропорционални или мешовити изборни систем, (не)стабилне коалиционе владе, а који је може пронаћи у Немачкој и Шпанији. У овом поглављу анализираћемо историјат парламентаризма и федерализма у Канади, Аустралији али и Индији, будући да су оне овај систем власти прихватиле пре Првог светског рата.⁵⁵

Канада. Историја друштвеног и уставног уређења Канаде је обележена енглеско-француским дуализмом.⁵⁶ Историјски гледано, први документ који уређује државне односе на овом делу америчког континента је закон из 1663. године којим је успостављена краљевска провинција Нова Француска. На тај начин су француски досељеници успели да регулишу локалне односе и послове, у складу са француским законима. Међутим, нападом британских јужних колонија на територију Нове Француске 1760. године, бројчано јачи непријатељ је извојевао велику победу након трогодишњег рата 1763. године. Париским споразумом је договорено да Нова Француска припадне Уједињеном Краљевству чиме је установљен класичан британски образац управе: гувернер, извршни савет и локални парламент.⁵⁷ Уједно, долази и до званичне промене имена – Нова Француска престаје да постоји, а новоосвојена британска колонија добија назив Квебек. Тада отпочиње ера лоших односа између доминантног француског становништва и британских досељеника и управљача која се додатно продубљује укидањем црквених привилегија, односно забраном француског језика као службеног. Привидна „куповина“ мира учињена је 1774. године када је британски парламент усвојио тзв. Квебечки закон којим је Франкоканађанима омогућена незнатна партиципација у власти, као и повратак привилегија римокатоличкој цркви. Морис Оливије (*Maurice Ollivier*), у заносу констатује да је ово „прва повеља канадске слободе“⁵⁸, „док Маргарет Конрад (*Margaret Conrad*) закључује да је у

⁵⁵ Напоследку, дугујемо једну важну напомену. Пажљивом читаоцу се може учинити чудним сврставање Индије у ову периодизацију, будући да је она формализовала парламентарни систем власти тек 1950. године, када је донела свој први уставни текст. Међутим, вестминстерски модел парламентарног система је дошао у „контакт“ са Индијом знатно раније, са доласком првих британских колонизатора, који су организацију власти уредили на себи познат начин. Тај дуги временски период био је од суштинског значаја за стасавање вестминстерског парламентарног система, који је у додиру са разнородним индијским обичајним правом успео да се у правој мери „одомаћи“ у Индији.

⁵⁶ Танасије Маринковић, „Право федералних јединица на отцепљење – случај Квебека“, *Анали Правног факултета у Београду* 3-4/2002, 392

⁵⁷ Новоосвојена колонија је све до до усвајања Канадског акта 1791. године носила назив Квебек. О њеним територијалним променама вид. Margaret Conrad, *A Concise History of Canada*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 81-83.

⁵⁸ Maurice Ollivier, *Problems of Canadian Sovereignty: From the British North America Act, 1867 to the Statute of Westminster, 1931*, Canada Law Book Company, Toronto, 1945, 14. Наведено према: Дарко Симовић, *Канадски федерализам*, (магистарска теза - необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005, 7.

питању „неподношљив и неодржив акт“⁵⁹. Масовним приливом енглеског становништва расте нетрпељивост франкофоног становништва у Квебеку која спорадично доводи до сукоба и оружаних побуна. Уз све то, грађански рат у САД довео је до још већег прилива становништва лојалног британског круни, чиме се значајно мења „географија колоније“, упозорава Вебер (*Jeremy Webber*).⁶⁰ Због тога је 1791. године Канадским актом извршена територијална реорганизација Квебека поделом на Доњу Канаду, насељену доминантно Франкоканаћанима и Горњу Канаду, насељену претежно Англоканаћанима. „Свака од провинција имала је гувернера и изборну законодавну скупштину, која је делила законодавну власт са законодавним саветом, који се састојао од доживотно постављених чланова по узору на британски Дом лордова“, наводи Дарко Симовић.⁶¹ Међутим, у пракси је целокупна власт припала локалним моћницима, док је функција гувернера суштински била обесправљена. Све то је довело до две масовне побуне против британске доминације 1837. године.⁶² Коначан исход представља доношење Закона о уједињењу (*Act of Union*), којим је створен Савез канадских покрајина, а потом, 1867. године и Доминион Канада, односно канадска федерација, доношењем Закона о Британској Северној Америци (*British North America Act, BNAA*).⁶³ Тада, речима Тирнија (*Stephen Tierney*), „Канада постепено почиње да поприма данашње уставне обресе“.⁶⁴

Закон о Британској Северној Америци (*BNAA*) био је плод рада британског парламента и као и сви други закони, није предвиђао никакав поступак сопствене промене. Упркос томе, овај закон је више пута мењан (чак двадесет), при чему су најзначајније промене од 1949. године, када је у *BNAA* унета одредба да Канада може сама извршити промену устава, и 1982. године, када је усвојена Повеља о правима и слободама (*Charter of Rights and Freedoms*), „којом је постојећи устав употпуњен, пре свега корпусом основних људских права, али и низом других

⁵⁹ Margaret Conrad (2012), 88.

⁶⁰ Jeremy Webber, *The Constitution of Canada. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2021, 13.

⁶¹ Дарко Симовић (2005), 7.

⁶² У јеку побуне против британске круне, Елмерих (*Jérémy Elmerich*) и Дофен (*Thibaut Dauphin*) подсећају на изјаву каснијег првог премијера Доминиона Канаде Џона Мекдоналда (*John A. Macdonald*): „Рођен сам као британски поданик и умрећу као британски поданик“. Време га је демантовало. (*Jérémy Elmerich, Thibaut Dauphin, „Etre libre et sans roi? Nationalisme et antimonarchisme au Québec et en Ecosse“, RANAM – Recherches anglaises et nord américaines 58/2024, 89*).

⁶³ Карл Кеслер цитира Лорда Дурхама (*Lord Durham*) када наводи да је основни циљ доношења Закона о Британској Северној Америци 1867. године био да „помири два народа која су се сукобљавала у једној држави“ (*Karl Kössler, „Changing Faces of Asymmetry – the Canadian Example“, Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems* (eds. Francesco Palermo, Carolin Zwilling, Karl Kössler), EURAC Reserch, Bolzano, 2009, 136).

⁶⁴ Stephen Tierney, *The Federal Contact. A Constitutional Theory of Federalism*, Oxford University Press, Oxford, 2022, 140.

важних правила”.⁶⁵ Политички процес заокруживања независности Канаде окончан је усвајањем Закона о Канади (*Canada Act*) 1982. године у британском парламенту којим се Велика Британија у потпуности одрекла суверенитета над Канадом.⁶⁶ Потпуно осамостаљење Канаде донело је и терминолошке промене – уместо *BNA* назив свих уставних аката је обједињен под синтагмом „Уставни закон“ (*Constitution Act*).⁶⁷ Једини реликт прошлости било је задржавање монархијског облика владавине, односно права британског монарха да именује генералног гувернера Канаде. Прихватањем вестминстерског облика парламентаризма, заснованог на представничкој и одговорној влади, а обликованог разним уставним конвенцијама, Канада се показала као релативно ефикасна, централизована федерација, на уштрб представљености провинција и различитих етничких група у органима федерације што је неретко доводило и до њихових сепаратистичких тенденција.⁶⁸ То је нарочито видљиво у организацији законодавне власти, односно начину одабира чланова горњег дома федералног дома. Међутим, без обзира на то, Филип Лово парламентарни систем власти у Канади, заједно с Аустралијом и Новим Зеландом квалификује као „уравнотежен монистички тип”.⁶⁹ Од четрдесет и четири изабране владе између 1867. године и 2021. године, свега пет је доживело изгласавање неповерења од стране парламента, при чему се стабилност извршне власти може приписати уставним конвенцијама које су утицале на представљеност канадских провинција у саставу кабинета, односно намирењу етничких апетита свих страна.⁷⁰ На крају, турбулентну уставну еволуцију пратила је исто тако турбулентна еволуција федералног државног уређења. Неки аутори попут Кенета Вера (*Kenneth Wheare*) су због јаког централизма Канади негирали својство федералне државе, називајући је „у најбољем случају

⁶⁵ Танасије Маринковић (2002), 389. Поједини аутори истичу да је ова Повеља извршила „готово револуционарни утицај на деловање судских органа”. Вид. Ran Hirschl, *Towards Juristocracy – the Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge (MA) and London, 2004, 19-20.

⁶⁶ Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman, *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 2016, 27.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Нова Шкотска је питање отцепљења покренула једанпут, 1868. године док је Квебек референдум о свом статусу имао два пута на дневном реду – 1980. године и 1995. године. Детаљније вид. Марко Станковић (2020), 124.

⁶⁹ Филип Лово (1999), 117.

⁷⁰ Роберт Випонд (*Robert C. Vipond*) период утицаја уставних конвенција на „обликовање“ канадског федерализма сликовито назива мега-уставном ером (*mega-constitutional era*). За њега је она отпочела шездесетих година XX века тзв. тихом револуцијом (*Quiet Revolution*), односно ширењем надлежности на нивоу федерације, а окончала се 1995. године, након квебечког референдума. Детаљније вид. Robert C. Vipond, „A Brief History of Mega-Constitutional Era in Canada”, *The Daily Plebiscite – Federalism, Nationalism and Canada* (ed. Robert C. Vipond), University of Toronto Press, Toronto, 2022, 21-37.

квази-федерацијом“⁷¹, док су други, кроз разне периодизације, указивали на променљиву природу канадског федерализма.⁷² То је, донекле, и оправдано, имајући у виду ипак недовољну инклузију франкофонске мањине, атипичну претпоставку надлежности у корист федерације као и способност централних власти да ветира законе провинција.

Аустралија. Најмањи континент на свету, Аустралија, колонизован је од стране британских досељеника између 1788. и 1829. године. „Богата земља континенталних размера била је у почетку настањена осуђеницима који су тамо упућивани с британског полуострва“, док је касније њено богатство привукло досељенике који су образовали више насеобина.⁷³ Колонијална подручја Британске империје су се временом ширила да би се „између 1850. године и 1891. године појавило шест одвојених самоуправних (*self-governing*) колонија, свака са сопственим уставом и институцијама власти, примећује Черил Сондерс (*Cheryl Saunders*).⁷⁴ Златна грозница довела је до значајнијег прилива популације, док је ширење сточарске индустрије довело до јачања локалних земљопоседника што је за последицу имало неравномерни развој колонија.⁷⁵ Економски ривалитет био је нарочито изражен између Новог Јужног Велса и Викторије, док су остале колоније у потпуности функционисале као одвојене политичко-територијалне јединице са готовом истим институцијама власти.⁷⁶ Међутим, и поред поменутих разлика, шест

⁷¹ Kenneth Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford, 1970, 23.

⁷² С тим у вези, постоје бројне периодизације канадског федерализма. Ми ћемо навести оне које су, према нашем мишљењу, најзначајније и које представљају узоре. То је на првом месту подела Мориса Ламонтања (*Maurice Lamontagne*) који разликује четири облика канадског федерализма: 1) квази-федерализам (1867-1920); 2) класични федерализам (1921-1930); 3) федерализам по нужди (1930-1954); 4) кооперативни федерализам (1954-до данас). Малори (*James Mallory*) незнатно шири ову поделу на пет кључних раздобља: 1) квази-федерализам; 2) класични федерализам; 3) федерализам по нужди; 4) кооперативни федерализам и 5) федерализам „двоструког лика“. У новијој теорији, значајна је подела Мари Од Бержерон (*Marie-Aude Bergeron*) која одговара раније осмишљеној подели Дарка Симовића, а која препознаје: 1) период квази-федерализма; 2) период бинарног (двојног, подељеног) федерализма и 3) период кооперативног федерализма. Ова подела нам се уједно чини и најједноставнијом и најисправнијом. Упор. Maurice Lamontagne, *Le Fédéralisme canadien, evolution et problèmes*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954, 5; James Mallory, „The Five Faces of Federalism“, *The Future of Canadian Federalism* (eds. Paul A Crepeau, Crawford B. Macpherson), University of Toronto Press, Toronto, 1965, 3; Marie-Aude Bergeron, *Fédéralisme et minorités nationales: le cas canadien en perspective*, Faculté des sciences sociales Université Laval, Québec, 2008; 87-88; Дарко Симовић (2005), 66.

⁷³ Драгољуб Поповић, *Увод у упоредно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, 183.

⁷⁴ Наведено према: Марко Станковић, „Аустралијски федерализам – изазови на почетку другог века примене савезног устава“, *Анали Правог факултета у Београду* 2/2007, 142.

⁷⁵ Marija Taflaga, „A short political history of Australia“, *Australian Politics and Policy* (eds. Peter J. Chen et al.), Sydney University Press, Sydney, 2019, 21.

⁷⁶ Та вештачка раздвојеност неретко је водила до апсурда. Вест и Марфи (*Barbara West, Frances Murphy*) бележе да је једна од најзначајнијих симболичких карактеристика раздвајања колонија била употреба железничких линија различитог колосека што је нпр. захтевало да путници који су се из

аустралијских колонија је држао на окупу готово идентичан правни систем, који је своју основу црпео из британског парламентаризма као и релативно слаба насељеност континента. Стога се, крајем XIX века, интензивирала идеја о стварању аустралијске федералне уније која је нарочито продубљена након Великог уставног конгреса одржаног 1891. године и Другог великог уставног конгреса из 1897 - 1898. године.⁷⁷ Изворни импулс идеје уједињења шест аустралијских колонија било је стварање јединственог економског тржишта на нивоу целог континента као и стварање заједничких одбрамбених капацитета помоћу којих ће ова држава-континент бити у стању да се супротстави потенцијалном освајачу.

Федерални уставни дизајн Аустралије коначно је скројен 1901. године након доношења и усвајања Закона о оснивању Комонвелта Аустралија (*An Act to constitute the Commonwealth of Australia*) који је, након већег броја измена и допуна и данас на снази. Међутим, уставни текст којим је установљена аустралијска федерација најпре је било потврђено на референдуму у свих шест аустралијских држава, па је тек онда донето као закон вестминстерског парламента.⁷⁸ Томас Флајнер је Аустралију називао „последњом федерацијом прве генерације“ (*the last federation of first generation*)⁷⁹, док ју је Јован Стефановић, заједно са Канадом и Индијом, сврставао у ред тзв. „колонијалних федерација“.⁸⁰ Постоје и аутори попут Џејн Холмс (*Jean Holmes*) који су „аустралијски федерализам називали непотребним куриозитетом у свету федерализма“, сматрајући да је због хомогене националне

Сиднеја упутили у Мелбурн изађу и промене воз на граници, а они који путују од Сиднеја до Аделејда учине то чак два пута! Детаљније вид. Barbara West, Frances Murphy, *A Brief History of Australia*, FoF Publishing, New York, 2010, 90.

⁷⁷ На тим конгресима су присуствовали делегати сваке од шест аустралијских колонија који су преговарали о организацији власти у будућој федерацији као и о начину на који ће се донети будуће заједнички текст устава, наводи Черил Сондерс. Детаљније вид. Cheryl Saunders, „Australia (Commonwealth of Australia) – Using Innovation in a Dual Federalism“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 29.

⁷⁸ Занимљиво је да су се референдуми о потврђивању Закона о оснивању Комонвелта Аустралија у понављали. Наиме, да би се обезбедио легитимитет јавног мњења било је неопходно да се за усвајање уставотворног акта изјасни 50% бирача са правом гласа. То се 1898. године није десило у Новом Јужном Велсу где је било неопходно да се „за“ изјасни 80 000 грађана са правом гласа (уместо тога, позитивно се изјаснило свега око 71 500 грађана. Након другог референдума одржаног 1899. године, велика већина се изјаснила потврдно, чиме се Аустралија изборила за доношење уставног решења по својој мери. За још детаља вид. Barbara West, Frances Murphy (2010), 91-94.

⁷⁹ Творац синтагме „федерације прве генерације“ (*first generation federations*) био је Томас Флајнер који у ову поделу, поред Аустралије, укључује још и Сједињене Америчке Државе, Швајцарску и Канаду (Miodrag Jovanović, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2007, 49, fn. 12).

⁸⁰ Jovan Stefanović, *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti (JAZU), Zagreb, 1962, 19.

структуре ова држава требало да се определи за унитарни политички систем.⁸¹ Било како било, комбинација британског парламентаризма и америчког федерализма показала се као релативно добар избор за ову државу. Утицај британских институција власти већ раније је био присутан у свих шест аустралијских држава па је одлука да се овај систем власти „преслика“ и на федералну државу представљао донекле логичан и очекиван потез. Једина дилема која се нашла пред уставотворцем јесте била везана за одговор на питање како на прави начин спојити федерални систем са парламентарним. Наиме, како је у парламентарном систему власти влада одговорна искључиво пред доњим домом парламента, поставило се питање значаја и утицаја горњег дома. Постојећа неегалитарност домова донекле је оправдана чињеницом да „Сенат више представља резервни дом политичких странака, него тело у којем су представљене савезне државе“.⁸² То је донекле потврђено и пресудом Вишег савезног суда према којој састав горњег дома више није искључиво резервисан за шест аустралијских држава, већ право на своје представнике имају и територија главног града и Северна територија.⁸³ Међутим, аустралијски уставотворац је успео да на крајње оригиналан начин обезбеди партиципацију федералних јединица у законодавној власти гарантујући представницима федералних јединица пет места у општепредставничком дому. Када је реч о организацији извршне власти, њу чине генерални гувернер, намесник британске круне, и министарски савет. Ипак, Ратнапала и Кроув (*Suri Ratnapala, Jonathan Crowe*) наводе да се „извршна власт у Аустралији налази у рукама министарског савета односно премијера, будући да је „уставна локација извршне власти у круни само фикција“.⁸⁴ Влада односно министарски савет се у свом раду ослањају на поверење општепредставничког дома. Већински изборни систем успео је донекле да обезбеди стабилност владе, а законодавна и уставотворна овлашћења оба дома изванредно утицај федералних јединица у вршењу власти федерације. На тај начин је институт распуштања парламента сведен на „стратешку погодност владајуће странке [...] да одреди време одржавања избора“.⁸⁵

Оснивачи аустралијске федерације, бележи Роналд Вотс, „одбили су канадски модел релативно централизоване поделе власти и определили су се за амерички модел енумеративног навођења федералних овлашћења, оставивши неопредељене надлежности федералним јединицама“.⁸⁶ Речима угледног

⁸¹ Jean Holmes, „The Australian Federalism System“, *International Political Science Review* 4/1984, 397. Од домаћих аутора слично сматра и Миодраг Јовичић који наводи да „би адекватно решење без веће штете могло да буде нађено и у унитарном уређењу“. Миодраг Јовичић (1973), 56.

⁸² Ronald Watts (1996), 22.

⁸³ Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 171-172.

⁸⁴ Suri Ratnapala, Jonathan Crowe, *Australian Constitutional Law. Foundations and Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 51.

⁸⁵ *Ibid.*, 59.

⁸⁶ Ronald Watts (1996), 22.

аустралијског конституционалисте Брауна (A. J. Brown), „уставноправно гледано, Аустралија је читав век била замрзнут континент“.⁸⁷ У пракси, ипак, Аустралија је еволуирала у централизовану федерацију највише због контроле пореских прихода од стране савезних власти (члан 53. Устава). Међутим, утицај централне, федералне власти на власти федералних јединица је доживео мањи крах за време пандемије заразне болести COVID-19. Применом ванредних овлашћења, шест аустралијских држава су се на различите начине супротставиле пандемији, што је додатно подстакло партикуларизам. Напетост је порасла до те мере да је у августу 2021. године војска патролирала дуж границе између Квинсленда и Новог Јужног Велса.⁸⁸ Ипак, недуго по окончању пандемије односи су поново стабилизовани у овој, сада већ преко сто година старој федералној држави.

Индија. Индијски уставни мозаик дуго је склапан под снажним утицајем различитих правних система. „Англосаксонско право у тој земљи није дошло у додир само с једним, него чак с два друга правна система – с хиндуистичким и шеријатским или исламским правом“, примећује Драгољуб Поповић.⁸⁹ Управо та хетерогеност друштва представљаће главну покретачку снагу, али и главни „камен спотицања“ у функционисању ове најмногољудније државе у свету.

Привучене великим богатствима Индије, европске колонијалне силе у XVI веку оснивају своје колонијалне насеобине. Међутим аутохтоно становништво као и колонијални поседи Холанђана, Португалаца и Француза врло брзо су се у потпуности нашли под британском влашћу. Британски утицај се врло брзо проширио од обала Индијског океана на југу па све до обронака Хималаја на северу. Значајну улогу у колонизацији индијског полуострва имао је њихов конгломерат, Источноиндијска компанија (*East India Company*). Њена овлашћења су временом расла – најпре је 1600. године добила право на контролу увоза и извоза робе, да би се потом проширила и на контролу примене енглеског права широм Индије. Источноиндијска компанија наметнула као главни организатор власти

⁸⁷ A. J. Brown, „Federalism, Regionalism and the Reshaping of Australian Governance“, *Federalism and Regionalism in Australia - New Approaches, New Institutions?* (eds. A. J. Brown, Jennifer Bellamy), ANU Press, Canberra, 2006, 11.

⁸⁸ The Guardian, *Law and border: How Queensland's harsh rules are creating hardship and heartache*, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/aug/21/law-and-border-how-queenslands-harsh-rules-are-creating-hardship-and-heartache>, (29.12.2021). Ово питање се врло брзо нашло и пред аустралијским судовима. Подносиоци жалбе су истицали да је затварањем граница унутар федералних јединица групо прекршен члан 92. Устава којим се гарантује слободна трговина, слободан промет и односи између федералних јединица. У новембру 2021. године, Виши суд је одбацио жалбу наводећи да је у датој ситуацији затварање граница било ваљано, те да су хитне мере биле доследне у сузбијању заразне болести COVID-19 (Alan Fenna, „Australian Federalism and the COVID-19 crisis“, *Federalism and the Response to COVID-19 – A Comparative Analysis* (eds. Rupak Chattopadhyay et al), Routledge, London and New York, 2021, 24).

⁸⁹ Драгољуб Поповић (2011), 188.

британске круне.⁹⁰ Како би придобила наклоност домаћег, аутохтоног становништва, Источноиндијска компанија је право на организацију власти у Индији добила и од великог могула, древног индијског владоца. Међутим, велики економски потенцијал натерао је Британску империју да преузме сва овлашћења 1858. године. Законом о управљању Индијом (*Government of India Act*), на чело Индије је постављен генерални гувернер који је носио титулу индијског вицекраља, а кога је именовала краљица Викторија.⁹¹ Њему је у управљању помагало петнаесточлано тело, тзв. савет, који је био састављен од Енглеза и Хиндуса, а који су се налазили на челу појединих департмана. На крају, закон из 1858. године је предвидео и тело налик на парламент, које је имало искључиво право предлагања појединих законодавних решења, али не и законодавну власт и чије је чланове директно бирао генерални гувернер.⁹² Судска власт је припадала британским судовима, који су, судећи локалном становништву, у пресудама неретко прихватили локална правила и обичаје. Помоћу сопствене судске власти, Британци су, према мишљењу Рамохана Роја (*Ram Mohan Roy*), чувеног реформатора, „успели да обезбеде стабилност Британске империје на индијском полуострву“.⁹³ Територија индијског полуострва је све до стицања независности била подељена на девет покрајина, на чијем челу су се налазили поменути генерални гувернери, док је други део подручја Индије био подељен на велики број малих, принчевских држава, на чијем челу су се најчешће налазили британски велепоседници или други британски резиденти.

У оваквом систему британске владавине Индијом, индијски народ остао је у основи обесправљен и грубо експлоатисан.⁹⁴ У борби за већа права Хиндуса, али и осталог домородачког становништва нарочито се истакао Индијски национални конгрес (*Indian National Congress*), политичка организација коју су основали локални интелектуалци али и тзв. средњи слој друштва 1885. године.⁹⁵ Њихов најпре насилан, а потом и ненасилан отпор приморао је Вестминстерски парламент да реагује 1935. године доношењем новог Закона о управљању Индијом којим је предвиђена агрегација односно обједињавање девет покрајина и стварање Индијске федерације. Он је предвидео успостављање парламентарног система власти, у којем су се као централни органи федерације нашли генерални гувернер

⁹⁰ Британској империји је у одговарало да преко Источноиндијске компаније врши власт са ограниченом одговорношћу. Компанија се обавезала на примену британског права и исплату 400 000 фунти годишње, а заузврат јој је Велика Британија дозвољавала сваки облик економског монопола. У деветнаестом веку су јој ове привилегије постепено одузете. За више детаља вид. Hermann Kulke, Dietmar Rothermund, *A History of India*, Routledge, London and New York, 2004, 244.

⁹¹ Durga Das Basu, *Introduction to the Constitution of India*, LexisNexis, Haryana, 2015, 3.

⁹² Ово правило се променило 1919. године када су у његов састав почели да улазе и изборни чланови.

⁹³ Mithi Mukherjee, *India in the Shadows of Empire – A Legal and Political History (1774-1950)*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 45-46.

⁹⁴ Миодраг Јовичић (1984), 296.

⁹⁵ Mithi Mukherjee (2010), 93.

(*Governor General*), министарски савет (*Council of Ministers*) и дводомо народно представништво (*Parliament*). Међутим, овај „империјални устав“, како га назива Митхи Мукхерџе (*Mithi Mukherjee*), није у пракси произвео жељене резултате.⁹⁶ Индијски национални конгрес га је од самог почетка бојкотовао сматрајући га наметнутим. У то време, вође партије Махатма Ганди (*Mahatma Gandhi*), а од 1934. године Џавахарлар Нехру (*Jawaharlar Nehru*), залагали су се за потпуно осамостаљење Индије, а та идеја је додатно оснажена за време Другог светског рата, услед освајачких претензија Јапана на делове њихове територије. Окончањем рата, Британци су одлучили да признају независност Индије 1947. године, а услед снажних верских потреса, потпуно непланирано, и Пакистана крајем 1947. године.

Отцепљење Пакистана показало је да је Индијска федерација замишљена Законом од 1935. године неодржив пројекат. „Отцепљење муслиманског дела индијског потконтинента у засебну државу Пакистан нагнало је индијског уставотворца да обезбеди што снажније јединство, упркос бројним разликама које постоје у федералној држави“, примећује Ратко Марковић.⁹⁷ Стога је уставотворна скупштина, након дужег времена рада, усвојила текст Устава 1949. године, а сâм Устав Индије је ступио на снагу почетком 1950. године. Поред „октроисаног“ Устава Јапана⁹⁸, Устав Индије представља најдужи и најдуготрајнији Устав на азијском континенту. Тајна његове дуговечности лежи у његовој прилагодљивости различитим друштвеним променама у Индији⁹⁹, премда неки аутори као пресудан разлог истичу „квалитет сâмих уставних норми“.¹⁰⁰ Да би отклонио потенцијалну опасност од даљег деловања центрифугалних сила које су свој ослонац тражиле у етничким, језичким и верским различитостима, одабран је уникатан облик федералног државног уређења. Њиме је савезна власт добила значајнија овлашћења, попут могућности укидања федералних јединица, како би се спречио њихов партикуларизам. То је у теорији довело до дебате о карактеру индијског државног уређења. Поједини аутори су Индију називали „федерацијом без федерализма“, неки „квази-федерацијом“, а трећи су јој у потпуности негирали својство федералне државе.¹⁰¹ Међутим, индијско искуство је показало да је могуће

⁹⁶ *Ibid.*, 181-218.

⁹⁷ Ратко Марковић (2012), 383.

⁹⁸ За више детаља о оваквој квалификацији јапанској Устава вид. Алекса Николић „О делотворности једне уставне норме: случај Јапана“, *Политичка ревија* 3/2019, 12.

⁹⁹ Међутим, његову дуговечност ипак треба условно разумети. Устав Индије се од свог доношења па до октобра 2021. године мењао чак 105 пута.

¹⁰⁰ Mahendra Pal Singh, „India“, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, 169.

¹⁰¹ Примера ради, Карл Фридрих се у својој студији ослања на „став индијских научника који инсистирају да Индија није један федерални систем, него унитарна држава с допунским федералним цртама“. Овакво тумачење су прихватили Ратко Марковић који наводи да је Индија „унитарна држава са споредним федералним обележјима“, односно Миодрaг Јовичић који, по узору на поделу Кенета Вера, сврстава Индију у „квази-федерације“. Насупрот њима, Ђузепе де Веготини

релативно успешно комбиновати федерализам и хетерогеност друштва. Повремене трзавице у једној овако сложеној, многољудној земљи су донекле и очекиване – па тако и наредба председника Индије о реорганизацији државе Џаму и Кашмир од 2019. године.¹⁰²

Када је реч о систему власти, индијска федерација се определила за британски модел парламентарне владе. Он се заснива на блиском односу између законодавне и извршне власти. Законодавна власт се састоји из два дома, општепредставничког, резервисаног за све грађане и сената, у којем се налазе представници федералних јединица. Такво решење последица је индијског партикуларизма односно „закона угледања“ на прву федерацију на свету – САД. Извршна власт је концентрисана у министарском савету на чијем челу се налази премијер, који је по правилу предводник странке која је освојила највећи број гласова на изборима у оквиру општепредставничког дома. Савет министара на челу са премијером је колективно одговоран општепредставничком дому и опстаје на власти докле год ужива његово поверење. У досадашњој историји Индије, криза у односима између законодавне и извршне власти проузроковала је четири распуштања парламента односно три „пада владе“. Последњи пут се то десило 1999. године када је влади премијера Вајпаје (*Atal Bihari Vajpayee*) изгласано неповерење захваљујући једном гласу разлике (270 гласова насупротив 269).¹⁰³ У преобликовању индијског парламентаризма, значајну улогу имале су и уставне конвенције, попут оне којом се приликом избора гувернера држава од стране председника Индије најпре консултује савезна извршна власт.¹⁰⁴ На крају, треба истаћи да је на еволуцију индијског парламентарног система утицао и развој страначког система. Наиме, доминантни Индијски национални конгрес, странка која је изнела „терет“ борбе за независност, временом је покушала да у значајној мери, кроз рад савезног парламента, утиче на даљу централизацију државе. „У томе их је онемогућио Врховни суд, који се својом активношћу показао као чувар индијског устава, система власти и типа државног уређења“, примећује Дурга Дас Басу.¹⁰⁵ Коначно, слом Индијског националног конгреса довео је до промене власти

сврстава Индију у „парламентарну федерацију“. Упор. Карл Фридрих (2005), 189; Ратко Марковић (2012), 383; Миодраг Јовичић (1984) 304; Ђузепе де Верготини (2015), 448.

¹⁰² За више детаља о реорганизацији индијских федералних јединица вид. Gebreyesus Terefe, „Federalism and Diversity in Ethiopia and India: Mechanism, Factors and Comparative Conclusions“, *Federalism in Contemporary Public Law* (eds. Suren Avakyan, Vadim Korolkov, Emma Grigoryan), Federalist Discussion Club and Prospekt, Moscow, 2022, 241.

¹⁰³ Pushpa Kumari, „The role of the Atal Bihari Vajpayee as a Prime minister (1999-2004)“, *Review Journal of Political Philosophy* 1/2021, 157.

¹⁰⁴ Mahendra Pal Singh (2013), 188.

¹⁰⁵ Durga Das Basu, (2015), 321.

и стварања широких страначких коалиција, које су, макар за сада, зауставиле тренд централизације Индије.¹⁰⁶

3. Швајцарска Конфедерација – квадратура круга непоновљивог политичког система?

Немогуће је проучавати еволуцију Швајцарске Конфедерације, а немати на уму да она представља подручје на којем се сусрећу романска и германска култура. Овај својеврсни „европски микрокосмос“ карактерише мултиетничност, мултилингвалност и мултиконфесионалност.¹⁰⁷ Другим речима, у Швајцарској данас живе три посебне етничке групе (немачка, француска и италијанска) које су у међувремену изградиле заједничку националну свест, док лингвистичку шареноликост чине чак четири званична, државна језика – немачки, француски, италијански и ретроромански. Уз то, швајцарску популацију у значајном проценту одликују и две велике хришћанске религије, католицизам и протестантизам. Управо су ове различитости и обележиле историју ове Алпима ушуткане федерације. Међутим, геополитички положај, економско богатство и висок стандард друштва, уз федерално државно уређење и демократски политички режим утицали су на стабилност друштвено-политичког система.¹⁰⁸ Другим речима, „Швајцарска традиција компромиса и пропорционалне представљености повезана је са поменутиим разноликостима“¹⁰⁹, што је у пракси довело до стабилизације једног плуралистичке и потенцијално високо конфликтне средине.

¹⁰⁶ Луиз Тилин (*Louise Tillin*) примећује да је управо пораз Индијског националног конгреса довео до преласка из тзв. централизованог у кооперативни федерализам, који карактерише сарадња федералног центра и индијских федералних јединица (*Louise Tillin, Indian Federalism, Oxford University Press, Oxford, 2019, 30-33*).

¹⁰⁷ Dusan Sidjanski, Marc de Bellet, *L'Union européenne à la lumière du Fédéralisme Suisse : colloque Latsis 1995*, Institut européen de l'Université de Genève, Genève, 1996, 11. Шићански је потом, у својим радовима тврдио да је швајцарски федерализам „како својим квалитетима, тако и недостацима, празнинама и напорима за прилагођавањем, пробно искуство и мини лабораторију за Европску федерацију“ (Душан Шићански, *У трагању за новим европским федерализмом* (превела с француског Ксенија Шпадијер – Туфегџић), Гутенбергова галаксија, Београд, 2002, 26-27).

¹⁰⁸ Зато Аренд Лајпхарт Швајцарску Конфедерацију заједно са Аустријом квалификује као „подељену али стабилну демократију“. Вид. Arend Lijphart, *Thinking About Democracy – Power sharing and majority Rule in theory and practice*, Routledge – Taylor and Francis Group, London and New York, 2008, 28-31.

¹⁰⁹ Giovanni Biaggini, „Switzerland“, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, 304.

Швајцарска, поред Сједињених Држава, представља други важан нуклеус у процесу стварања модерне федералне државе. Она данас представља једини западноевропски пример „центрипеталне, окупљајуће (*coming-together*) федерације“.¹¹⁰ Међутим, овај нимало лак и једноставан задатак прошао је дуг еволутивни пут из конфедералног у федерално државно уређење, уз кратак, наметнут унитаристички интермецо за време Хелветске републике почетком XIX столећа. Упоредо са трансформацијом државног уређења, мењала се и правна природа система власти у Швајцарској која је до данашњег дана остала предмет спорења највећих иностраних и домаћих имена уставноправне науке.

Ослобођење од власти Хабзбурговаца започеле су три мале алпске политичке организације које су схватиле да се једино заједно, кроз одбрамбени савез, у извесној мери могу супротставити Светом римском царству. Тако су Швиц, Ури и Унтервалден крајем XIII века заједнички донеле Федералну повељу (*Bundesbrief*), први писани документ који сведочи стварању феудалног одбрамбеног савеза, односно тзв. „Старог савеза“ (*Alte Eidgenossenschaft*). Три поменуте државице односно три тзв. пракантона чинила су језгро око којег су почеле да се окупљају друге заједнице односно кантони¹¹¹, да би њихов број током XIV и XV века нарастао на тринаест. Конфедерација тринаест кантона представљала је мешавину кнежевина, војводства, градова – држава, олигархија односно непосредних алпских демократија које су биле удружене и окупљене око истог циља – одбране и заштите.¹¹² Савез је, упркос верски подељеном становништву успео да заобиђе Тридесетогодишњи рат (1618-1648) између католика и протестаната, што је додатно оснажило његово јединство и даље напредовање.

„Конфедерација тринаест кантона представљала је конгломерат састављен од делова различите врсте, повезан различитим циљевима и интересима“, подсећа Ерк.¹¹³ Ова лабава заједница функционисала је на уговорној основи између кантона и њен заједнички орган била је Диета (Скупштина савеза). Диета је представљала врховно тело Конфедерације састављено од делегата кантона, чији је број варирао од једног до четири, али у којем су кантони имали само један глас без обзира на

¹¹⁰ Wilfried Swenden, *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Palgrave Macmillan, New York, 2006, 42. Линдер и Милер користе мало другачију синтагму која има идентично значење. Они наводе да је „Швајцарска творевина одоздо према горе“, будући да је у свом развоју прошла најпре кроз конфедерални облик државног уређења (Wolf Linder, Sean Mueller, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 1).

¹¹¹ Реч кантон је француског порекла (*cantons* – окрузи, области) и данас представља општеприхваћен термин који потпуно равноправно користе сва четири призната језика у Швајцарској – немачки, француски, италијански и ретроромански, па ћемо га и ми у овом раду користити да означимо друге федералне јединице.

¹¹² Jan Erk, *Explaining Federalism – State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge – Taylor and Francis Group, London and New York, 2008, 74.

¹¹³ Димитрије Продановић, *Централни извршни органи у скупштинском систему Швајцарске конфедерације и европских социјалистичких земаља*, Институт друштвених наука, Београд, 1982, 13.

број делегата. Делегати су били везани императивним мандатом и обавезним упутствима својих кантона, а да би одлуке биле обавезујуће за све, било је неопходно да их Диета доносе једногласно. Њене надлежности су махом биле резервисане за питање безбедности односно одбране Конфедерације, решавање спорова између кантона, али и питање вођења спољне политике. Када је реч о извршној власти Конфедерације, мишљења у теорији су подељена; неки аутори сматрају да она није постојала, већ да је постојала само извршна власт кантона, док друга група аутора наводи у својим изворима да је постојао посебан извршни орган Конфедерације – Ворорт.¹¹⁴ Међутим, пажљивом анализом можемо доћи до закључка да је Ворорт заправо представљао председавајући кантон (најчешће Цирих – прим. А. Н.), који је заказивао заседања Диете и бавио се припремом текућих питања, а не некакав засебан орган Конфедерације. Наиме, како је извршна власт у потпуности зависила од воље кантона, можемо се сложити да у правом смислу није постојао извршни орган на нивоу Конфедерације који би спроводио одлуке Диете.

Надахнут војним успесима у француској револуцији, Наполеон Бонапарта је заједно са трупима директоријума извршио инвазију на Швајцарску Конфедерацију 1798. године. Отпор уједињених швајцарских кантона врло брзо је сломљен. Обер (*Jacques Aubert*) огорчено закључује да Швајцарска постаје „француски сателит од пролећа 1798. године па све до пада Наполеона 1813. године“.¹¹⁵ Одмах након освајања, Швајцарска добија октроисани устав¹¹⁶, којим се укида дотадашњи облик државног уређења и организације државе, а новонастала Хелветска република се, по узору на Француску, дефинише као „једна и недељива“ (члан 1. Устава). Први пут у швајцарској историји уставом је предвиђено начело поделе власти према којем законодавна власт припада дводомом народном представништву, извршна Директоријуму а судска власт Врховном суду. Швајцарска је била подељена на двадесетак административних и изборних кантона, што је неодољиво подсећало на француски систем департмана. Међутим, „Хелветска република је постојала само на папиру – у пракси је на сцену ступио хаос“, примећује Џонатан Штајнберг (*Jonathan Steinberg*).¹¹⁷ Непрестани сукоби између федералиста и унитариста приморали су Наполеона да се приклони федералистичкој струји. Под његовим окриљем донет је тзв. Акт о посредовању

¹¹⁴ Вид. Antoine Favre, *Droit constitutionnel suisse*, Éditions universitaires, Fribourg, 1970, 17; Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse* (vol. II), Stämpfli Editions, Berne, 2013, 17-20. И у нашој теорији било је расправа на ову тему. Упор. Драгољуб Поповић, *Општа правна историја: Стварање модерне државе*, Досије студио, Београд, 2002, 242; Вучина Васовић, *Савремене демократије II*, Службени гласник, Београд, 2008, 106; Димитрије Продановић (1982), 13-17.

¹¹⁵ Jacques F. Aubert, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Francke Éditions, Berne, 1974, 9

¹¹⁶ Иако је реч о подареном Уставу, Устав Хелветске републике су формално прихватили швајцарски грађани изјашњавањем на својим „примарним скупштинама“. Детаљније вид. Миодраг Јовичић (1984), 180.

¹¹⁷ Jonathan Steinberg, *Why Switzerland?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 10.

(*Acte de médiation*) 1803. године који је поново вратио и оснажио положај кантона и фактички успоставио Швајцарску Конфедерацију каква је постојала пре француске окупације. Поново је уведена Диета као једини државни орган који је, овај пут, одлуке доносио већином гласова а не једногласно. Тиме је Швајцарска направила први корак ка увођењу федералног државног уређења.

Падом Наполеона 1815. године, Диета је донела Федерални пакт (*Pacte fédéral*) којим је прецизирала да се у саставу Швајцарске налази двадесет два кантона и Диета, као централни државни орган надлежан за одбрану, трговину и спољну политику. Задржана је одредба према којој се одлуке доносе већином гласова, а не једногласно. Међутим, Швајцарска Конфедерација није више била онако уједињена као пре Наполеонових освајања. Постојале су снажне поделе између католичких кантона, који су се опирали јачању извршне власти и протестантских кантона, који су се залагали за чвршћу унију.¹¹⁸ После периода рестаурације наступио је период регенерације швајцарске државе (1830 - 1848)¹¹⁹ који је довео до продора „либералних и демократских покрета и идеја [...] широм Швајцарске, па чак и у конзервативним кантонима“.¹²⁰

Међутим, увертира пред доношење Устава од 1848. године ипак је био кратак грађански рат у којем су се либерални, протестантски кантони сукобили са конзервативним, католичким кантонима. Повод је био оснивање одвојеног савеза католичких кантона, Сондербунда (*Sonderbund*), у чему су протестанти видели кршење Федералног пакта. Победу су извојевали кантони са протестантском већином који су осталим кантонима наметнули нови текст устава. Устав Швајцарске од 1848. године створио је модерну, савезну државу, која је изричито предвиђала надлежности федерације, док је регулисање свих осталих области препустила за тадашњих двадесет и пет кантона, колико их је у датом тренутку бројала Швајцарска.¹²¹ Тиме је, истиче Марк Томен (*Marc Thommen*), у значајној мери „ојачана демократска структура Швајцарске као и положај основних права њених грађана“.¹²² Уставом је уведена јединствена организација власти на федералном нивоу у којој је примат имала законодавна власт, односно дводома Савезна скупштина (*Bundesversammlung*) сачињена из доњег дома, Националног већа (*Nationalrat*) и горњег дома, Већа народа (*Ständerrat*). Уставотворац је Савезну скупштину препознао не само као највиши, већ и као централни орган власти која

¹¹⁸ Jan Erk (2008), 74.

¹¹⁹ Димитрије Продановић (1982), 37.

¹²⁰ Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2009, 464.

¹²¹ Интересантно је да се Швајцарска, по узору на Сједињене Америчке Државе, из историјских разлога определила за конфедерални назив државе (Швајцарска Конфедерација), иако је у потпуности прешла на федерални облик уређења. Такав назив је, из поменутих разлога, задржала до данас.

¹²² Marc Thommen, *Introduction to Swiss Law*, Carl Grossmann Verlag, Berlin-Bern, 2018, 137-138.

би, зарад боље функционалности система, бирала посебан орган снабдевен извршним овлашћењима – Савезно веће (*Bundesrat*). Другим речима, циљ уставотворца било је потчињавање извршне власти представничком телу по узору на циљеве француске револуције али и каснију француску уставну традицију – еманципацију воље народа. Са тим су сагласни и Флајнер, Мишић и Топервјен који наводе да је „већ (је) на први поглед евидентно да је овај уставни текст у великој мери било инспирисано америчким Уставом од 1787. године као и тековинама француске револуције“.¹²³ Међутим, жеља за унификацијом материје грађанског и кривичног права, стварањем војске и признавањем института полунепосредне демократије навела је „Савезно веће да направи једну свеобухватну студију о промени устава“¹²⁴, што је убрзо затим довело до израде али и усвајања новог уставног текста.

Уставна ревизија од 1874. године је довршила стварање швајцарског уставног мозаика. Нови уставни текст је задржао идентичну структуру као и претходни, али је значајно оснажио положај савезне власти. Њиме је Швајцарска Конфедерација добила заједничку војску, а у њене надлежности су уврштена и питања грађанског права (попут закључења и развода брака, основних правила облигационог права итд.), кривичног права као и право организовања законодавног референдума. Норме везане за организацију и надлежности законодавне, извршне и судске власти су остале исте. Међутим, на даље функционисање швајцарског система у значајној мери су утицала неписана правила, односно уставне конвенције. Оне су нарочито обликовале швајцарско друштво у кризним временима (за време Првог и Другог светског рата, односно економске кризе након Другог светског рата). Тада је дошло до значајнијег ширења надлежности Савезног већа, нарочито у случају ванредног стања. Поред тога, и сâм текст устава је доживео бројне формалне и неформалне измене, нарочито непосредно после окончања Другог светског рата.¹²⁵

Уставна решења садржана у Уставу од 1874. године у значајној мери су задржана и у важећем Уставу Швајцарске Конфедерације од 1999. године. Актуелни уставни текст није унео „револуционарне“ промене у швајцарско уставно уређење, јер је највећа пажња приликом његовог доношења била посвећена „пречишћавању“ текста старог устава који је, услед многобројних делимичних промена, постао непрегледан и тежак за сналажење. „У односу на претходни, нови Устав је укинуо неке архаичне, застареле и превазиђене одредбе (нпр. забрану апсинта, о коришћењу хлебних житарица, контроли миграционих агенција, плаћању бракова, итд.), али је и прихватио савремене уставне норме (као што су

¹²³ Thomas Fleiner, Alexander Misić, Nicole Töpferwien, *Constitutional Law in Switzerland*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012, 13.

¹²⁴ Jacques F. Aubert (1974), 37.

¹²⁵ Устав Швајцарске Конфедерације од 1874. године доживео је више од 140 ситних, делимичних промена. Детаљније вид. Оливер Николић, „Уставни развој Швајцарске – историјско правни поглед“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд, 2018, 30.

заштита података, парламентарни имунитет, јавност односа посланика и појединих интересних група, прецизирање основа уставне контроле, итд.).¹²⁶ Другим речима, „идеја (уставотворца – прим. А.Н.) је била само модернизација старе верзије у којој су старомодне речи и застареле одредбе избрисане“.¹²⁷ На тај начин је текст Устава „осавремењен, а језик уподобљен модерном времену, иако је суштински систем у целини остао исти“, наводе Обер (*Jean-François Aubert*) и Гризел (*Edenne Grisel*)¹²⁸. Такав став потврђује и Томас Флајнер који у једном свом раду доноси оптимистичан закључак да ће и у будућности „швајцарско друштво бити у стању да се одупре свим изазовима глобализације, без губитка свој идентитета“.¹²⁹

Чини се да ниједна држава на свету није изазвала више контроверзи приликом одређивања односно квалификовања система власти од Швајцарске Конфедерације. За то је делимично „крив“ и устав, односно устави модерне швајцарске државе, будући да ниједан од њих није изричито дефинисао систем власти. Његова неодређеност навела је највећа домаћа и светска уставноправна и политиколошка имена да покушају да пронађу одговор.¹³⁰ Међутим, непостојање сагласности чак ни око оних општепознатих чињеница, довело је до тога да је питање правне природе швајцарског система остало до данашњег дана неразјашњено. Према критеријуму претежности, највећа уставноправна и политиколошка имена се споре око два питања – да ли је систем власти у Швајцарској скупштински или директоријални? Према спољашњим обележјима, односно слову Устава, систем власти у Швајцарској је најближи теоријском одређењу скупштинског система. То је видљиво из уставне формулације члана 148. става 1. према којем дводомој „Савезној скупштини припада врховна власт“. Поред тога, Савезно веће не представља извршну власт, већ орган који је у служби Савезне скупштине, који „извршава врховну извршну власт Конфедерације“ (члан 174. Устава). Његових седам чланова бира Савезна скупштина на заједничкој седници оба дома на временски период од четири године, при чему Савезно веће нема могућност да распусти Савезну скупштину. Речју Драгољуба Поповића, на тај начин је постигнута суштина скупштинског система - „уништење снаге извршне

¹²⁶ *Ibid.*, 32.

¹²⁷ Nicolas Schmitt, „The Foreign Relations of Swiss Cantons: Within the Frame of the New 1999 Swiss Constitution“, *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland* (eds. Lidija Basta Fleiner, Thomas Fleiner), PIFF, Helbing & Lichtenhahn, Bâle-Genève-Munich, 2000, 165.

¹²⁸ Jean-François Aubert, Edenne Grisel, „The Swiss Federal Constitution“, *Introduction to Swiss Law* (eds. François Dessemontet, Tuğrul Ansay), Kluwer Law International, The Hague, 2004, 19.

¹²⁹ Thomas Fleiner, „The Current situation of Federalism in Switzerland“, *REAF* 9/2009, 88.

¹³⁰ Примера ради, већина старијих домаћих аутора попут Иве Крбека, Миодрага Јовичића, Павла Николића и Драгана Стојановића систем власти у Швајцарској одређују као скупштински. Насупрот њима, страни аутори попут Филипа Ловоа, Андре Оријуа, Жака Обера, Пјера Пактеа, Ђузепеа де Верготинија и Томаса Флајнера Швајцарску Конфедерацију махом дефинишу као директоријални систем власти. Оваквом становишту били су наклоњени Ратко Марковић и Лидија Баста Флајнер, а придружили су им се наши савременици попут Дарка Симовића.

власти и њено потчињавање представничком телу, које је у непосредној вези са народом“.¹³¹

Међутим, Миодраг Јовичић је приметио да „ствари у друштву не стоје већ се крећу и то неизбежно изазива промене у објективној стварности“¹³². Те промене пружиле су могућност појединим ауторима да систем власти у Швајцарској оцене као директоријални. Филип Лово који наводи да „Савезно веће, врло далеко од тога да представља извршну власт (извршни орган или функцију, у питању је непрецизан превод – прим. А.Н.) као у скупштинском систему, у ствари је угаони камен швајцарског уставног система које све више мења своја обележја. Стога, систем власти у Швајцарској по својим особинама највише одговара тзв. директоријалном систему у којем је „извршно тело колегијално и није политички одговорно парламенту“.¹³³ Таквог становишта су и Томас Флајнер и Лидија Баста Флајнер који наводе да је у питању посебан систем поделе власти, уз председнички и парламентарни који „обједињује функцију шефа државе, премијера и владе у једном колегијалном телу које истовремено децентрализује извршну власт између седам једнаких чланова“.¹³⁴ Напослетку, и домаћи аутори попут Марковића и Симовића сматрају да је „оправданије говорити о Швајцарској као примеру директоријалног система“, имајући у виду да је реч о јединственом облику организације власти у којем „колегијална егzekутива није политички одговорна легислативи“.¹³⁵ Сви претходно поменути аутори су инспирацију за овакво становиште пронашли у уставнови Директоријума која је била уведена Уставом Француске од 1795. године.¹³⁶ Ипак, заступање овог становишта као примарног нам је непојмљиво из најмање два разлога - првог, јер је устав предвидео однос „хијерархије“ између Савезне скупштине и Савезног већа и другог, према којем изједначавање швајцарског система власти са директоријалним системом успостављеним у Француској носи у себи двојакe недостатке – француски директоријум, за разлику од Савезног већа нити је поседовао значајнија овлашћења, нити су министри били његови чланови.¹³⁷

Размимоилажењу између „писаног и стварног устава“ није само допринело јачање значаја носилаца извршних овлашћења већ и начин организације

¹³¹ Драгољуб Поповић (2002), 257.

¹³² Миодраг Јовичић, *О уставу: теоријско-компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977, 62.

¹³³ Филип Лово (1999), 122.

¹³⁴ Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner (2009), 466.

¹³⁵ Упор. Ратко Марковић (2013), 205-206; Владан Петров, Дарко Симовић (2018), 327.

¹³⁶ Упор нпр. Jacques F. Aubert (1974), 11; Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner (2009), 466-468; Филип Лово (1999), 122.

¹³⁷ Управо је овај други аргумент био пресудан Драгољубу Поповићу у писаној полемици коју је водио са Ратком Марковићем, иначе присталицом квалификовања швајцарског система власти као директоријалног. Вид. Драгољуб Поповић (2002), 256.

поменутих носилаца. Другим речима, продор уставних конвенција утицао је на коначно преобликовање швајцарског скупштинског система, које своју кулминацију доживљава 1959. године, након договора водећих политичких партија Швајцарске о начину избора чланова Савезног већа, односно увођења тзв. „чаробне формуле“.¹³⁸ Тада је у потпуности заокружен „продор“ консоцијативне демократије и њених обележја у Швајцарској.¹³⁹ Због тога, систем организације власти у Швајцарској се само у основи може квалификовати као скупштински, будући да у пракси „егзекутива“, захваљујући између осталог и консоцијативним механизмима, све више „мења теоријски успостављен образац односа међу органима власти, у којем је носилац извршних овлашћења надмоћан над представничким телом“.¹⁴⁰

4. Закључак

Историјски развој система власти и федерализма показује да ови институти настају и обликују се кроз непосредан додир (уставно)правних решења и политичке праксе. Са уставним утемељењем начела поделе власти крајем XVIII и почетком XIX века, кодификована су два трајна модела организације државне власти – председнички и парламентарни – као и федерални облик државног уређења. Упоредо, настаје и пример без „двојника“ у упоредном праву – швајцарски скупштински систем, који се заснива на темељима теоријског учења о демократском јединству власти, а који се добро „сналази“ у „свету федерализма“.

Америчко искуство сведочи о међусобној повезаности председничког система и федералног државног уређења, који је у својој динамици показао способност адаптације на нове околности. Уставни дизајн Сједињених Америчких Држава обезбедио је темеље савременог председничког система, док је политичка пракса кроз историју постепено истицала улогу извршне власти и трансформисала баланс у оквиру начела поделе власти. Насупрот томе, покушаји латиноамеричких држава да „накалеме“ амерички председнички модел и федерални облик државног уређења, показали су се, готово без изузетка, неуспешним, јер су честе институционалне деформације биле производ особених друштвених околности и политичке културе. Британски парламентаризам је, пак, показао добру прилагодљивост федералном државном уређењу у Канади, Аустралији и Индији, али уз различите степене централизације и снажно ослањање на партијску дисциплину и уставне обичаје. Најзад, јединствен пример Швајцарске показује да је могуће изградити потпуно оригиналан систем власти, у који се стапају

¹³⁸ Више речи о овом питању вид. *Infra*, део други, глава друга, 1., 195-196.

¹³⁹ Речју Верготинија, „састав Савезног већа осмишљен је узимајући у обзир потребе да се помире етничке, верске, географске и политичке разлике (Ћузепе де Верготини (2015), 705)“.

¹⁴⁰ Драгољуб Поповић (2002), 257.

федерални елементи, али који није резултат искључиво уставног дизајна, већ пре свега културе политичког дијалога и спремности на договор.

Сумирајући наведено, еволуција система власти и федерализма указује на то да ови институти не представљају статичне и круте теоријске обрасце, већ комплексне и динамичне процесе који се непрестано прилагођавају конкретним друштвеним и историјским околностима. Њихова одрживост зависи од способности да истовремено обезбеде ефикасност централних органа федерације али и очувају аутономију федералних јединица, уз механизме узајамне контроле који спречавају концентрацију моћи.

Глава друга: СИСТЕМИ ВЛАСТИ НАКОН ПРВОГ СВЕТСКОГ РАТА

Након Првог светског рата, тада познатијег под именима Велики рат или Светски рат, десиле су се тектонске промене на геополитичкој мапи света. Са лица земље нестале су четири моћне царевине (Аустроугарска, Немачко царство, Отоманско царство, Руска империја). Ратни сукоби створили су нову, другачију политичку реалност у послератним државама. Стога је било неопходно пронаћи праве институционалне механизме који ће обезбедити функционалност новонасталим државама, али и старим државама које су се определиле за промене. Таквог је става био и Слободан Јовановић који је исправно приметио да је „општи утисак да је старо дотрајало, а да се прави нешто ново. Али то ново још није довршено, и зато у описивању тога новог мора се употребити други начин него онај којим смо се служили при описивању предратне, тзв. правне државе“.¹⁴¹ Послератна еволуција политичких система указала је на неопходност напуштања класичне теорије о дихотомији система власти¹⁴². Наиме, послератни развој државе и друштва довео је до померања тежишта „моћи“ са законодавне на извршну власт. То је уједно довело и до извесних промена у оквиру појединих облика парламентарног система (стабилизација егzekутиве), тако да је уставна стварност изнедрила, а уставна наука уочила постојање тзв. *tertium genus*-а - полупредседничког система власти. Уз то, федерално државно уређење постепено је доживљавало експанзију. Паралелно са поменутиим процесима, у конфликтним и постконфликтним друштвима су почели да се развијају тзв. консоцијативни системи власти, који су се заснивали на теорији о консоцијативној демократији, насупрот дотадашњим системима власти лоји су настали и развијали се у условима већинске демократије. Стога ћемо у овом поглављу укратко анализирати системе власти који су настали након 1918. године, а који су функционисали у садејству са федералним обликом државног уређења.

¹⁴¹ Слободан Јовановић (1990), 329.

¹⁴² Раније смо поменули да се, према нашем мишљењу, Швајцарска Конфедерација у потпуности може сврстати у државе које примењују консоцијативне системе власти тек од 1959. године, након усвајања тзв. чаробне формуле.

1. Вајмарски устав као претеча полупредседничког система власти

У уставноправној науци немачка федерација се неретко истиче као архетип али и *sui generis* пример. За разлику од већине федерално уређених држава чији је узор била прва федерација на свету, САД, Немачка је једина на свету успела да развије сопствени модел федералне државе.¹⁴³ Томе, наравно, захвалност дугује и еволуција немачког друштва из ауторитарног у демократски политички режим. Демократизација Немачке везује се за доношење Вајмарског устава 1919. године. Немачки Рајх (*Deutsches Reich*), у народу познатији као Вајмарска република представљао је први покушај успостављања либералне демократије након укидања немачке монархије после пораза у Првом светском рату. Дотадашња недемократска прошлост представљала је погодан тле за развој ауторитарног система осликаног у уставном уређењу од 1871. године. Њиме је Немачко царство било оличено у пренаглашеној улози канцелара, предводника извршне власти. Уз то, тзв. федерални државни аранжман створен Бизмарковим уставом од 1871. године одликовао се асиметријом, у којој је Пруска водила главну реч¹⁴⁴ и недемократским легитимитетом, будући да су извршни органи власти у Пруској истовремено представљали и извршне органе ове још увек квази-федерације, игноришући на тај начин вољу народа.¹⁴⁵

Вајмарска република заиста представља место иновација почев од Брехтове радикалне драмске уметности, модернистичке архитектуре Баухауса, па све до фантанстичних фотомонтажа уметнице дадаизма, Хане Хох.¹⁴⁶ Логично, ни уставни аранжман од 1919. године није много заостао по својој иновативности. По својој институционалној архитектури, Вајмарски устав заузима посебно место у проучавању система власти западних демократија. С једне стране, широка овлашћења и непосредан начин избора председника Републике подсећају на председнички систем власти док, с друге стране, одговорност извршне власти пред законодавном сврстава немачки систем власти у ред парламентарних система. Уз то, на ову тзв. хибридну творевину је у значајној мери утицала и политичка пракса

¹⁴³ William Riker, *Federalism - Origin, Operation, Significance*, Little Brown Co, Boston, 1964, 123.

¹⁴⁴ Овакав уставни аранжман представља последицу еволуције немачког федерализма из конфедералног уређења, усвојеног основањем Немачке конфедерације 1867. године под вођством Пруске, па све до коначног и потпуног преласка Немачке на федерални облик уређења, испуњењем основног предуслова – увођењем демократије 1919. године.

¹⁴⁵ Палермо и Кеслер констатују да је горњи дом савезног парламента, Бундесрат, састављен од делегираних представника немачких државица, те да суштински представља „бедем против парламентаризма“. Вид. Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 82.

¹⁴⁶ Nadine Rossol, Benjamin Ziemann, „Introduction“, *The Oxford Handbook of Weimar Republic* (eds. Nadine Rossol, Benjamin Ziemann), Oxford University Press, Oxford, 2022, 1.

која је додатно обликовала систем власти у Немачкој.¹⁴⁷ Стога се можемо сложити да је уставни режим Вајмарске републике у суштини представљао „архетип“ онога што је касније Морис Диверже (*Maurice Duverger*) дефинисао као полупредседнички систем власти.¹⁴⁸ Међутим, термин полупредседнички систем је у том тренутку био преурањен за опис система власти успостављеног у Вајмарској Немачкој. За тадашње ауторе, систем власти у Немачкој након Првог светског рата био је у основи парламентарни, са поремећеном равнотежом у корист егzekутиве. Из тих разлога га је већина аутора сврставала у рационализовани парламентаризам, премда има основа и у ставовима оних аутора који су истицали да постојање двоструке одговорности владе (с једне стране пред председником, а са друге пред парламентом) недвосмислено упућује на оно што се тада називало дуалистичким односно тзв. орлеанским обликом парламентаризма. Уосталом, и сâм творац Вајмарског устава, угледни немачки професор Хуго Пројс (*Hugo Preuss*) писао је да „парламент не треба да буде свемоћан, већ да треба да буде подвргнут контроли коју би вршила демократска инстанца, а та инстанца је код нас председник Рајха“.¹⁴⁹

Устав Немачког Рајха од 1919. године је вршење законодавне власти поверио дводомом законодавном телу које се састојало из доњег дома, Рајхстага (*Reichstag*) и горњег дома, Рајхсрата (*Reichsrat*). Рајхстаг је представљао представничко тело немачког народа чији се чланови бирају по пропорционалном принципу, на временски период од четири године (чл. 22. и 23. Устава). Идеја увођења пропорцијалног система у политички живот послератне Немачке везана је за што већу инклузију политичке шареноликости земље. Међутим, незрели страначки систем оличен у честом цепању постојећих политичких странака показао је негативне последице нарочито у времену послератне економске кризе, посебно имајући у виду да је немачко друштво у том тренутку било још увек недовољно прилагођено републиканском облику владавине.¹⁵⁰ Рајхстаг је, на основу члана 54. Устава имао веома велики утицај на извршну власт – он је могао да изгласа неповерење канцелару Рајха и његовим министрима. Насупрот њему, Рајхсрат је представљао тело у којем су биле заступљене федералне јединице (нем. *länder*, срп. лендери, државе, земље) које је основано како би се федералним јединицама пружила могућност да учествују у законодавном поступку (члан 60). Међутим,

¹⁴⁷ Морис Диверже (*Maurice Duverger*) је, примера ради, истицао да стварна моћ шефа државе зависи од политичких околности унутар једне државе (*Maurice Duverger*, „A New Political system model: semi-presidential government“, *European Journal of Political Research* 8/1980, 178-182.).

¹⁴⁸ *Ibid.* Лотар Хобелт (*Lothar Höbelt*) је на трагу Дивержеове теорије о полупредседничком систему власти као пример за претечу овог система поред Вајмарске Немачке наводио и Аустроугарску. Вид. *Lothar Höbelt*, „The Delegations: Preliminary Sketch of a Semi-Parliamentary Institution“, *Parliaments, Estates and Representation* 2/1986, 149-151.

¹⁴⁹ Наведено према: Филип Лово (1999), 365.

¹⁵⁰ Лово примећује да је крајњим уситњавањем политичких партија заступљених у Рајхстагу једину корист имао председник Рајха где се он суштински представио као помирител, што је иначе функција канцелара (шефа владе). Детаљније вид. Филип Лово (1999), 366-367.

уставотворац је предвидео да примедбе или иницијативе Рајхсрата могу да буду поништене двотрећинском већином Рајхстага или вољом народа на референдуму. Будући да лендери нису били сразмерно представљени у Рајхсрату у први план су истакнуте бројчано насељеније и уједно најразвијеније федералне јединице – Пруска и Баварска, које су, упркос свему, уједно уживале примат у вајмарској асиметричној федерацији. У суштини, лишен могућности било какве законске иницијативе, Рајхсрат је био у значајно неповољнијем положају у односу на Рајхстаг.¹⁵¹

Вајмарски устав је предвидео и изразито јак положај шефа државе. На тај начин је уставотворац желео да створи институционалну равнотежу између законодавне и извршне власти. Председник Рајха, поред тога што је био непосредно изабран од стране грађана, носио је са собом читаву лепезу значајних уставних овлашћења. Он је именовао и разрешавао канцелара Рајха, а на његов предлог и министре Рајха (члан 53. Устава). Поред тога, чланом 25. је предвиђено да председник може да распусти Рајхстаг (као што и Рајхстаг може разрешити председника), а вредан помена је и члан 73. који је председнику Рајха доделио својеврстан *sui generis* облик суспензивног вета – он може да у року од месец дана изнесе одређени закон на референдум на којем ће грађани дати коначан суд о оспореном акту. Када је реч о ванредним овлашћењима, чланом 48. је прописано да у случају угрожености јавног реда и безбедности у Немачком Рајху, председник може да преузме ванредне и хитне мере како би успоставио ред. Овакво институционално решење уставотворца доделило му је легитимитет да се у нередовним стањима понаша као законодавац, доносећи уредбе са законском снагом.¹⁵² Поред тога, његов мандат је трајао седам година с неограниченом могућношћу реизбора (члан 43. Устава), а он је поседовао и типичне председничке надлежности попут могућности да представља државу у земљи и иностранству, потписује међународне уговоре у име државе, акредитује и прима дипломатске представнике, поставља и разрешава високе војне и државне чиновнике, односно налази се на челу војске и има уставну могућност да даје помиловања (чл. 45-49 Устава).

Када је реч о положају извршне власти, ваља поменути да је њу, поред председника Рајха (*Reichspräsident*), чинила и Влада, на челу са канцеларом Рајха (*Reichskanzler*). Према Вајмарском уставу, на рад министара и канцелара утиче једино законодавни орган, Рајхстаг, у складу са природом парламентаризма,

¹⁵¹ Веома је интересно схватање Драгољуба Поповића који, позивајући се на Витмајера, па и самог Пројса, наводи да Рајхсрат заправо и не представља законодавни орган, те да је тражење његове сагласности приликом доношења закона само вид љубазности уставотворца, односно да је народно представништво у Вајмарској Немачкој једнодомно (Dragoljub Popović, „Constitutional Design and Destiny of the States: the Weimar Constitution and the St Vitus Day Constitution in Comparative Perspective“, *Pravni zapisi* 2/2021, 402, fn. 15).

¹⁵² Карл Фридрих је био толико оштар у критици значаја који је Вајмарским уставом додељен шефу државе да га чак и осуђује за „разарање читавог парламентарног система“. Вид. Карл Фридрих (2005), 328.

будући да они морају да уживају његово поверење (члан 54. Устава). Члановима 55. и 56. уставотворац је предвидео да канцелар Рајха председава Владом и руководи њеним пословима, односно да утврђује политичке смернице, будући да је чланом 68. прописано да се право законодавне иницијативе налази у „рукама“ министара. Дакле, како то исправно примећује Дарко Симовић, „Вајмарски устав је улогу оперативног дела егzekутиве поверио влади чије је основно задужење вођење унутрашње политике“.¹⁵³

Поменути институционална решења Вајмарског устава пратила је прилично турбулентна уставна пракса. Наиме, већ 1920. године тадашњи први председник Рајха, Фридрих Еберт (*Friedrich Ebert*), морао је да посегне за употребом ванредних овлашћења како би угушио један снажан монархистички, Капов пуч (*Kapp Putsch*).¹⁵⁴ Недуго затим, 1923. године избио је још један пуч у Баварској под вођством Адолфа Хитлера (*Adolf Hitler*). Уз то, растућа економска криза приморала је Еберта да донесе велики број декрета, на основу којих је постао водећа личност политичког система Вајмарске Немачке. Његов наследник, некадашњи монархистички генерал, Паул фон Хинденбург (*Paul von Hindenburg*), није се тако добро снашао у кључалом политичком лонцу Вајмарске Немачке. Круто војничко владање без слуха за остале политичке чиниоце, мноштво декрета и преузимање нормативних овлашћења од Рајхстага додатно су појачали растућу кризу. Крхкост и немоћ вајмарског система протеклом времена били су све видљивији.¹⁵⁵ Доласком Адолфа Хитлера на власт, односно место канцелара Рајха 30. јануара 1933. године, наступио је период тоталитаризма који је у потпуности обесмислио примену Вајмарског устава. „Чињеница да су противници демократије били у стању да искористе његов оквир и поткопају Рајхстаг односно доведу до слома и пропасти демократије више је питање политике и политичке културе, него уставне структуре“, закључује Калдвел (*Peter Caldwell*).¹⁵⁶ Доношењем сопствених декрета и тзв. расних закона, односно спаљивањем и укидањем Рајхстага, у уставној историји Немачке наступио је тзв. „тоталитарни интермецо“, како Вучина Васовић назива доба нацистичке диктатуре.¹⁵⁷ Освајањем Берлина и убиством Адолфа Хитлера, априла 1945. године окончан је један од најмрачнијих периода у историји читавог човечанства након кога је у Немачкој успостављен потпуно нови политички поредак.

Пројсово дизајнирање институционалних, уставних меандара имало је за циљ проналажење најпогоднијег решења за политички систем новоустројене

¹⁵³ Дарко Симовић (2008), 155.

¹⁵⁴ Hans Mommsen, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, The University of North Carolina Press, Chaptel Hill and London, 1996, 64-65.

¹⁵⁵ Вучина Васовић (2012a), 597.

¹⁵⁶ Peter C. Caldwell, „The Weimar Constitution“, *The Oxford Handbook of Weimar Republic* (eds. Nadine Rossol, Benjamin Zimann), Oxford University Press, Oxford, 2022, 119.

¹⁵⁷ Вучина Васовић (2012a), 597.

републике, али је у пракси показало поражавајуће резултате. Због тога је Карл Фридрих Вајмарску Немачку називао „злосрећним експериментом“¹⁵⁸, док је Карл Шмит (Carl Schmitt) у „Чувару Устава“ изразио забринутост да се институционални плурализам може одразити на политичко јединство и идентитет народа.¹⁵⁹ Међутим, свађивање кривице искључиво на текст устава представљало би исувише површан начин сагледавања ствари.¹⁶⁰ Постојало је бар још три фактора која су у значајној мери утицали на институционално урушавање политичког система Вајмарске Немачке. На првом месту, то је био војни пораз Немачке у Првом светском рату. Савезници су тада Версајским мировним споразумом Немачкој наметнули велике намете који су само продубили постојећу социјалну и економску кризу. Поред тога, институционални раскид са монархијским обликом владавине није се тако лако „примио“ у свим сферама друштва. Присталица монархије још увек је било у разним порама државног апарата – војсци, полицији али и међу чиновницима.¹⁶¹ Другим речима, уместо промена дошло је до „ротирања возача и сувозача“.¹⁶² На крају, неуважавање немачке традиције и исувише брз и насилан раскид са дотадашњим системом изазвао је озбиљну политичку кризу која је кулминирала суспендовањем демократије и применом насиља као методе политичког обрачунавања са неистомишљеницима. Зато нам не преостаје ништа друго осим да констатујемо да је систем власти у Немачкој до 1933. године представљао хибридни спој парламентарног и председничког система, претечу полупредседничког, који је, између осталог, карактерисао алхемијски спој демократије и ауторитаризма.

¹⁵⁸ Карл Фридрих (2005) 327.

¹⁵⁹ Carl Schmitt, „The Guardian of the Constitution“, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelzen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law* (ed. Lars Vinx), Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 125-146.

¹⁶⁰ За супротно мишљење вид. Robert Poll, *The Weimar Constitution. Germany's first Democratic Constitution, its Collapse and the Lessons for today*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2020, 10.

¹⁶¹ Ханс Момсен (Hans Mommsen) бележи да су симболи старог политичког система остали нетакнути нарочито међу војним особљем, које је наставило да доминира и у Вајмарској Немачкој. Детаљније вид. Hans Mommsen (1996), 16.

¹⁶² Ову синтагму у својим радовима користи Јовица Тркуља када објашњава појаву коју неретко сликовито наводи као „крах ‘старог режима’, али не и крах ‘старог друштва’.“ Упор. Јовица Тркуља, *Суочавање с временом. Разговори с поводом (1985-2015)*, Досије студио и Прометеј, Београд, Нови Сад, 2016, 333; Јовица Тркуља, *Немоћ права. Правно-политиколошке расправе*, Службени гласник и Досије студио, Београд, 2017, 65.

2. Еволуција полупредседничког система власти у новонасталим федерацијама

У току XX века класични системи власти, парламентарни и председнички, испољили су мањак склоности за адаптацију у одређеним политичким срединама, па су, сходно томе, били подвргнути критици. Егзогени и ендогени фактори проузроковали су другачију друштвену стварност која је била у потрази за институционалним проналаском најподеснијег решења. „Са појавом система власти Пете француске републике, који је опстао, постао ефективан, а потом стекао и статус модела [...] дихотомија је доведена у питање“.¹⁶³ На том трагу настало је животно дело (*opus magnum*) Мориса Дивержеа, теорија о полупредседничком систему власти. Анализирајући систем власти у Француској према уставном тексту од 1958. године односно 1962. године, Диверже је истакао да он „не представља просту синтезу парламентарног и председничког система“, већ да се полупредседнички систем може дефинисати као „смењивање парламентарних и председничких фаза“.¹⁶⁴ У француској уставноправној и политиколошкој науци, која је остала верна традиционалној подели власти на парламентарни и председнички систем, ова теорија је остала потпуно незапажена.¹⁶⁵ Захваљујући даљем раду на теоријском идентификовању полупредседничког система препознати су „градивни“ елементи овог облика организовања система власти. Тако се полупредседничким системом могу назвати они демократски системи у којима: 1) председника бирају грађани; 2) председник располаже значајним овлашћењима и 3) влада је политички одговорна представничком телу. Изналажење основних теоријских параметара било је довољно појединим теоретичарима да „осамостале“ полупредседнички систем. Међутим, као систем власти који се концептуално разликује од било ког другог, полупредседнички систем се није још увек у потпуности осамосталио, односно „он се и данас бори за своју независност“, примећује Канас (*Vitalino Canas*)¹⁶⁶. Та његова борба одвија се у два таласа – првом, у коме је идентификован овај систем власти и државе у којима

¹⁶³ Владан Петров, „О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији* (ур. Дарко Симовић, Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018, 17.

¹⁶⁴ Maurice Duverger (1980), 165-187.

¹⁶⁵ Лепу синтезу ставова француских уставних правника, али и свој лични печат о овом питању дао је Танасије Маринковић у склопу своје докторске дисертације. Вид. Танасије Маринковић, *Устав као конвенција – Еволуција Пете француске републике* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008, 200-223.

¹⁶⁶ Vitalino Canas, „The Semi-Presidential System“, *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 1/2004, 95.

се примењује и другом, након слома реалсоцијализма у Европи и свету, када је овај систем власти добио многе присталице у новим уставним решењима.

Први талас развоја полупредседничког система власти представља његово институционално препознавање и издвајање у засебан облик државне власти. Наиме, Морис Диверже у својим студијама констатује да поред Француске, постоје још неке земље које дефинитивно немају ни парламентарни ни председнички систем власти, а чији су устави старији од Француског. То су Вајмарска Немачка, Финска, Аустрија, Ирска, Исланд и Португал за које сâм Диверже наводи да представљају посебан, полупредседнички тип који карактерише коегзистенција владе парламентарног типа и шефа државе председничког типа.¹⁶⁷ Међутим, имајући у виду да се наша студија бави модерним федералним државама, у оквиру ове групе укратко ћемо се посветити анализи развоја система власти у Аустрији, као јединој федерално уређеној држави из „Дивержеове плејаде“.

Аустрија. Настанак модерне аустријске федерације можемо везати за кратак, али буран временски период од 1918. до 1920. године. Неочекиван пораз у Првом светском рату довео је до дисолуције Аустро-Угарске монархије и настанка Републике Немачке Аустрије. Тако се Аустрија неочекивано из монархије преобратила у републику, из унитарне државе у федералну, из многољудне и површински велике земље у малу, далеко слабије насељену државу. Међутим, сам назив, истиче Антон Пелинка (*Anton Pelinka*), требало је да укаже на нови политички циљ Аустрије – уједињење са Вајмарском Немачком.¹⁶⁸ Силе победнице нису благонаклоно гледале на овакву могућност те су Сенжерменским споразумом (*Treaty of Saint-Germain-en-Laye*) од 1919. године приморале Аустрију да се чланом 27. Споразума обавезе да се неће територијално проширивати док је члан 88. Аустрији забрањено присаједињење.¹⁶⁹ Ханс Келзен се, анализирајући поменути члан 88. запитао да ли је њиме у старту пресечен животни нерв младе републике?¹⁷⁰ Недуго затим, Келзену је пружена прилика да и сам узме учешће у животу младе републике пишући њен нови уставни текст.

Келзенов Устав Аустрије од 1920. године, од милоште познатији као „професорско чедо“, представљао је формалноправну реакцију на распад велике Хабзбуршке монархије.¹⁷¹ Овај уставни текст је придобио пажњу светске јавности

¹⁶⁷ Maurice Duverger, *Échec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978, 18.

¹⁶⁸ Anton Pelinka, „From Habsburg to Communist to Democracy: Reflections on (Non)Federalism in Central Europe“, *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (eds. Gunter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Innsbruck University Press, UNO Press, Innsbruck - New Orleans, 2015, 3.

¹⁶⁹ Arnold Suppan, „Saint-Germain and Trianton, 1919-1920. The Imperialist Peace Order in Central Europe“, *West Bohemian Historical Review* 1/2020, 53.

¹⁷⁰ Оливера Вучић, *Аустријско уставно судство – чувар федерације и устава* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1995, 125.

¹⁷¹ Петер Бусјегер (*Peter Bußjäger*) наводи да је пресудну улогу у обликовању аустријске федерације у периоду 1918-1920. одиграло девет земаља, федералних јединица (*Länder*), које су на Конференцији у Бечу издејствовале федерални облик уређења (*Peter Bußjäger, „Austria's Cooperative Federalism, “*

због тога што је први предвидео институцију Уставног суда, специјализованог органа за оцену уставности, а потом и због оригиналности одабраног система организације власти. Систем власти предвиђен Уставом представља резултат компромиса две водеће политичке партије Аустрије тога доба - Демокришћанске и Социјалдемократске. Демокришћанска странка се залагала за постојање јаког шефа државе који би представљао тзв. републиканског монарха док се Социјалдемократска странка залагала за увођење парламентарног система, који би био у стању да се одупре ауторитарним тенденцијама којима је склон институционално снажан шеф државе. Ханс Келзен је, пишући устав, одабрао решење према којем ће дводомо представничко тело бирати шефа државе који притом неће располагати значајнијим решењима. Другим речима, Устав од 1920. године је предвидео чист парламентарни систем, у коме председника Аустрије бира аустријски парламент. Такав модел је наишао на жесток отпор десничарски оријентисаних политичких групација чија је снага из дана у дан јачала. Колапс аустријске привреде и два неуспешна покушаја формирања владе натерали су Социјалдемократе на уставну ревизију 1929. године којом су у значајној мери изашли у сусрет захтевима десничара.¹⁷² Нови устав задржао је дводомо народно представништво састављено из Националног савета и Федералног савета, владу на челу с канцеларом, али је уједно предвидело непосредан избор председника Аустрије од стране грађана на временски период од шест година, са могућношћу реизбора (члан 60). Поред тога, њему су уставом припала и релативно широка овлашћења, типична за полупредседнички систем власти. Примера ради, председник самостално опозива канцелара, а поред тога може да се умеша и у законодавну власт, уколико одбије да потпише неко законско решење. На крају, Устав у члану 18. наводи да председник има могућност да доноси привремене уредбе којима се мењају закони уколико је то неопходно за спречавање очигледне непоправљиве штете за националне интересе, а Национално веће се не заседа нити може правовремено да се састане. На крају, када је реч о судској власти, она је устројена на федералном нивоу, као да је реч о унитарној држави.

Увођењем ауторитарне владавине у Аустрији 1934. године, након краћег грађанског рата, наступио је период аустрофашизма. Он је започет усвајањем ауторитарног Мајског устава (*Maiverfassung*), којим је додатно ојачан положај Савезне владе на уштрб положаја аустријских девет земаља, а окончан је 1938. године када је аншлусом (*Anschluss*) Аустрија припојена нацистичкој Немачкој.¹⁷³ Пораз Немачке у Другом светском рату означио је крај немачке окупације Аустрије, односно

Austrian Federalism in Comparative Perspective (eds. Gunter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Innsbruck University Press, UNO Press, Innsbruck - New Orleans, 2015, 11.).

¹⁷² Јако лепу синтезу политичких прилика у периоду од доношења устава 1920. године до његове ревизије 1929. године пружио је Џон Бојер (*John W. Boyer*). Вид. John W. Boyer, *Austria 1869-1955*, Oxford University Press, Oxford, 2022, 668-695.

¹⁷³ Мајски устав од 1934. године је уједно и променио званично име Аустрије – уместо републике, Аустрија је добила нови префикс – Држава (*Bundesstaat*). John W. Boyer (2022), 790.

повратак на демократски устав донет 1929. године.¹⁷⁴ Отклон од ауторитарне прошлости у великој мери је обележио политику аустријске федерације након рата. Такозвану „Другу републику“ је одликовала стабилна политичка већина у Националном савету коју су чинили демохришћани и социјалдемократе и која је имала двотрећинску већину која јој је гарантовала сигурност. Насупрот њој, председник је у стабилним политичким приликама имао улогу модератора. Он је „својом активношћу утицао на успостављање коалиционих договора“.¹⁷⁵ Слично закључује и Морис Диверже који наводи да је председник републике играо поприлично значајну улогу до 1966. године.¹⁷⁶ Председници Кернер (*Theodor Körner*) и Шарф (*Adolf Schärf*) одбили су да формирају десничарску коалицију између демохришћана и либерала наметнувши парламенту тзв. „велику коалицију“, којом су после доста времена поново ујединили демохришћане и социјалдемократе. Такво политичко делање председника превазилази функцију председника у парламентарном систему, истиче Диверже, али остаје дубоко повезано са још увек свежим ранама у послератној Аустрији.¹⁷⁷ Овакав закључак навео је Дивержеа, али и многе друге да систем власти у Аустрији ипак сврстају у полупредседнички. Међутим, пораст политичких такмаца крајем осамдесетих година XX века, утицао је на даљу еволуцију система власти. Појава Зелених, али и Либералног форума (НЕОС), утицала је на образовање широких страначких коалиција у оквиру владајуће већине. Политичке прилике утицале су и на неретке парцијалне уставне ревизије које нису у значајној мери утицале на постојећи систем власти. Стога можемо констатовати да је у Аустрији дефинитивно институционално предвиђен полупредседнички систем, али да је у он у пракси прерастао у парламентарни, будући да ниједан председник до сада није посегнуо за овлашћењима предвиђеним чланом 18. Устава Аустрије чак ни за време увођења низа закона посвећених спречавању ширења заразне болести COVID-19.¹⁷⁸

Када је реч о анализи аустријског федерализма, интересантно је да је још давне 1921. године, Александар Авакумовић успео да разоткрије његову суштину. У једном свом чланку он наводи следеће: „Са становишта државно-правне теорије, данашња Аустрија је савезна држава. Али ако ствар из ближе погледамо, видећемо да је централна власт, Савез, толико јака и опсежна, да је Аустрија само по форми

¹⁷⁴ Michael Burgess, *Comparative Federalism – Theory and Practice*, Routledge, London and New York, 2006, 94.

¹⁷⁵ За више детаља о овоме погледати: Дарко Симовић (2008), 180.

¹⁷⁶ Maurice Duverger, „Le concept de régime semi-présidentiel“, *Les Régimes semi-présidentiels* (dir. Maurice Duverger), PUF, Paris, 1986, 9.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ На то се чак позива и Венецијанска комисија у својим запажањима. Конкретно, видети одговор на прво питање: Venice Commission – Observatory on emergency situations (Austria), <https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/AUT-E.htm> (13.02.2024).

савезна држава”.¹⁷⁹ Вишедеценијска еволуција и неретке ревизије федералног устава само су додатно централизовале ову европску федерацију. Томе је у доброј мери допринео миран политички живот, али и низак осећај припадности аустријским земљама, што је видљиво и у изостанку реформе Федералног савета.

Други талас развоја полупредседничког система власти можемо везати за деведесете године XX века. Две стотине година након Француске револуције, преко ноћи се срушио „социјализам као светски процес”.¹⁸⁰ Падом Берлинског зида, започет је револуционарни талас промена који је обухватио велики број држава Источне, Централне и Јужне Европе. Њиме се, истиче Тркуља, „очекивало окончање двовековног процеса освајања слободе и демократије”, док Хабермас (*Jürgen Habermas*) наводи да су свет у том тренутку преплавиле „надокнађујуће револуције”.¹⁸¹

Парчање вишенационалних социјалистичких држава (СССР, СФРЈ) довело је до значајних промена у свим сферама друштвеног живота, а затим и до институционалних промена. Другим речима, повратак либерално-демократској уставности наметнуо је потребу за уставноправним конституисањем новог друштвено-политичког уређења. Но, то није било нимало лако. Увођење демократије, начела поделе власти, народне суверености као и вишепартијског система било је праћено отпором који је изазвао транзициони период.¹⁸² Тињајући сукоб је решен увођењем полупредседничког система. На њега се гледало као на компромисни облик уређења државне власти који ће бити у стању да изађе на крај са захтевима вишестраначја, а уједно ће моћи да помири старе и нове политичке елите и њихове прохтеве. Уз то, полупредседнички систем се, уз неколико изузетака, показао као довољно добро прелазно решење за државе које су након доста деценија ауторитарности започеле пут демократског „оздрављења”. Уосталом, и Морис Диверже је истицао да „полупредседнички систем представља најделотворније средство транзиције у Источној Европи и у бившем СССР-у”.¹⁸³

Руска Федерација. Распад Совјетског Савеза (СССР) десио се на таласу неуспеле привредне и друштвене реформе 1991. године. Последица дезинтеграције некадашње суперсиле довела је до независности петнаест република, међу којима

¹⁷⁹ Александар Авакумовић, „Данашњи Аустријски Устав”, *Архив за правне и друштвене науке* 5-6/1921, 420.

¹⁸⁰ Јовица Тркуља, *Освајање демократије. Оглед о посткомунизму*, ИА Драганић, Београд, 1993, 15.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² О томе пише и Драгољуб Поповић који истиче да је „уопштавање незахвално, али у друштвима која излазе из ауторитарног поретка, колонијалног или комунистичког, ауторитарна свест не може ишчезнути преко ноћи”. Драгољуб Поповић, *Парламентарна република у Србији – предлог за уставну реформу*, Досије студио, Београд, 2024, 23.

¹⁸³ Maurice Duverger, Arend Lijphart, Gianfranco Pasquino, „A new political system”, *European Journal of Political Research* 1-2/1997, 137.

се као највећа и најзначајнија наметнула Руска Федерација. У Русији је у то доба постојала тензија између „два система моћи“, новог и старог, односно између демократски изабраног председника 1991. године, и законодавне власти која је изабрана 1990. године од стране Конгреса народних делегата, посебног тела тадашњег СССР-а.¹⁸⁴ У тим околностима је било преко потребно обезбедити сигурну поделу власти у којој би законодавно тело могло да заиста репрезентује политичку вољу свих грађана Русије. Међутим, руско практиковање „цара“ на челу државе, са другачијим именом за време социјалистичке ере, било је тешко искоренити. Борис Јељцин (*Борис Николаевич Ельцин*) је декретом распустио први демократски парламент изабран 1993. године и сукобио се са његовим присталицама, на челу са Хасбулатовим (*Руслан Имранович Хасбулатов*).¹⁸⁵ „Политички сукоб се затим пренео на улице Москве, али и других већих градова, а исходао је победом актуелног председника и наметањем Устава Руске Федерације 1993. године“, наводи Вајт (*Stephen White*).¹⁸⁶ Тзв. Јељцинов устав предвидео је дводому законодавну власт (Савезни парламент, Собрање), коју чини општепредставнички дом, Државна дума (*Государственная дума*), и Савет федерације (*Совет Федерации*), у чији састав улазе по два представника сваког члана Руске Федерације, из редова законодавне и извршне власти. Извршну власт представљају председник Руске Федерације (*Президент России*), носилац „моћних уставних овлашћења“ и Влада (*Правительство России*), орган без праве садржине. Судској власти се гарантује независност и у Уставу јој је посвећено посебно место (чл. 118-129).

Међутим, номинално прокламовано двоструко вођство државне политике, оличено у председнику државе и председнику владе, у политичкој пракси није ни постојало. Власт је од настанка Руске Федерације била у рукама председника, који је заиста имао значајна уставна овлашћења, која су одбијала парламент да му се супротстави. Ратко Марковић због тога наводи да „од идеала поделе власти, равнотеже власти, није остало ништа, пошто је стварна власт сасвим претегла на једну страну“.¹⁸⁷ Примера ради, када је 1998. године Јељцин ирационално опозвао премијера Черномирдина (*Виктор Черномырдин*) због растуће популарности његове политичке странке, и одлучио да на место премијера постави малопознатог Сергеја Киријенка (*Сергей Кириенко*), парламент је најпре одлучио да одбије председников предлог, али га је страх од моћног оружја у рукама председника – прâва на распуштање парламента, натерао да седам дана касније ипак изабере Киријенка за премијера земље. Недуго затим, на сличан начин Јељцин је поставио и опозвао

¹⁸⁴ Stephen White, „Russia“, *Semi-Presidentialism in Europe* (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2004, 218.

¹⁸⁵ Руски уставни правници истичу да је сам чин опозивања парламента у том тренутку био противустанован (Elena A. Kremyanskaya, Tamara O. Kuznetsova, Inna A. Rakitskaya, *Russian Constitutional Law*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014, 11).

¹⁸⁶ *Ibid.*, 219.

¹⁸⁷ Ратко Марковић, „Устав Русије“, *Анали Правног факултета у Београду* 6/1993, 684.

премијера Јевгенија Примакова (*Евгений Примаков*), а потом се на месту премијера нашао и Владимир Путин (*Владимир Владимирович Путин*). Катастрофалан економски салдо, финансијска криза и недовршени ратни сукоби у Закавказју приморали су Јељцина да поднесе оставку, а на челу државе се игром случаја, нашао Владимир Путин.¹⁸⁸

Руски полупредседнички систем је за својих тридесет година постојања претрпео разне измене како на правном, тако и на фактичком плану. Након доласка Владимира Путина на место председника Русије 2000. године, земља постепено доживљава економски опоравак. Поучен грешкама свог претходника, Бориса Јељцина, Путин је додатно оснажио свој положај контролишући парламент преко своје политичке странке, Уједињене Русије. Тиме је „парламент, као једина могућа противтежа председникове моћи, постао његов веран савезник чиме су, према мишљењу бројних политичких аналитичара, широм отворена врата бујању већ постојећих ауторитарних тенденција у овој држави“.¹⁸⁹ „Минимални демократски капацитети Руске Федерације, како то наводи ‘Фридом хаус’ (*Freedom House*) према истраживањима из 2018. године, само условно могу сврстати највећу државу на свету у ред полупредседничких система“, наводе Раунио и Седелијус (*Tapio Raunio, Thomas Sedelius*).¹⁹⁰ Такво фактичко стање ствари додатно је потврђено уставним реформама од 2020. године којим се Русија за још један корак удаљила од полупредседничког система власти, а приближила ауторитарном.¹⁹¹

Савезна Република Југославија. Затегнути међунационални и међурепублички односи у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији (СФРЈ) у лето 1991. године кулминирали су одлукама Словеније и Хрватске да

¹⁸⁸ Наиме, Владимир Путин је најпре 1999. године био вршилац дужности председника Руске Федерације, а ту функцију је у потпуности „освојио“ наредне године, убедљивом победом у првом кругу председничких избора.

¹⁸⁹ Дарко Симовић (2008), 252. Драгољуб Поповић у најновијој студији истиче да „бицефална егзекутива нуди погодност политичарима склоним размаху личне власти“ наводећи Русију као типичан пример. Упор. Драгољуб Поповић, *Савремене демократије под налетом популизма*, Досије, Београд, 2023, 108.

¹⁹⁰ Tapio Raunio, Thomas Sedelius, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 46. „Фридом хаус“ у каснијим анализама напомиње да Русија из године у годину све више губи одлике демократског друштва. Упор. Freedom House – Russia, <https://freedomhouse.org/country/russia> (30.03.2024).

¹⁹¹ Неки руски аутори, попут Олега Зазнајева (*Олег Зазнаев*), истичу да је полупредседнички систем главни „кривац“ за тренутно стање у држави позивајући се на руски двојац Путин-Медведев, те да је једино решење увођење парламентарног система који ће коначно сконцентрисати власт у рукама премијера. (Oleg Zaznaev, „Understanding Semi-Presidentialism in Political Science: A Review of the Latest Debate“, *World Applied Sciences Journal* 2/2014, 198). Исти аутор нуди и решења за макар привремени повратак равнотеже у политичком систему Руске Федерације. Прво, неопходно је стварање ефикасног система за контролу председника и извршних агенција од стране законодавне и судске власти и друго, стављање у функцију механизма одговорности владе пред парламентом (Oleg Zaznaev, „The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia“, *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, Cham, 2008, 40).

иступе из федерације, што је означило почетак ратних сукоба.¹⁹² Недуго затим, путем независности кренуле су и Босна и Херцеговина и Република Македонија (данас Република Северна Македонија). Након њиховог признања од стране економски најразвијенијих држава света (Сједињене Америчке Државе, Немачка, Француска, Велика Британија итд.), а затим и од Уједињених нација (УН), било је јасно да су некадашња федерација и њен уставни и политички систем престали да постоје. Танасије Маринковић наводи да је распад Друге Југославије била „логична последица трајне кризе легитимитета југословенске државе која је, у једном тренутку, неизбежно довела до етнизације политике“.¹⁹³

Суочени са потпуним сломом државе и правног поретка, политичка руководства Србије и Црне Горе су почела да преговарају о будућем устројству заједничке државе. Недуго затим, након краће јавне расправе 27. априла 1992. године донет је Устав Савезне Републике Југославије (СРЈ) чиме је, „са становишта унутрашњег, уставног права, престала да постоји друга југословенска држава и настала је нова, трећа југословенска држава“.¹⁹⁴ Њену организацију власти су чинили: 1) Савезна скупштина као носилац законодавне власти, састављена из доњег дома – Већа грађана (где се сваки посланик бирао на 65 000 бирача, с тим да је једна федерална јединица - Црна Гора - имала минимално 30 представника како би јој се заштитио и оснажио положај у федерацији) и горњег дома – Већа република, које је било састављено од 40 посланика, по паритетној основи; 2) председник Републике, кога је бирала Савезна скупштина тајним гласањем на четири године, и који је уставом имао прокламована минимална, церемонијална овлашћења; 3) Савезна влада, стварни, оперативни и нестабилни носилац извршне власти федерације и 4) судска власт, која је функционисала у обе федералне јединице, а у где би, у случају повреде примене федералних послова заседао Савезни суд, као највиша судска инстанца. Дакле, теоријски посматрано, систем власти у СРЈ можемо окарактерисати као канцеларски модел парламентарног система. Такав закључак следи из формалноправне анализе односа двеју политичких власти – законодавне и извршне. Наиме, председник се бирао посредно, од стране законодавног тела, а Савезна влада је била оличена у свом председнику. Штавише, Савезна влада је могла самостално да распусти парламент при чему председник Републике није имао никакву фактичку улогу. Међутим, у пракси, председник је ауторитетом своје личности био носилац стварне власти у

¹⁹² Верица Михајловић, Зоран Радоњић, *Две деценије вишестраначја у Републици Србији. Устави, избори и носиоци власти 1990-2010*, Службени гласник, Београд, 2011, 271.

¹⁹³ Tanasije Marinković, *Serbia*, In: *International Encyclopaedia of Constitutional Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2019, 70.

¹⁹⁴ Ратко Марковић (2012), 143. Због дефицита демократије приликом усвајања Устава СРЈ, односно због чињенице да је овај уставни текст написан на Жабљаку (Црна Гора) без учешћа народа, у јавности је био познат и под називом жабљачки устав. Вид. Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2019, 100.

СРЈ због чега се неретко систем власти међу домаћим ауторима дефинисао и као ауторитаризам, деспотизам, султанизам итд.¹⁹⁵

Након демократске револуције, 5. октобра 2000. године срушен је ауторитарни режим персонификован у лику и делу председника СРЈ Слободана Милошевића.¹⁹⁶ Међутим, двочлану федерацију су и даље мучиле „дечје болести“. Србија и Црна Гора су у СРЈ неретко имале другачија становишта везана за поједина државна питања услед чега је неретко долазило до блокаде федералних институција.¹⁹⁷ Уз то, црногорско руководство је замерало српском да има превласт, односно да је Црна Гора у неповољнијем положају у двочланој федерацији. Нова власт утицала је на доношење уставних амандмана крајем 2000. године којима су додатно заоштрени односи између Србије и Црне Горе. Њима је, између осталог, предвиђен непосредан избор председника СРЈ, али и чланова Већа република. Због тога можемо оценити да је систем власти у Савезној Републици Југославији након усвајања уставних амандмана од 2000. године „прерастао“ у полупредседнички. Незадовољан учињеним, државни врх заједничке државе је потом ангажовао најпознатија светска уставноправна имена у циљу проналажења најпогоднијег институционалног оквира који би успео да што најбезболније сруши ауторитарне темеље успостављене Уставом СРЈ од 1992. (2000) године, али и Уставом Србије од 1990. године. Експертски тим који су чинили Роналд Вотс, Томас Флајнер и Ханс-Петер Шнајдер предлагао је да „извршна власт у СРЈ мора бити ефикасна и мора промовисати економски и политички развој истовремено интегришући различите заједнице. Швајцарски модел, са колегијалном егзекутивом и шефом државе од седам чланова Савета са ограниченим мандатима, где сваког појединачно бирају два дома на заједничкој седници и ротационим местом шефа државе јесте савршена комбинација ефикасности и политике“.¹⁹⁸ Дакле, уместо усвајања образаца консоцијативне демократије, чија би инклузивност можда благодатно деловала и на решавање косовско-метохијске кризе, трећа Југославија је застала са преко потребним реформама наставивши да плута у исквареном, недовољно дефинисаном облику полупредседничког система.

¹⁹⁵ За квалификацију система власти у СРЈ видети нпр. Коста Чавошки, *Слободан против слободе*, Досије студио, Београд, 1991; Павле Николић, „Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност“, *Архив за правне и друштвене науке* 2/1994, 325-337.

¹⁹⁶ Поповић истиче да је „Милошевићев пад у петооктобарским догађајима 2000. године био (је) комбинација легитимног освајања власти од стране опозиције са елементима једне револуције“ (Драгољуб Поповић (2023), 116).

¹⁹⁷ О економској неодрживости двочлане федерације, односно сукобу економија Србије и Црне Горе вид. Milica Uvalić, „Federal Republic of Yugoslavia (FRY)“, *Southeast European and Black Sea Studies* 1/2001, 175-177.

¹⁹⁸ Роналд Вотс, Томас Флајнер, Ханс-Петер Шнајдер, *Уставно преуређење Савезне Републике Југославије*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2002, 69.

3. Развој парламентарног система власти у европским федерацијама – Немачка и Шпанија

„Парламентаризам је једна од оних 'океанских тема' које у новије време, донекле, тресе цунами глобализације“, сликовито примећује Вучина Васовић.¹⁹⁹ Актуелизација овог питања међу европским федерацијама изазвана је идентичним мотивом - превазилажењем опште декаденције изазване појавом ауторитарних поредака за време (и након) Другог светског рата.²⁰⁰ Две површински и бројчано највеће европске федерације – Немачка и Шпанија, определиле су се за федерални облик државног уређења и парламентарни систем власти. С тим у вези, у оквиру овог поглавља ћемо укратко анализирати настанак и развој парламентаризма у поменутих државама, с освртом на најважније политичке и друштвене чиниоце, који су „брусили“ овај систем власти, сваки по својој мери.²⁰¹ Уз то ћемо у кратким цртама указати и на развитак федералног државног уређења у Немачкој и Шпанији.

Немачка. Слом Трећег Рајха и победа савезника у Другом светском рату довели су до окупације дотадашње немачке државе од стране ратних победника. Сједињене Америчке Државе, Велика Британија, Француска и Совјетски Савез поделиле су територију Немачке на четири окупационе зоне. Међутим, почетак Хладног рата и сукоба између СССР-а и западних сила спречио је договор о предвиђеном контролисаном уједињењу Немачке. Стога су се три западне силе сагласиле да се њихове окупационе зоне удруже у једно политичко тело. Тако се 1948. године „родила“ Западна Немачка, односно Савезна Република Немачка, која је била устројена према либералним, демократским и федералним принципима.²⁰² Клаус Детербек (*Klaus Detterbeck*) истиче да су „многи Немци веровали да је снажна хоризонтална и вертикална подела власти неопходна за опоравак од националне

¹⁹⁹ Вучина Васовић, „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Konrad Adenauer Stiftung и Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2007, 7.

²⁰⁰ Овде мислимо на опстанак Франковог ауторитарног поретка до његове смрти 1975. године, као и на комунизам који се задржао у СССР-у, земљама Варшавског пакта и СФРЈ до деведесетих година XX века.

²⁰¹ Како смо се на почетку ове главе осврнули на еволуцију организације власти у Немачкој („Вајмарски устав као претеча полупредседничког система власти“), у овом делу ћемо направити нешто шири осврт на све историјске и политичке чиниоце који су утицали на то да се Шпанија определи за парламентарни систем власти.

²⁰² Klaus Detterbeck, „Germany (Federal Republic of Germany). A Federal System for Unity and the Control of Political Power“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 169.

трауме и спречавање сличне катастрофе у будућности“.²⁰³ Када је реч о преосталој, совјетској зони, она је остала „изван тог процеса“, истиче Драгољуб Поповић.²⁰⁴ Другим речима, совјетска окупациона зона се трансформисала у Источну Немачку, односно Немачку Демократску Републику 1949. године. Та држава је била организована према совјетском моделу, по начелима марксизма-лењинизма, уз контролисану привреду и политички унитаризам, односно „камуфлиран једнопартијски систем“, како је то приметио Карл Фридрих.²⁰⁵

Конститутивна скупштина у Бону, састављена од делегата западнемачких лендера из три окупационе зоне усвојила је Основни закон (*Grundgesetz*), уставни текст Западне Немачке, 8. маја 1949. године.²⁰⁶ Насупрот њему, Источна Немачка се определила за властити модел устава који је усвојен 1949. године, а који је доживео потпуну промену 1968. године, а потом и делимичну 1974. године. Коментаришући уставност Источне Немачке, Един Шарчевић напомиње да је у основи реч о „класичним дјелима марксистичко-лењинистичке провенијенције које карактерише демократски централизам, систем вјећа, планска привреда и „прожимање јавних установа и социјалистичког духа“.²⁰⁷ Важно је истаћи да су у почетку обе Немачке биле федерално уређене. Западну Немачку је чинило једанест историјских лендера (земаља), док је у саставу Источне Немачке било њих пет. Међутим, како се партијско руководство Источне Немачке 1952. године определило за прелазак на унитаран облик државног уређења, тако су најпре укинута источнемачки лендери, а потом и горњи дом парламента (*Länderkammer*).²⁰⁸

Државно и друштвено уређење Савезне Републике Немачке се темељи на историјском искуству пропасти Вајмарске Немачке и неометаном доласку неонациста на власт. Стога су се уставотворци определили за потпуно другачији уставни аранжман чији је основни циљ био денацификација и негирање било каквог потенцијалног облика диктатуре. Управо зато су у текст Основног закона уграђене вредности попут мира, слободе, људских права, али и забране политичког ангажмана који подразумева злоупотребу слободарског поретка (члан 21. став 2 Основног закона). Дакле, основни циљ овог уставног текста је оличен у негацији ауторитаризма, односно изградњи једног новог, стабилног, либералног политичког поретка. С тим у вези, и систем власти је замишљен на потпуно другачији начин у односу на претходни устав. Полупредседнички систем,

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 74.

²⁰⁵ Карл Фридрих (2005), 140.

²⁰⁶ Arthur Gunlicks, *The Länder and German Federalism*, Manchester University Press, Manchester, 2013, 40.

²⁰⁷ Един Шарчевић, *Устав Савезне Републике Немачке*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2019, 15.

²⁰⁸ Michael Bothe, „The 1968 Constitution of East Germany. A Codification of Marxist-Leninist Ideas on State and Government“, *The American Journal of Comparative Law* 2/1969, 269-270.

предвиђен Вајмарским уставом, проузроковао је много проблема у пракси. Брент Смит (*Brent Smith*) бележи да је „за четрнаест година његовог важења (1918-1933), свакој влади у просеку ‘измицана столица’ након девет месеци”.²⁰⁹ Снажна улога председника Републике, замишљена као адекватан противтег законодавној власти, у кризним периодима показала је своју склоност ка „кварењу” и преласку у ауторитаризам. Стога су се уставотворци определили за повратак на парламентарни систем власти. Тим поводом, законодавна власт је додељена дводомој Савезној скупштини, састављеној из општепредставничког дома – Будестага (*Bundestag*) и представничког тела федералних јединица – Бундесрата (*Bundesrat*), док је извршна власт припала председнику Републике и Влади, на чијем челу се налази канцелар (*Bundeskanzler*).²¹⁰ Међутим, како је парламентарни систем Западне Немачке карактерисао вишепартијски систем, било је неопходно створити институционални предуслов за формирање стабилне извршне власти, односно владе, будући да је председник Републике прерастао у мање-више симболичку функцију без стварних овлашћења. То је и учињено захваљујући постојању јаким уставноправних овлашћења канцелара, укључујући и његову ефективну контролу над члановима Владе али и захваљујући увођењу тзв. конструктивног изгласавања неповерења Влади. То значи да канцелар може бити опозван само уколико се у општепредставничком дому, Бундестагу, сложе и унапред изаберу његовог заменика.²¹¹ Поред тога, уставотворац је покретање питање изгласавања неповерења Влади ставио на располагање и самом канцелару, омогућивши му на тај начин „маневарски покушај продужетка власти”, што је у пракси више пута успешно коришћено.²¹² На овај начин је извршена успешна стабилизација извршне власти, због чега аутори неретко немачки парламентарни систем оцењују као канцеларски парламентаризам или канцеларски систем.²¹³

Напредак и развитак друштва утицали су на еволуцију Основног закона и његових уставних норми. У својој сада већ дугој историји, немачки устав је доживео бројне формалне и фактичке промене. Када је реч о формалним променама, оне су се до сада десиле чак шездесет четири пута, у просеку готово једном годишње. Основни разлози формалних промена су представљали еволуцију федерализма,

²⁰⁹ Brent Smith, „The Federal Republic of Germany”, *Modern Political Systems: Europe* (ed. Roy C. Macridis), Prentice Hall – Englewood Cliffs, New Jersey, 1990, 150.

²¹⁰ Куриозитета ради, први председник Савезне републике Немачке (Западне Немачке – прим. А.Н.) био је Теодор Хојс (*Theodor Heuss*), док је први канцелар био Конрад Аденауер (*Konrad Adenauer*). За више детаља вид. Aalt W. Heringa, Philipp Kiiver, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*, Intersendia and Metro, Cambridge – Antwerp – Portland, 2012, 138.

²¹¹ Међутим, на овај начин је окрњено федерално начело, односно начело партиципације федералних јединица у вршењу власти федерације у корист начела ефикасности, будући да се питање поверења влади поставља искључиво пред доњим домом немачког парламента. За више детаља у наставку вид. *Infra*, део други, глава прва, 2.2., 151-152.

²¹² Aalt W. Heringa, Philipp Kiiver (2012), 142-143.

²¹³ Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 75.

у склађивање са правом Европске уније (ЕУ), као и уједињење са Источном Немачком.

Када је реч о немачком федерализму, измене и допуне уставних норми које се тичу положаја федералних јединица (лендера) и федерације, односно поделе надлежности, биле су најбројније. Речју, немачки устав је из децентрализованог облика федерализма, захваљујући економском напретку, у последње време почео да поприма обресе централизованог федерализма. То је нарочито видљиво ширењем федералног центра на конкурентске (мешовите) надлежности, као и проширивањем делокруга надлежности федерације.²¹⁴ Стога, Јенс Велк (*Jens Woelk*) напомиње да је „неопходна ‘мајка свих реформи’, односно реформа немачког федералог система, којем постепено понестају капацитети”.²¹⁵ Међутим, извесне уставне реформе, попут оних којом су уведени и унапређени посебни, *sui generis* облици конкурентних надлежности у којима одлучујућу реч имају лендери у извесној мери демантују оштру Велкову критику. Стога смо ближи нешто раније изнетој оцени Кристијана Хилгрубера (*Christian Hillgruber*) који наводи да „Основни закон није застарео нити блокира Републику [...] неопходна је само јака политичка воља која ће бити у стању да превазиђе кризу”.²¹⁶

Сумарно, Основни закон је својом еластичношћу и прилагодљивошћу, уз уникатан облик парламентаризма, заслужио важно место у развоју модерне државе. Франческо Палермо истиче да се „многи његови механизми нашироко опонашају, попут облика државне власти и судске контроле уставности – неки дубоко утичу на судске одлуке и научне дебате, посебно на догматику основних права и односе са ЕУ – други, попут федералног система и Бундесрата, служе само за дивљење и тешко се имитирају”.²¹⁷ Стога, допринос Основног закона мора се оценити као веома значајан. Напослетку, он је дугорочно постигао све оно што због чега је и донет – увео је либералну демократију, људска права, стабилну владу и државу.

Шпанија. Благодети Пиринејског полуострва одвајкада су привлачили различите културе и цивилизације. Широке, плодне равнице, трговачки и морски путеви као и пространи рударски басени били су настањени Римљанима, Францима, Визиготима, Арабљанима и хришћанима. Уздизањем, а потом и уједињењем две хришћанске државе Кастиље и Арагона крајем XV века, створена

²¹⁴ То је нарочито видљиво услед технолошког напретка Немачке, који је приморао уставотворца да путем измена и допуна Основног закона регулише питање производње и коришћења енергије и експлозива (члан 87ц.), информатикотехничких система (члан 91ц.) итд.

²¹⁵ Jens Woelk, „Germany”, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, 159.

²¹⁶ Christian Hillgruber, „German Federalism – An Outdated Relict?”, *German Law Journal* 6/2005, 1282.

²¹⁷ Francesco Palermo, „Editorial – 70 Years of German Basic Law’ Symposium”, *IACL-AIDC Blog*, <https://blog-iacl-aidc.org/70-years-of-the-german-basic-law/2019/9/24/editorial-70-years-of-the-german-basic-law-symposium> (12.03.2022).

је јединствена шпанска краљевина. Ова моћна империја, на челу са хабзбуршком династијом, крајем XVI века владала је готово четвртином светског копна захваљујући снажној војсци и флоти.²¹⁸ Међутим, честе унутрашње побуне као и незадовољство ширег круга људи постепено је ослабило моћ шпанске империје. Поред тога, политика „државног јединства и широке територијалне аутономије“, суштински је сву власт додељивала монарху, игноришући притом потребе „политичке и културолошке различитости шпанских народа“, што је само додатно продубило растућу кризу.²¹⁹

Смена династија и долазак француске династије Бурбона унела је мало „француског темперамента и живости“ у политички живот посрнуле краљевине. Међутим, француска окупација 1808. године довела је до отворене побуне Шпанаца против бонапартистичког режима. Постављање Наполеоновог брата на престо Шпаније само је додатно продубило гнев у народу. Жеља за отпором против наметнутог краља и окупације проузроковала је формирање војних хунти, на челу са Централном војном хунтом која је 1810. године сазвала привремено народно представништво у Кадизу (Кортес, шпански: *Cortes de Cádiz*) са циљем ослобођења краља Фернанда VII, али и читаве земље. Овај једнодоми парламент сачињавали су представници шпанских градова, грофовија и кнежевина, као и прекоморских колонија. Линц, Јерес и Корзо (*Juan Linz, Miguel Jerez, Susana Corzo*) истичу „огроман утицај француске револуције на рад Кортеса, нарочито имајући у виду укључивање националног представљања шпанских територија уместо дотадашњег сталешког представљања, с готово општим правом гласа“.²²⁰

Усвајањем првог Устава Шпаније 1812. године започет је процес њене конституционализације. Устав из Кадиза, инспирисан француским уставним текстом од 1791. године, није дуго био на снази. По повратку краља Фернанда VII из заточеништва, заплашеног либерално-демократским идејама уставног текста, започиње период његовог апсолутизма и централизма који кулминира укидањем Устава 1814. године. Војна побуна започета у Кадизу, проширила се по читавој Шпанији и захватила је и сâм двор у Мадриду. То је приморало краља да Устав врати на снагу, све до новог таласа апсолутизма који кулминира поновном суспензијом устава 1830. године, односно његовим повратком у правни живот 1833. године. Филип Лово примећује да су се „у овом тренутку неке противуречности у Шпанији приказале као несавладиве иако су се оне практично могле превазићи – начело поделе власти и представнички либерални систем, с једне стране, и

²¹⁸ Luis Moreno, *The Federalisation of Spain*, Frank Cass, London – Portland, 2001, 40.

²¹⁹ *Ibid.*, 42.

²²⁰ Juan Linz, Miguel Jerez, Susana Corzo, „Ministers and Regimes in Spain: From First to Second Restoration, 1874-2001“, *Center for European Studies – Working Paper No. 101*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 3.

поштовања ободних аутономија и захтева за јединственом територијом, с друге стране“.²²¹

У даљем уставном развоју Шпаније, без неког посебног правила, смењивали су се периоди либералне и ауторитарне уставности. Устави од 1837, 1856, 1869. године, као и онај од 1873. године, када је Шпанија на годину дана постала федерална република, одговарају либералном моделу уставности. Поред њих у ред либералних уставних текстова треба поменути и Устав од 1931. године, који је поново увео републику (тзв. Друга република) након победе републиканаца и бекства краља Алфонса XIII из земље. Њихов циљ је била даља деволуција земље која у периоду Друге републике доживљава кулминацију и прераста у федерализацију Шпаније, као и примена парламентарног система власти. Међутим, овакве идеје су узнемиравале конзервативце и монархисте, који су на таласу реваншизма доносили уставна решења 1834, 1845, 1937. и 1967. године. Поменута уставна решења су била прожета идејама централизма и концентрације власти у рукама извршне власти.²²²

Актуелни Устав Шпаније донет је 1978. године након вишедеценијске владавине генерала Франциска Франка (*Francisco Franco*), шпанског аутократе и диктатора. Његова смрт 1975. године покренула је талас отпора широм земље. Уморни од рата и диктатуре, а уз помоћ краља Хуана Карлоса I (*Juan Carlos I*), Шпанци су отпочели са процесом транзиције. Усвајањем Закона о политичкој реформи 1976. године, распуштен је Франков Кортес, а усвајањем Закона о слободи партија и реформом изборног система учињен је први корак ка пуном препороду и демократизацији Шпаније.²²³ Доношењем и усвајањем устава након уставотворног референдума 1978. године, „успостављена је нова политичка инфраструктура, посебно законодавно тело – Кортес (*Cortes Generales*) - са Конгресом (*Congreso*) и Сенатом (*Senado*), Влада (*Gobierno*) и судство“.²²⁴ Задовољни улогом краља у процесу транзиције друштва из аутократског у демократско, креатори устава су се определили за увођење парламентарне монархије по узору на седам демократских, парламентарних монархија.²²⁵ Прагматичношћу уставотворца, Шпанија није дефинисана као федерална држава, иако је

²²¹ Филип Лово (1999), 484.

²²² Угледни шпански конституционалиста Луис Морено (*Luis Moreno*) истиче да је страх од сепаратизма представљао једну од најистакнутијих фиксација Франкове вишедеценијске диктатуре (*Luis Moreno* (2001), 56).

²²³ Josep Colomer, „Spanish Political Institutions in a Comparative Perspective“, *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (eds. Diego Muro, Ignacio Lago), Oxford University Press, Oxford, 2020, 155.

²²⁴ Вучина Васовић (2012 б), 27.

²²⁵ Јозеф Коломер наводи да су ти узорци били Велика Британија, Данска, Норвешка, Шведска, Белгија, Луксембург и Холандија и да су се шпанске власти, поучене ауторитарном прошлошћу прибојавале председничког, па чак и полупредседничког система власти. Вид. Josep Colomer (2020), 154.

организацијом и расподелом надлежности између државе и аутономних заједница она то свакако постала.

Дакле, можемо закључити да је основни циљ кључних економских, политичких и друштвених актера у периоду стварања важећег уставног аранжмана била жеља за помирењем. С тим у вези, „умереност елита и подстицајно међународно окружење у Европи довело је до двоструког процеса федерализације Шпаније – интерне федерализације, која је довела до деволуције и екстерне, која је интегрисала Шпанију у Европску унију“.²²⁶ Смишљена флексибилност шпанског устава представљала је у датом тренутку привремено средство за прилагођавање различитих интереса и тежњи. Примера ради, Морено, Колино и Хомбрадо (*Luis Moreno, César Colino, Angustias Hombrado*) истичу да је „врста отворених територијалних аранжмана представљала привремено компромисно решење између унитаристичких, конфедералистичких и федералистичких визија уређења државе“.²²⁷

Парламентарни систем власти, успостављен Уставом од 1978. године тежио је стабилизацији политичких прилика у Шпанији. Законодавна власт је састављена од два дома, Конгреса и Сената, док је извршна власт припала монарху и влади, коју предводи премијер. По узору на тзв. Бонски устав, уставотворац је предвидео институт изгласавања конструктивног неповерења влади, како би ојачао њен положај, а да притом не угрози демократске капацитете општепредставничког дома. Уз то, уставотворац се, загладан у немачки Основни закон, определио и за увођење норми које омогућују да и сâм премијер покрене питање поверења влади, што је требало да додатно ојача егзекутиву.²²⁸ Поред тога, Устав од 1978. године додељује председнику владе овлашћење да шпанском монарху предложи распуштање једног или оба дома парламента. Јовановићева наводи да је од усвајања шпанског устава до сада то учињено седам пута, „од петнаест до неколико месеци пре него што би редовни парламентарни избори били одржани“²²⁹. Стабилизацији, али и дестабилизацији шпанског парламентарног система, у великој мери су допринели њени непосредни политички актери као и страначки систем. Бони Филд (*Bonnie N. Field*) истиче да „од 1970. до 2019. године Шпанија није имала коалициону владу, већ су се на власти смењивале мањинске владе“.²³⁰ Међутим, промена страначког система извршена 2015. године преобликовала је

²²⁶ Ronald Watts (1996), 27.

²²⁷ Luis Moreno, César Colino, Angustias Hombrado, *Spain: Constitutional Transition through Gradual Accommodation of Territories*, Occasional Paper Series Number 37, Forum of Federations, Ottawa, 2019, 18.

²²⁸ Поједини аутори попут Глоса (*George E. Glos*) напомињу да „структура шпанске владе одговара структури енглеског кабинета“. George E. Glos, „The New Spanish Constitution, Comments and Full Text“, *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1/1979, 67.

²²⁹ Невена Јовановић, *Влада у систему рационализованог парламентаризма* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2023, 178.

²³⁰ Bonnie N. Field, „Spain: Single-Party Majority and Minority Governments“, *Coalition Governance in Western Europe* (ed. Torbjörn Bergman), Oxford University Press, Oxford, 2021, 544.

политичке прилике у Шпанији. Узрок за промену, наводе Ориолс и Кордеро (*Lluís Orriols, Guillermo Cordero*), представља одговор грађана на свеприсутну корупцију, али и економску кризу.²³¹ Свему томе следили су чести ванредни парламентарни избори (од 2015. године, Кортес је распуштен чак пет пута), што је додатно узбуркало политичке страсти.²³²

Сумарно, чини нам се да је у овом тренутку неопходна свеобухватна реформа уставног текста од 1978. године која би се кретала у два смера – ка преуређењу државног уређења, односно потпуном прихватању његових федералистичких тенденција, као и ка редифинисању постојећег парламентарног система који у комбинацији са постојећим страначким системом даје све слабије резултате. Копирање немачког Основног закона у први мах је дало задовољавајуће ефекте, али је прва озбиљнија политичка криза указала на неопходност проналажења решења својствених шпанском друштвеном и политичком систему.

4. Осамостаљивање консоцијативних система власти

Консоцијативни системи власти своје порекло дугују настанку посебног облика демократског режима – консоцијативне демократије, која је створена на критици доминантног већинског модела. Наиме, Аренд Лајпхарт, теоријски творац учења о консоцијативној демократији, приметио је да је у одређеним плуралним друштвима неопходно укључити што шири круг субјеката у одлучивање, јер су

²³¹ Lluís Orriols, Guillermo Cordero, „The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Elections”, *South European Society and Politics* 4/2016, 487.

²³² Јачање десничарских организација и политичких странака, а нарочито Покрета за независност Каталоније Карлеса Пуигдемона (*Carles Puigdemont*), озбиљно је уздрмало уставне основе шпанске краљевине. Наиме, неуспели покушај сецесије Каталоније крајем 2017. године осујетила је шпанска влада, а осудиле су Сједињене Америчке Државе, Немачка, Француска и Велика Британија. Активирањем члана 155. Устава Шпаније, Влада је покренула тзв. нуклеарну опцију, односно распустила је каталонски парламент и владу. У међувремену, дванаест сепаратистичких лидера, на челу са Пуигдемоном ухапшено је, а потом је и осуђено на девет и дванаест година затвора од стране Врховног суда Шпаније због рушења уставног поретка. Председник владе, Педро Санчез (*Pedro Sánchez*) је средином јула 2021. године одлучио да помилује деветорицу лидера Покрета за независност, сматрајући да ће тиме отворити нову еру дијалога. Санчез је у свом обраћању јавности навео да је „за изградњу мостова разумевања између Шпаније и Каталоније неопходно прихватити и добро разумети Каталонце“. Стога нам се чини најисправнијим став Гањона и Калвеа (*Alain-G. Gagnon, Marc Sanjaume-Calvet*) који наводе да би „дугорочан циљ шпанских власти требало да буде уставна реформа којом ће се и званично увести асиметрични федерални државни аранжман, који би једини био у стању да удовољи захтевима вишеструке културне и националне специфичности Шпаније“ (*Alain G. Gagnon, Marc Sanjaume-Calvet, „Clash of Legitimacies in Catalonia and Spain: the Imperial Logic of Modern Constitutionalism versus Multinational Federalism“, The Catalan Process. Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century* (eds. Peter. A. Kraus, Joan Vergés Gifra), Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2017, 300).

таква друштва подељена по најразличитијим основама (етнички, језички, религијски, културни итд). У таквим друштвима „владавина већине доводи до диктатуре већине и грађанских раздора, а не до демократије“.²³³ Стога, Лајпхарт закључује да „оно што је потребно таквим друштвима јесте демократски режим који истиче консензус, а не противљење, који укључује, а не искључује и који покушава да максимализује величину владајуће већине уместо да се задовољава тесном већином“.²³⁴ Тим поводом, он уочава четири кључна обележја консоцијативне демократије: 1) велике коалиције; 2) вето; 3) пропорционалност и 4) аутономију сегмената односно делова.²³⁵

Настанак и осамостаљивање консоцијативних система власти резултат је потребе за стварањем одрживих плуралних друштава, које су у пратили одређени сукоби у прошлости. Они се заснивају на Лајпхартовом учењу о консоцијативној демократији која се примењује унутар постојећих система организације власти.²³⁶ На тај начин се постојећи системи власти преобликују и мењају, попримајући друга својства. Речима Милосављевића и Поповића, „без обзира што се консоцијативни систем може свести на неки од постојећих система организације власти [...] он ипак представља особену појаву [...] јер почива на сплету специфичних установа“.²³⁷ Тако он данас функционише у оквиру председничког, парламентарног, полупредседничког, али и скупштинског облика власти.

Консоцијативни системи власти развијају су се и у оквиру поједних одабраних модерних федералних држава – Швајцарске, Белгије и Босне и Херцеговине. Будући да смо се у претходој глави већ осврнули на „архетип“ консоцијативних система власти – политички систем Швајцарске Конфедерације, у овом поглављу ћемо у кратким цртама анализирати даљи развој консоцијативних система власти у оквиру организације власти у Белгији и Босни и Херцеговини.

Белгија. Модерна белгијска држава представља производ сецесије. Настала је 1830. године када је када се католичка, франкофонска елита јужних провинција Краљевине Низоземске отцепила од протестантског, холандског севера. „По свом оснивању, Белгија није представљала подељено друштво. Француски је, као језик политике, једноставно био прихваћен у читавој земљи“, наводи Крис Дехувер (*Kris*

²³³ Аренд Лајпхарт, *Модел демократије. Облик и учинак владе у тридесет шест земаља* (превеле с енглеског Ана Кнежевић и Весна Голубин), ЦИД и Службени лист СЦГ, Подгорица, Београд, 2003, 96.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Arend Lijphart, *Demokracija u pluralnim društvima* (prevela s engleskog Božica Jakovlev), Globus nakladni zavod i Školska knjiga, Zagreb, 1992, 32.

²³⁶ О елементима консоцијативне демократије и теоријском одређењу консоцијативних система власти нешто више речи биће у наставку рада. Вид. *Infra*, део други, глава друга, 185-189.

²³⁷ Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 215.

Deschouwer).²³⁸ Међутим, средином XIX века, средња класа окупљена око неких истакнутих интелектуалаца (тзв. Фламмански покрет), отпочела је своју борбу за употребу холандског језика, односно билингвализма.²³⁹ Тако се постепено северозапад Белгије, познатији као Фландрија, све више супротстављао створивши на нивоу језичке подељености сâму подељеност Краљевине Белгије. Нетрпељивост између Фламманца и Валонаца наставила је да расте чак и након законодавне реформе тридесетих година XX века којима су признати холандски и француски језик као равноправни. Неравномерни економски напредак Белгије поново је обновио тињајући сукоб између фламманске и валонске заједнице.²⁴⁰ Последице два светска рата проузроковале су економску кризу на југу Белгије, односно Валонији, односно економски напредак у модернизованој индустрији Фландрије. То је, према мишљењу Дехувера и Ван Паријса, прерасло у главни „камен спотицања у односима на релацији север-југ“²⁴¹, односно довело је до јачања националистичких странака у редовима франкофоних Валонаца, али и међу Фламманцима. На крају, значајан удео у трансформацији Краљевине Белгије одиграла је и „тзв. одбрамбена реакција Брисела“,²⁴² односно развој посебног идентитета овог града који је неговао двојезичност, супротстављајући се политици подела која је долазила од фламманских и валонских лидера.

Седамдесетих година XX века било је јасно да је концепт унитарне државе доживео потпуни крах. Устав Белгије, усвојен давне 1831. године, није имао капацитета да се супротстави захтевима Фламманца, који су тежили ка већем степену аутономије и самосталности. Стога је тадашњи премијер Белгије Гастон Ејскенс (*Gaston Eyskens*) изјавио да је „концепт унитарне државе окончан и да у реформисаној држави своје учешће морају да узму језичке заједнице и историјски региони“.²⁴³ Тада се Белгија, „мала држава, нашла под великим притиском“ променâ државног уређења из кога је (за сада) успела да изађе као победник.²⁴⁴

Трансформација Краљевине Белгије из унитарне у федералну државу, била је дуготрајна, одмерена, пажљиво планирана и оригинална. Другим речима,

²³⁸ Kris Deschouwer, „The Unintended Consequences of Consociational Federalism: the Case of Belgium“, *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies* (eds. Ian O' Flynn, David Russell), Pluto Press, London – Ann Arbor (MI), 2005, 92.

²³⁹ Kenneth McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies – Belgium*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1986, 22-24.

²⁴⁰ Радаковић напомиње да се „током двадесетог века Фландрија развила у једну од најзначајнијих економских регија у Европи“ (Милован Радаковић, *Компоненте националног и европског идентитета*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012, 47).

²⁴¹ Kris Deschouwer, Philippe Van Parijs, *Electoral Engineering for a Stalled Federation. A Country-wide electoral district for Belgium's federal Parliament*, Re-Bel, Brussels, 2009, 9.

²⁴² Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, Службени гласник, Београд, 2009, 35.

²⁴³ Jan Erk (2008), 32.

²⁴⁴ Céline Romainville, „Dynamic of Belgian Plurinational Federalism: A Small State under Pressure“, *Boston College International and Comparative Law Review* 2/2015, 225.

федерализација Белгије одвијала се „корак по корак“²⁴⁵ – захваљујући државним реформама од 1970, 1980, 1988, 1993, 2003. и на крају 2014. године. Увертира потпуном преласку на федерално државно уређење представљају прве три државне реформе које су припремиле погодно тле за неопходну трансформацију белгијске краљевине. Делпере (*Francis Delpérée*) период прве реформе (1970. година) назива „предфедерализмом“ (*préféderalisme*) или „парафедерализмом“ (*paraféderalisme*), будући да су њоме предвиђене дотад немишлене уставне категорије са значајним надлежностима – културне заједнице и региони.²⁴⁶ Реформатори су предвидели постојање три културне заједнице и три региона – заједнице би чинили сви они који говоре холандски, француски и немачки језик, док би се региони устројили по географском принципу као Фландрија, Валонија и регион Брисела. Истовремено, учињена је и реформа законодавног и извршног тела, који су у свој састав уврстили поменуте културне заједнице. Француска и холандска заједница су уједно добиле и право вета²⁴⁷ у Парламенту, као и могућност да формирају сопствене органе.²⁴⁸ Семе посејано 1970. године, уродило је плодом.²⁴⁹ Реформе од 1980. и 1988. године додатно су „оснажиле“ започету деволуцију. Године 1980. донето је неколико значајних закона који су се бавили питањем надлежности између државе, заједница и региона а уведен је и посебан орган, Арбитражни суд, који се бавио питањем сукоба надлежности. На крају, учињена је и једна терминолошка промена – културне заједнице су изгубиле префикс и постале су само заједнице трију језичких групација. Реформом од 1988. године додатно су проширене надлежности заједница и региона, а поверена им је и значајна финансијска самосталност. Међутим, Марко Станковић примећује да „по окончању ове фазе [...] белгијско државно уређење има квазифедерални облик, те да је кључни елемент који недостаје да би се оно могло теоријски оквалификовати као федерално било представљање заједница и региона у саставу централних државних органа“.²⁵⁰

Потпуна федерализација Белгије уследила је 1993. године када се Белгија и формално прогласила за савезну државу састављену од три заједнице, по принципу персоналне јурисдикције и три региона, организованих по принципу територијалне јурисдикције.²⁵¹ Формализовање процеса деволуције учињено је

²⁴⁵ André Lecours, „Belgium (Kingdom of Belgium). Holding Together Federalism“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 55.

²⁴⁶ Francis Delpérée, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruyant, L-G-D-J, Bruxelles, Paris, 2000, 382.

²⁴⁷ Право вета се у литератури често среће под називом „поступак са звоном за узбуну“ или „звоно за узбуну“ (*la sonnette d'alarme*), премда тај назив никада није признат као званични. *Ibid.*, 795.

²⁴⁸ Право вета и представљеност различитих ентитета у законодавној и извршној власт уједно осликава и прелаз из парламентарног система власти у консоцијативни систем.

²⁴⁹ Francis Delpérée (2000), 383.

²⁵⁰ Марко Станковић (2009), 78.

²⁵¹ Ronald Watts (1996), 26.

укључивањем заједница и региона у рад горњег дома Парламента - Сената, као и нормирањем основних питања посвећених организацији и раду заједница и региона. Даље реформе само су вршиле корекције на федералном уређењу Белгије. Године 2007. промењен је назив Арбитражног суда у Уставни суд, коме су додате још неке надлежности везане за контролу уставности и законитости.²⁵² Године 2014, спроведен је у дело тзв. Лептиров договор, којим је извршена ревизија састава Сената, изборног закона као и расподеле надлежности између заједница, региона и централних власти у правцу даље децентрализације земље.²⁵³

Деволутивне промене одразиле су се и на организацију власти у овој земљи. Речју Вучине Васовића, „преструктурација вертикалне организације власти довела је и до преформирања хоризонталне организације власти“.²⁵⁴ Према важећем уставном тексту, уставотворац је законодавну власт поверио дводомом парламенту, састављеном од Представничког дома (*Kamer van Volksvertegenwoordigers, Chambre des Représentants*) и Сената (*Senaat, Sénat*), док је извршну власт поверио монарху, односно Савету министара (*Ministerraad, Conseil des ministres*). Законодавно тело функционише по принципима неегалитарног бикамерализма, у којем централну улогу има доњи, Представнички дом, док је извршна власт суштински поверена њеном оперативном телу – Савету министара, који је устројен по начелу паритета, са једнаким бројем министара који долазе из Фландрије и Валоније. Организација и надлежности поменутих органа као и односи међу њима у потпуности одговарају квалификацији поменутог система као парламентарног. Штавише, реч је о евроконтиненталном моделу парламентарног система који у значајној мери подсећа на немачки и шпански модел, јер је и белгијски уставотворац предвидео институт конструктивног изгласавања неповерења влади од стране Представничког дома. Ипак, Васовић бележи да је поменути институт веома тешко реализовати у условима подељеног друштва какво је белгијско, те се стога парламентарна контрола најчешће врши кроз институт посланичких питања.²⁵⁵ Истовремено, Устав Белгије је дозволио Савету министара да преко монарха у тачно одређеним приликама покрене питање распуштања парламента. Делпере

²⁵² Важно је напоменути да се за нешто више од петнаест година постојања под именом Уставни суд, овај орган профилисао као „важан чувар темељних вредности Устава Белгије односно њеног уставног идентитета“ (Elke Cloots, „Constitutional Identity of Belgium. A Thing of Mystery“, *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (eds. Christian Calliess, Gerhard van der Schyff), Cambridge University Press, Cambridge, 2019, 84).

²⁵³ Назив „Лептиров договор“ (*Butterfly Agreement*) потиче од начина на који бивши председник владе Белгије Елио Ди Рупо (*Elio Di Rupo*), иначе творац шесте реформе, везује лептир машну. Вид. Jorgen Goossens, Pieter Cannoot, „Belgian Federalism after Sixth State Reform, *Perspectives on Federalism* 2/2015, 51, fn. 1.

²⁵⁴ Вучина Васовић (20126), 200.

²⁵⁵ *Ibid.*, 204.

закључује да је на тај начин „обезбеђена правична народна арбитража у сукобима између домова или између њих и Савета министара“.²⁵⁶

Да у Белгији не постоји чист парламентарни систем, већ својеврсна парламентарна консоцијација, јасно је видљиво из анализе политичких органа власти у Белгији. Наиме, сви они поседују обележја консоцијативне демократије – Савет министара има 15 чланова од којих се председник сматра језички неутралним, а преосталих четранест чланова равномерно представљају француске и холандске језичке заједнице, у којем се по правилу налазе широко постављене коалиције. Лајпхарт ипак истиче да из поменутих разлога, „белгијски кабинети [...] нису доминантни као њихови пандани у вестминстерском моделу“, као и да „по правилу трају веома кратко“.²⁵⁷ Заједнице и региони су пропорционално заступљени у законодавној и извршној власти, премда морамо нагласити да је њихова пропорционалност у законодавној власти предвиђена само на нивоу горњег дома, Сената, који је уставним реформама поприлично развлашћен и који своју моћ колико-толико црпи захваљујући уређивању специјалних савезних закона и праву вета који поседују заједнице и региони. Напоследку, уставотворац је гарантовао и аутономију свих сегмената - три зајединице – холандске, француске и немачке као и три региона – Фландрије, Валоније и главног града Брисела, додељујући им значајан делокруг овлашћења. Тиме је „већина дневно-политичких активности препуштена конститутивним јединицама (регионима и заједницама – прим. А.Н.)“, наводи Шерил Стросхајн (*Sherrill Stroschein*)²⁵⁸, чиме су испуњена сва „мерила“ консоцијације у оквиру и обликовању парламентарног система.

Босна и Херцеговина. Консоцијација има дубоке историјске, друштвене, политичке и институционалне корене на просторима данашње Босне и Херцеговине. Верски идентитети, осликани у свим различитостима ислама, православног хришћанства, католичанства, па чак и јудаизма, доминирају овим подручјем почев од периода владавине Отоманског царства.²⁵⁹ Након безуспешног покушаја стварања заједничког идентитета за време аустроугарске анексије, „поново се институционализују верски и етнички идентитети који се паралелно, под утицајем успона национализма у ширем региону, трансформишу у националне идентитете – пре свега код Срба и Хрвата“.²⁶⁰ Националну

²⁵⁶ Francis Delpérée (2000), 908.

²⁵⁷ Аренд Лајпхарт (2003), 98.

²⁵⁸ Sherrill Stroschein, „What Belgium Can Teach Bosnia? The Uses of Autonomy in Divided House States“, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3/2003, 11-12.

²⁵⁹ Упор. Soeren Keil, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate, Publishing, Surrey (UK), Burlington (USA), 2013, 54; Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño, *The Political System of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*, Springer, Cham, 2021, 1.

²⁶⁰ Небојша Владисављевић, „Демократија и консоцијација у плуралним друштвима после рата“, Војислав Становчић: *Живот посвећен идејама* (ур. Илија Вујачић, Душан Марковић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2019, 328.

еманципацију упоредо прати политичка еманципација – међутим, прве политичке странке на нивоу данашње БиХ делују искључиво са националним предзнаком²⁶¹.

Настанак прве заједничке државе Јужних Словена, Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца на политичкој сцени додатно наглашава значај српских и хрватских политичких такмаца. Међутим, упоредо са њима, јављају се и снажне муслиманске политичке организације, које у значајној мери утичу на политички живот прве југословенске државе, тежећи у првом плану да своја права остваре кроз добре односе са Круном.²⁶²

Слом прве југословенске државе и почетак Другог светског рата у први план истичу друштвени значај мултикултурализма Босне и Херцеговине. Након три заседања ЗАВНОБиХ (Земљаско антифашистичко веће народног ослобођења Босне и Херцеговине) 1943, 1944. и, коначно 1945. године, у завршним документима гарантује се конститутивност Срба, Хрвата и Муслимана у ослобођеној Босни и Херцеговини.²⁶³ Тиме се не само у Босни и Херцеговини, већ и на територији читаве ослобођене Југославије јамче основни принципи новонастале државе - федерализам, социјализам и вишенационалност. Међутим, југословенски „фасадни федерализам“, који нешто касније поприма значајна конфедерална обележја²⁶⁴, није одолео унутрашним поделама унутар комунистичке партије, али и сâмог друштва, што је касније проузроковало један од најкрвавијих грађанских ратова у модерној историји човечанства. То бележи Дејан Вањек који наводи да се „БиХ колоквијално називала ‘Југославијом у малом’, чиме се неретко алудирало на њену унутрашњу етничку и националну хетерогеност, али без практичног и организационог остваривања начела конститутивности народа“.²⁶⁵

Природа рата у Босни и Херцеговини, који се десио као рекација на распад СФРЈ, потпуно је другачије окарактерисана у зависности од сукобљених страна, што је генерално случај у мултукултуралним срединама. За Србе, он најчешће

²⁶¹ Међутим, у то време било је и аутора који су другачије мислили. Живојин Перић је сматрао да је „током времена, Босна и Херцеговина створила карактер етничког јединства, створила посебан идентитет и да је зато неопходно оставити у животу босанско-херцеговачки организам“. Уз то, он је сматрао да је БиХ немогуће поделити по етничком или регилијском критеријуму, због помешаности различитих народа и вероисповести у готово свим срединама. Живојин Перић, *Југословенска Савезна Држава* (прештампано из *Правне мисли*), Штампарија „Раденковић“, Београд, 1940, 8.

²⁶² На ту тему вид. Atif Purivatra, *Jugoslavenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Svjetlost, Sarajevo, 1974.

²⁶³ Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño (2021), 2.

²⁶⁴ Уставим амандманима од 1971. године, као и Уставом СФРЈ од 1974. године државно уређење друге југословенске државе може се оценити као конфедерално-федерално. За више детаља вид. Владан Петров, Алекса Николић, „Уставне основе политичког система социјалистичке Југославије“, *Социјалистичко право у Југославији 1945-1990 – први том* (ур. Дејан Поповић, Борис Беговић, Зоран Мирковић), Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2024, 322-324.

²⁶⁵ Dejan Vanjek, „Federalizam i konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini: od unitarne republike do federalne države“, *Političke analize – tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku* 5/2014, 16.

представља један од облика грађанског рата²⁶⁶, док је за хрватску и бошњачку страну сукоб представља класичан пример агресије, будући да је Република Босна и Херцеговина у току рата била међународно призната држава од стране УН-а²⁶⁷.

Након потписивања Дејтонског мировног споразума 1995. године, с успехом је окончан четворогодишњи крвави пир свих зараћених страна. „Заједно заглављени“²⁶⁸ под крилатицом „једна држава, два ентитета и три народа“, створена је данашња Босна и Херцеговина која је наставила да баштини *sui generis* облик федерализма наслеђен из Устава СФРЈ од 1974. године – спој конфедералних и федералних обележја. Овај „нови (а за нас стари – прим. А.Н.) модел федерализма“²⁶⁹, како Кајл назива последејтонску БиХ, састоји из из два међународнопризната ентитета, потписника Дејтонског мировног споразума – Републике Српске (РС) и Федерације БиХ (ФБиХ), који поседују сопствене уставне текстове, законодавну, извршну и судску власт, полицију, војску, опорезивање и граничну службу. Поред поменутог међународног признања ентитета²⁷⁰, који упућују на уговорноправну природу настанка БиХ, конфедерално обележје представља и окрњена унутрашња и спољашња сувереност БиХ, будући да се у њој до данас налази посебан облик међународног војног присуства²⁷¹ – ЕУФОР, као и цивилног - Високи представник УН за БиХ.²⁷² Уз то, анексом IV Дејтонског

²⁶⁶ Упор. Рајко Кузмановић, *Есеји о уставности и законитости*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2004, 127; Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, University Press и Службени гласник, Сарајево, Београд, 2012, 41-42.

²⁶⁷ Упор. Smail Ćekić, *Agresija na Republiku Bosnu i Hercegovinu I, II*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, KULT/B, Sarajevo, 2004; Mirjana Kasapović, „Bosna i Hercegovina 1992-1995: građanski rat, izvanjska agresija ili oboje?“, *Politička misao* 2/2015, 37-61.

²⁶⁸ Zoran Oklopčić, „The Territorial Challenge: From Constitutional Patriotism to Unencumbered Agonism in Bosnia and Herzegovina“, *German Law Journal* 1/2012, 48.

²⁶⁹ Soeren Keil (2013), 78. Кајл је једна од првих аутора који је БиХ дефинисао као „федерацију у федерацији“, захваљујући уставној конструкцији Федерације БиХ. Вид. Soeren Keil, „Building a Federation within a Federation. The Curious Case of the Federation of Bosnia and Herzegovina“, *L'Europe en Formation* 3/2013, 114-125.

²⁷⁰ О међународном признању ентитета, односно чињеници да су Република Српска и Федерација Босне и Херцеговине учесници Дејтонског мировног споразума, односно потписници његових анекса вид. Maja Sahadžić, „Why rights should not be considered (entirely) constricted and why entities are not exactly imagined: A reply to Alma Begicevic and Jennifer Balint“, *International Journal of Constitutional Law* 1/2024, 1107.

²⁷¹ Чавошки је у једном свом осврту на уставно уобличавање БиХ готово пророчански изрекао да „ако је ишта извесно [...] онда је то очекивање да Босна неће бити ни суверена ни независна, већ вазална држава под високим старатељством Европске заједнице и Сједињених Држава, а под окриљем Уједињених нација. За више детаља вид. Коста Чавошки, *Зло власти*, Catena mundi, Београд, 2021, 278.

²⁷² Анексом IА Дејтонског мировног споразума предвиђена је међународна војна компонента у БиХ, док је анексом X успостављена цивилна компонента у БиХ - Високи представник УН. ИФОР, а од 2004. године ЕУФОР су успостављени одлуком Савета безбедности УН, и њихов циљ је спровођење мира и безбедности на територији БиХ. Високи представник УН је такође орган изабран од стране Савета безбедности УН резолуцијом, чије се активности свде на пружање

мировног споразума није предвиђена (потпуна) подела власти на нивоу БиХ, будући да јој недостаје судска власт, а сама расподела надлежности је значајан делокруг надлежности предвидела ентитетима.²⁷³ Додуше, прерасподела надлежности је могућа, али само заједничким (подвучено) споразумом ентитета (члан IV/4/е Устава БиХ), чиме је опет у први план истакнут интерес ентитета, а не општи интерес БиХ, што недвосмислено представља конфедерално обележје. На крају, и паритетни начин организовања законодавне и извршне власти, као и једногласност као начин изјашњавања сва три конститутивна народа, упућују на значајне примесе конфедералне грађе државног уређења БиХ.²⁷⁴ Ипак, не можемо занемарити да је БиХ међународно призната држава, чланица УН, као и да ентитети уставоправно немају право на отцепљење нити на нулификацију. Уз то, анекс IV Дејтонског мировног споразума, познати и као Устав БиХ или Дејтонски устав, представља највиши унутрашњи правни акт БиХ на основу кога су усклађени устави ентитета, а који у себи садржи и ревизиону процедуру, те се због тога државно уређење у БиХ по начелу претежности може посматрати односно оценити као федерално.

Питање квалификовања система власти у БиХ такође наилази на опречне ставове – за неке је у питању председнички, а за неке полупредседнички систем власти.²⁷⁵ Речју Бенцамина Рејлија (*Benjamin Reilly*), „у питању је најсложенији

економске помоћи, инфраструктурне обнове, успостављање политичких институција и владавине права, поштовање људских права и одржавање слободних избора. Неефективност деловања Високог представника УН био је главни разлог да се, конференцијом у Бону 1997. године, повећају његове надлежности мимо СБ УН и Дејтонског споразума на право измена и допуна устава ентитета, доношење и усвајање закона БиХ, статута градова и општина БиХ, као и лустрацију изабраних политичких представника и смењивање јавних функционера који делују у супротности са Уставом БиХ. Због тога, Фукујама улогу Високог представника у Босни и Херцеговини оправдано пореди са некадашњом „британском владавином у Индији“ Вид. Френсис Фукујама, *Грађење државе. Управљање и светски поредак у двадесетпрвом веку* (превео с енглеског Вук Вуковић), Филип Вишњић, Београд, 2007, 117).

²⁷³ Један релативно актуелан пример везан за расподелу надлежности у БиХ представља дијаметрално супротно понашање Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине за време пандемије заразне болести COVID-19. Наиме, како је питање здравствене заштите у надлежности ентитета, тако су и они доносили различите одлуке - Република Српска је најпре 16. марта 2020. године прогласила ванредну ситуацију (од 28. марта - ванредно стање), а власти Федерације Босне и Херцеговине су 16. марта прогласиле стање несреће. Све то се одразило и на различите (правне) начине супротстављања овој заразној болести. За више детаља вид. Damir Kapidžić, „Konsocijacijska demokracija u Bosni i Hercegovini za vrijeme globalne krize“, *Politički život* 18/2020, 43-45.

²⁷⁴ Принцип једногласности, као и трочлано председништво у којем се налазе три конститутивна народа БиХ (Бошњаци (тада Муслимани - прим .А.Н.), Срби и Хрвати) у значајној мери подсећа на организацију власти према Уставу СФРЈ од 1974. Упор. Владан Петров, Алекса Николић (2024), 323.

²⁷⁵ Упор. Maja Sahadžić, „Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. Damir Banović i Saša Gavrić), University Press, Sarajevo, 2011, 24; Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012, 61; Горан Марковић, *Уставни лабиринт. Апорије уставног система Босне и Херцеговине*, Службени гласник, Београд, 2021а, 265-270.

политички систем у Европи”.²⁷⁶ Анализирајући слово Устава БиХ, законодавна власт додељена је Парламентарној скупштини, коју чине Представнички дом и Дом народа, док је извршна власт резервисана за трочлано Председништво, непосредно изабраног колективног шефа државе, којег чине представници сва три конститутивна народа (Бошњаци, Срби и Хрвати), са широком дијапазоном надлежности. Уставном формулацијом Савет министара није признат као бицефални орган егzekутиве, већ као помоћни орган Председништва, што на први поглед упућује на квалификовање система власти у БиХ као председничког.²⁷⁷ Међутим, чињеница да Председништво може да рапусти Дом народа, као и да Парламентарна скупштина може да изгласа неповерење Савету министара приближавају нас системима са тзв. меком поделом власти односно парламентарном и полупредседничком систему. Таквом квалификовању треба придодати и активности законодавца, али и Високог представника УН који су у последњих тридесет година с једне стране, проширили број чланова Савета министара са два односно три на девет, али су и, с друге стране, придодали одређене надлежности које су изворно припадале ентитетима. На тај начин је Савет министара израстао у „малу владу”²⁷⁸, чиме су се испунили сви критеријуми да систем власти у БиХ посматрамо као доминантно полупредседнички, а не парламентарни – председништво је непосредно изабрано, оно и даље поседује кључне надлежности, а „мала влада” (Савет министара) је политички одговорна представничком телу односно Парламентарној скупштини. Разуме се, полупредседнички систем власти у БиХ није типичан, јер је у значајној мери допуњен консоцијативним механизмима који су га додатно преобликовали. Наиме, Дејтонски устав је у босанскохерцеговачки систем власти „уградио” сва четири кључна елемента консоцијативне демократије: 1) постојање велике коалиције, коју чине најмање три стране сва три конститутивна народа које улазе у састав „мале владе”, односно Савета министара²⁷⁹; 2) међусобни вето, којим се штите витални интереси конститутивних народа у оквиру велике коалиције; 3) пропорционалност, која је неизоставни елемент устројства законодавне и извршне власти на нивоу БиХ и 4) висок степен самосталности сваког сегмента, што је у БиХ

²⁷⁶ Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. Наведено према: Mate Subašić, „Bosna i Hercegovina ili Federacija BiH i Republika Srpska – analiza mogućnosti implementacije konsocijacijskog i integralnog pristupa”, *Politička misao* 2/2015, 63.

²⁷⁷ Тим поводом, не можемо прихватити закључак Горана Марковића да је Уставом БиХ предвиђена бицефална егzekутива због чека је он аутоматски искључио из разматрања квалификовање система власти као председничког у БиХ (Горан Марковић (2021а), 266).

²⁷⁸ *Ibid.*, 226.

²⁷⁹ „Након првих послератних избора 1996. године, велика коалиција је била састављена од три националне странке, од којих је сваки конститутивни народ представљала једна од њих. Након тога, због унутрашњим сукобима у национални странкама и стварања нових странака, велике коалиције су биле састављене од више политичких странака”. Goran Marković, Igor Milinković, „Konsocijativna demokratija”, *Грађани, Устава, Европа. Рјечник основних уставних појмова у БиХ* (ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2023, 162.

присутно захваљујући постојању уставних система Републике Српске и Федерације БиХ, као и претпоставком надлежности у њихову корист. Напоследку, Строшајн исправно примећује да у организовању власти у БиХ заправо „мање централизације производи више стабилности“.²⁸⁰

5. Закључак

Послератни развој модерних федералних држава показао је да класична подела система власти на председничке и парламентарне више није довољна да објасни нове облике организације власти. Иако су поменути системи у федералном државном уређењу доживели даљу еволуцију, промењена улога државе, јачање извршне власти, фрагментација странака и потреба за стабилношћу наметнула је појаву новог модела организације власти – полупредседничког. Истовремено, насупрот поменутим системима организације власти који су били устројени на принципима већинске демократије, јављају се системи власти који стасавају под окриљем консоцијативне демократије, која, својим обележјима, све више преобликује постојеће механизме организације државне власти.

Полупредседнички систем власти, настао нешто пре свог теоријског утемељења, са својом бицефалном егзекутивом у корист шефа државе, показао се као мач са две оштрице. У садејству са федералним државним уређењем, он у теорији омогућава већу флексибилност у управљању, али је у пракси склизнуо у парламентарни систем, када је реч о Аустрији, односно ауторитарни, у случају Русије, те нефункционални на примеру СРЈ. Промењена улога државе одразила се и на парламентарни систем двеју европских федерација – Немачке и Шпаније – који је тежио стабилизацији извршне власти. Ипак, у томе је успела само Немачка, захваљујући живој и прилагодљивој структури федерализма, док је изостанак адекватне улоге федералног уређења као и страначког система, утицао на дестабилизацију вишенационалног политичког система Шпаније. Напоследку, теоријска учења о консоцијативној демократији чија су основна обележја – велике коалиције, вето, пропорционалност и аутономија сегмената (делова) – успела су да смање тензије у конфликтним и постконфликтним друштвима. Парламентарни систем Белгије у садејству са федералним уређењем, показао се одрживим али не нарочито ефикасним, а исто се може закључити и када је реч о (полу)председничком систему Босне и Херцеговине. Ипак, природа поменутих система власти је до те мере промењена и преобликована консоцијативним механизмима, да су они с разлогом издигнути на виши ниво.

²⁸⁰ Sherrill Stroschein (2003), 18.

Дакле, послератни развој система власти у модерним федералним државама указује на наставак њихове еволуције, као и на њихову метаморфозу. Ранији теоријски оквири показали су се недовољним да обухвате сложену и шаренолику реалност организације власти чија одрживост и функционалност и даље зависе од конкретних историјских и друштвених односа, али и односа са федералним државним уређењем.

Део други

РАЗЛИКОВАЊЕ СИСТЕМА ВЛАСТИ У МОДЕРНИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА

Сведоци смо да се организација власти, односно системи власти протеком времена непрестано мењају. Развој државе и друштва након Првог светског рата утицао је на редефинисање односа између два основна носиоца политичке власти, законодавне и извршне. У новом, промењеном односу снага, извршна власт је постепено преузела примат у односу на законодавну у председничком и парламентарном систему, а редефинисање односа између легислативе и егzekутиве довело је и до настанка посебног облика система власти – полупредседничког.

Поменути системи власти (председнички, парламентарни и полупредседнички) развијали су се под окриљем већинске демократије, која се ослањала на постојање и владавину већине у складу са њеним сопственим интересима. Другим речима, већински модел има за циљ да концентрише власт у рукама обичне већине (најчешће релативне), па је он у основи искључив, компетитиван и конфликтан. У њему „победник односи све“, бележи Лајпхарт.²⁸¹ Међутим, временом већински модел демократије постаје „преузак“ за поједина плурална друштва у којима су нарочито изражене етничке, језичке и религијске различитости.²⁸² Њима је била потребна нешто другачија „визија демократије“, јер за њих демократија не представља само просту владавину већине, већ је она владавина што већег броја људи. „Тако је настао један нови модел демократије у облику консоцијације, који се наметнуо као алтернатива већинском“, истиче Вучина Васовић.²⁸³ Штавише, консоцијативна демократија тежи да власт подели

²⁸¹ Arend Lijphart, „The Future of Democracy: Reasons for Pessimism, but Also Some Optimism“, *Scandinavian Political Studies* 3/2000, 268.

²⁸² Уосталом, и Бетран Матје (*Bertrand Mathieu*) примећује да „већинска демократија можда и није непревазиђено достигнуће политичких друштава (Бетран Матје, „Преображаји уставног права на почетку двадесет првог века“, *Нови Архив за правне и друштвене науке* 1/2021, 29).

²⁸³ Вучина Васовић, „Лајпхартова консоцијациона демократија“, *Модел демократије. Облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, Службени лист СЦГ и ЦИД, Београд, Подгорица, 2003, 18.

између што већег броја различитих политичких чинилаца и у основи је некомпетитивна и компромисна.

Већински и консоцијативни типови демократије од посебног су значаја приликом анализе система власти у модерним федерацијама, будући да је демократски политички режим један од предуслова постојања федералне државе. Наиме, у државама које су се определиле за федерални облик државног уређења неопходно је не само прикладно представити грађане, већ и федералне јединице. То је посебно тешко обезбедити у плуралним федерацијама, где се као посебна категорија појављују допунски конститутивни елементи, који су учествовали у стварању федерације. Другим речима, у плуралним федерацијама национална, конфесионална, лингвистичка као и још нека друга припадност не остају само у приватној сфери грађана, с обзиром на њихову активну политичку и институционалну организацију. Стога је као једно од решења за постизање равнотеже у таквим друштвима постојање тзв. елемената консоцијативне демократије у њиховој организацији власти.

На поменутих моделима демократије развиле су се и две групе система власти у модерним федерацијама – тзв. надсистеми власти - класични и консоцијативни. Класични системи власти, и њихов главни састојак, већинска демократија и даље су доминантни, односно присутни су у свим поменутих облицима организације власти – председничком, парламентарном и полупредседничком. Међутим, у појединим плуралним федерацијама управо класични системи власти односно већинска демократија нису имали довољно капацитета да уваже све различитости друштва. Другим речима, они су били недовољног распона да уваже све њихове особености. Тако су настали консоцијативни системи власти, саткани из обележја консоцијативне демократије. Они се теоријски заснивају на претходно поменутих системима власти али их, захваљујући својим механизмима, у значајној мери мењају и модификују.

Глава прва

КЛАСИЧНИ СИСТЕМИ ВЛАСТИ

Класични системи власти представљају производ већинске демократије (*majoritarian democracy*). Она се у теорији најчешће одређује као владавина већине народа, јер је такав одговор „једноставан, непосредан и веома пријемчив“ - „владавина већине и у складу са жељама већине је као концепт очигледно ближа демократском идеалу ‘владавине народа и за народ’ него владавина мањине која уважава жеље мањине.”²⁸⁴ „Њен циљ је – вели Цанда – да се унутар органичења представничке демократије, у што већој мери приближи јавном мњењу”.²⁸⁵ Због тога је основни градивни елемент већинске демократије – грађанин, а основна крилатица „један човек - један глас”.

Већинска демократија је заснована на отвореној такмичарској утакмици и компетитивности у којој данашње победничке снаге сутра могу да постану политичка опозиција и обратно. Међутим, као таква, она мора да испуњава неколико важних предуслова. То су: 1) постојање политичког плурализма, у којем грађани имају могућност одабира политичких представника на основу одређених заједничких вредности и циљева које деле и; 2) слободан приступ медијима, у којима ће се чути глас свих политичких актера једног друштва, како оних на власти, тако и оних у опозицији.²⁸⁶ Једино се на тај начин може обезбедити поштена изборна утакмица.

Аутори попут Аренда Лајпхарта су покушали да додатно прецизирају појам већинске демократије проналазећи додатне критеријуме помоћу којих ће је разликовати. Примера ради, Лајпхарт у „Моделима демократије“ проналази чак десет критеријума које групише у две целине – прву, у којој систематизује пет карактеристика извршне власти, страначког и изборног система: 1) концентрацију извршне власти у једностраначком кабинету; 2) однос извршне и законодавне власти у којима је извршна власт доминантна; 3) двостраначки систем; 4) већински, диспропорционални изборни систем; 5) плуралистички систем интересних група са слободном конкуренцијом и другу, у којој обједињује пет карактеристика

²⁸⁴ Аренд Лајпхарт (2003), 75.

²⁸⁵ Kenneth Janda, „Novi ustavi i modeli demokracije: problem većine”, *Politička misao* 2/1995, 151.

²⁸⁶ Идеја за утврђивање поменутих критеријума већинске демократије преузета је од Пјера Пактеа и Фердинанда Мелан Сукреманијеа. Вид. Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 81-82.

државе: 1) унитарна и централизована власт наспрам федералне и децентрализоване; 2) концентрација законодавне власти у једнодомом народном представништву; 3) флексибилни устави који се могу мењати простом већином; 4) системи у којима законодавна тела имају одлучујућу реч када је у питању оцена уставности закона који доносе и 5) постојање централних банака, зависних од извршне власти.²⁸⁷ Чини нам се да се Лајпхарт у жељи да прецизира и сузи појам већинске демократије понео исувише ригидно. Мишљења смо да је највећи пропуст учињен оног момента када је постојање већинске демократије искључено у федералним државама. Наиме, Лајпхартов крути приступ, према којем је у федерацијама искључена већинска демократија не узима у обзир специфичности различитих друштава. Уставни и политички систем у федерално уређеним државама мора да буде одраз друштвених потреба и друштвене реалности. У том смислу, механизми консоцијативне демократије су сасвим излишни у етнички и друштвено хомогеним федерацијама, попут Немачке и Аустрије. У њима би консоцијативни механизми претстављали „страно тело“ и непотребно би оптерећивали федералне уставне системе. Уосталом, Лајпхартов дводимензиони приступ препознавања основних карактеристика већинске и консоцијативне демократије нашао је на прегршт критика савремених аутора. Богардс (*Matthijs Bogaards*) наводи да је данас тешко бити искључив и да је резликовање већинске и консоцијативне демократије „само ствар степенковања ствари“.²⁸⁸ Хендрикс (*Frank Hendriks*) у својој расправи о „Виталној демократији“ наводи да је „реалност демократије да је она данас мешана, а не чиста“.²⁸⁹ Разуме се, већинска демократија у свакој федерацији познаје одређене специфичности, јер је федерација сложена држава, сачињена, с једне стране, од грађана као јединственог бирачког тела, а, с друге стране, од федералних јединица као држава чланица федерације. Стога ћемо се вратити основама – већинска демократија је такмичарска демократија, али у којој постоје одређени механизми укључења мањина попут пропорционалног заступања као и федералног облика државног уређења.²⁹⁰

Класични системи власти полазе од схватања већинске демократије као такмичарске демократије и као такви су присутни у свим облицима организације власти – председничком, парламентарном, као и полупредседничком. С тим у вези, у наставку рада ћемо анализирати њихове најпознатије представнике међу модерним федералним државама – председнички систем САД и латиноамеричких федерација (Мексико, Аргентина, Бразил, Венецуела), парламентарни систем евроконтиненталних (Немачка и Шпанија) и вестминстерских федерација

²⁸⁷ Аренд Лајпхарт (2003), 76-77.

²⁸⁸ Matthijs Bogaards, „Comparative Political Regimes: Consensus and Majoritarian Democracy“, *Oxford Research Encyclopedia – Politics* (eds. William R. Thompson), Oxford University Press, Oxford, 2016, 21.

²⁸⁹ Frank Hendriks, *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 136. Наведено према: Matthijs Bogaards (2017), 21.

²⁹⁰ Упор. Andrew Reynolds, *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 106.

(Канада, Аустралија, Индија), као и полупредседнички систем Аустрије и Руске Федерације.

1. Председнички систем

Теоријска основа председничког система. Настао као производ америчких „очева оснивача“, председнички систем представља један од најзначајнијих модерних система власти. Овај градивни елемент америчког Устава од 1787. године до данас је опстао у готово непромењеном облику пробудивши због тога пажњу уставних правника и политиколога широм света. Неки од њих су тврдили да он никада до сада није ни успео да напусти (северно)амерички континент, док су други готово револуционарно истицали да је председнички систем данас широко распрострањен.²⁹¹ Проблем овако неуједначеног тумачења представља различито поимање председничког система. Стога ћемо у наставку рада испитати бројне варијације у његовом дефинисању, анализирајући ставове класичних и савремених америчких али и неамеричких аутора, како бисмо на основу свега изреченог успели да утвдимо јасне критеријуме којима ћемо се руководити у наставку. Наравно, пре свега једна термилошка напомена. Одређивање појма председничког система односи се на облик извршне власти, а не на „концентрацију председничког првенства испред парламентарних органа“.²⁹²

Још од „Федералистичких списа“, централно обележје председничког система представља примена Монтеѕкјеовог начела поделе власти, односно обезбеђивање независности двеју политичких власти - законодавне и извршне.²⁹³ То примећује и Волтер Беџет (*Walter Bagehot*), који први термилошки систем власти у САД одређује као председнички, покушавајући притом да му одреди кључне елементе.²⁹⁴ За њега, основна обележја председничког система су: 1) независност законодавне и извршне власти; 2) постојање моноцефалне егзекутиве; 3) непосредан избор председника републике; 4) фиксни мандат легислативе и егзекутиве као и 5) непостојање политичке одговорности председника републике. Уистину, чини се да је његова дефиниција представљала тачку ослоња свим ауторима који су наставили да се баве анализом председничког система. То је добрим делом истина будући да теорија председничког система није еволуирала, односно да се „дефиниција овог система власти од свог настанка препознаје по

²⁹¹ Вид. Matthew Shugart, „Of President and Parliaments“, *East European Constitutional Review* 2/1993, 30-32.

²⁹² Филип Лово (1999), 118.

²⁹³ Упор. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (2009), 199-204.

²⁹⁴ Walter Bagehot (2001), 14.

истим конститутивним елементима”.²⁹⁵ Тако, за Филипа Ловоа кључни елементи председничког система су: 1) један шеф државе, шеф владе са извршном влашћу и министрима сарадницима без политичке одговорности према парламенту као и 2) избор председника непосредним гласањем.²⁹⁶ Дакле, Лово је покушао да створи нешто ширу дефиницију систематизујући Беџетово схватање, али не сматрајући нарочито битним за дефинисање председничког система немогућност скраћивања мандата законодавне и извршне власти.

Ни савремене дефиниције не одударају много од класичних чиме се потврђује њихова дowieковна непроменљивост и статичност.²⁹⁷ Сви аутори су за основне параметре у дефинисању председничког система власти одабрали питања организације политичке власти као и њихов међусобни однос. Једину разлику међу њима представља различити број кључних обележја односно критеријума (од два до седам). Хуан Линц је покушао да дефинише председнички систем помоћу два критеријума: 1) директног избора извршне власти од стране грађана на унапред одређен временски период и 2) непостојања средстава међусобног утицаја извршне власти на законодавну и *vice versa*.²⁹⁸ Дакле, неспорно је да је Линц желео да створи једну ширу односно свеобухватнију дефиницију, али нам се ипак чини нужним и трећи критеријум односно прецизирање да је управо председник тај који управља егzekутивом. На то нас упозорава и Ђовани Сартори који сматра да су Линцова два критеријума „скоро довољна, али не сасвим будући да мора бити јасно да један чист председнички систем не допушта ‘двојну власт’ или власт која је преполовљена између председника и његовог кабинета”.²⁹⁹ Верготини је приликом сопственог дефинисања председничког система пажљиво испратио Линцову и Сарторијеву аргументацију нудећи, према нашем мишљењу, једну од најпрецизнијих дефиниција председничког система. Тако, за њега, основне елементе председничког система чине следећа обележја: 1) извршну власт чини председник републике које је истовремено и шеф владе; 2) председник републике је изабран на националном нивоу без посредовања парламента (Конгреса); и 3) парламент не може да узрокује оставку председника тако што ће му ускратити поверење као што се ни председнику не признаје власт распуштања парламента.³⁰⁰

²⁹⁵ Дарко Симовић (2008), 153.

²⁹⁶ Филип Лово (1999), 119.

²⁹⁷ Управо из поменутих разлога се у раду нећемо посебно осврнути на дефиниције председничког система власти домаћих уставних правника. Упор. нпр. Smiljko Sokol, Branko Smerdel, *Organizacija vlasti. Politicke ideje, ustavni modeli, zbilja*, Narodne novine, Zagreb, 1988, 89-99; Павле Николић (1994), 253-258; Ратко Марковић (2012), 183-188; Владан Петров, Дарко Симовић (2018), 304-307; Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 206-210; Владан Петров, Марко Станковић (2020), 186-191.

²⁹⁸ Juan Linz, „The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy* 1/1990, 52.

²⁹⁹ Ђовани Сартори (2003), 104.

³⁰⁰ Ђузепе де Верготини (2015), 660.

Када је реч о америчким ауторима, Томас Саргентич (*Thomas O. Sargentich*) као градивне елементе америчког председничког система набраја: 1) непосредан избор председника републике или избор помоћу електорског колегијума; 2) фиксни мандат председника републике; као и 3) позиционирање председника републике на месту шефа извршне власти.³⁰¹ Ни дефиниција Шугарта (*Matthew Shugart*) и Керија (*John Carry*) се не разликује драстично од претходних. За њих председнички систем постоји уколико: 1) председника републике бирају бирачи (или бирачки колегијум који се бира само за ту сврху); 2) мандати дводомог парламента (легислативе) и председника републике (егзекутиве) су временски одређени и међусобно независни; 3) изабрани председник републике именује и усмерава састав владе.³⁰² Међутим, напомињу Шугарт и Кери, оваква троделна дефиниција је основа односно „база“ из које нужно произилази и четврти критеријум - председник републике располаже уставом зајамченим законодавним овлашћењима.³⁰³ Овај став је највише нападан у страној и домаћој теорији јер је „непотребно сузио теоријске оквири [...] наводећи нешто што не одређује његову институционалну логику“ односно што је „неконзистентно“.³⁰⁴ Поред тога, ни непосредан односно „као да је непосредан“³⁰⁵, електорски начин избора председника не представља главну одлику председничког система – такав избор постоји у полупредседничком систему власти, као и понегде у парламентарном. На крају, куриозитета ради, поменућемо и дефиницију Џозефа Ла Паломбаре (*Joseph LaPalombara*) са Универзитета Јејл. Према његовом суду, кључна обележја председничког система су: 1) моноцефална егзекутива, оличена у председнику републике који је независан од законодавне власти односно чији је мандат готово независан од законодавне власти; 2) независност законодавне и извршне власти, с посебном напоменом да законодавна власт није у обавези да одобри предлоге закона које шаље извршна власт, а да извршна власт може да стави вето на предлог закона који потиче од законодавног органа (Конгреса); 3) председник има овлашћење да именује људе на одређене функције; 4) извршна власт може директно апеловати на народ помоћу плебисцита или референдума; 5) законодавна власт може судити и опозвати председника; 6) председник има овлашћење да именује чланове свог кабинета, представља предлоге закона и припрема буџет; 7) народ бира председника и очекује да им он буде вођа.³⁰⁶ Већ на први поглед је јасно да поменута класификација Ла Паломбаре непотребно компликује један теоријски посматрано

³⁰¹ Thomas O. Sargentich, „The Presidential and Parliamentary Models of National Government“, *American University International Law Review* 2-3/1993, 579-580.

³⁰² Matthew Shugart, John Carry, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992, 19.

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ Упор. Владан Петров, Дарко Симовић (2018), 307; Jessica Fortin, „Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement“, *International Political Science Review* 1/2012, 96-97.

³⁰⁵ Ђовани Сартори (2003), 104.

³⁰⁶ Joseph LaPalombara, *Politics within Nations*, Brentwood Books, New Jersey, 1974, 198-199.

једноставан систем власти. Умножавањем обележја председничког система Ла Паломбара је уместо прецизирања постигао потпуно супротан ефекат. На неколико места се поједина обележја понављају (упоредити прво и друго, треће и пето, као и треће и шесто), док је на неким местима, као код седмог обележја, остао недовољно јасан.

Основна обележја председничког система. Сумарно, основна обележја председничког система, као што смо претходно напоменули, произилазе из начина организовања, односно односа који постоје између политичких власти. За нас су то: 1) постојање чврсте или тзв. круте поделе власти коју прати немогућност утицаја једне политичке власти на егзистенцију друге као и 2) моноцефална егзекутива оличена у функцији председника.

Прво обележје представља постојање чврсте или тзв. круте поделе власти коју прати немогућност утицаја једне политичке власти на егзистенцију друге. То значи да су у основи све три гране власти (законодавна, извршна и судска) организационо и функционално самосталне, те да као такве делају независно једна у односу на другу. Уже посматрано, крута подела власти, односно „непостојање инструмената за вршење притисака једне власти на другу“, значи да „парламент не може оборити владу, као што ни влада не може распустити парламент“, напомиње Ратко Марковић.³⁰⁷ Другим речима, мандати двеју политичких власти – законодавне и извршне - су фиксни насупрот другим типовима организације власти попут парламентарног и полупредседничког, у којима законодавна власт може да утиче на егзистенцију друге и обратно.

Ипак, важно је напоменути да чврста или крута подела власти у апсолутном облику не постоји – „отуђење“ политичких власти спречено је принципом кочница и равнотежа (*checks and balances*). Захваљујући њему, политичке власти у извесном смислу могу да утичу једна на другу. Примера ради, законодавна власт може да врши притисак на извршну помоћу буџета, будући да се њиме уређује део средстава намењен за обављање председничких функција. Исто тако, она може да утиче и ратификовање међународних споразума, као и на одабир највиших државних службеника, имајући у виду да је за поменуте активности председника неопходна сагласност Сената. Напоследку, она има могућност да покрене поступак утврђивања кривичне одговорности председника и да о томе одлучује захваљујући постојању импичмента (*impeachment*).³⁰⁸ Извршна власт, односно председник такође поседује механизме утицаја на законодавну власт. Њему на располагању стоји право суспензивног вета на законе које изгласа Конгрес, а уз то, захваљујући председничкој посланици (*State of the Union Address*), коју између осталог чини и његов законодавни програм, он врши притисак на страначке колеге у Конгресу.

³⁰⁷ Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980, 115.

³⁰⁸ Горан Марковић импичмент назива „квазиправном одговорношћу председника“. Вид. Горан Марковић, *Уставно право*, Завод за уџбенике и наставна средства Републике Српске и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2021б, 172.

Ипак, треба констатовати да принцип кочница и равнотежа омогућава законодавној и извршној власти сарадњу, али да она „не доводи у питање начелну одвојеност једне власти од друге“, закључује Петров.³⁰⁹

Друго важно обележје односно демаркациону линију у односу на друге системе власти, чини моноцефална егzekутива оличена у председнику републике, будући да самостална влада у председничком систему власти не постоји. Одиста, председнички систем не препознаје извршни бицефализам, као што то чине парламентарни или полупредседнички систем. То значи да председник врши целокупну извршну власт у земљи. Међутим, како је то практично неоствариво (и физички немогуће), он уз себе има читав тим државних секретара – министара – које самостално именује и разрешава. Речима Пактеа и Мелан Сукреманијеа (*Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier*), „председник обједињује две улоге у себи – улогу шефа државе и шефа владе, што значи да министри одговарају директно њему (а не парламенту), будући да их он именује и разрешава“.³¹⁰ То је довољан разлог за Ратка Марковића да оцени да је „јединствени носилац извршне власти у председничком систему гарант њене ефикасности“ јер „ефикасности нема уколико је унутрашња власт изнутра подељена, ако је могућа опозиција између њених делова тј. носилаца“.³¹¹ Поред тога, „председник као искључиви носилац извршне власти поред номиналне поседује и стварну, ефективну власт [...] која је без премца“.³¹² Другим речима, у моноцефалном окружењу, са порастом председничких овлашћења, он је вероватно најснажнији носилац власти у оквиру демократских система власти.

Напоследку, да бисмо потврдили теоријске закључке које смо до сада извели, у наставку ћемо најпре анализирати организацију власти у „колеџи“ председничког система – Сједињеним Америчким Државама, а потом чемо испитати да ли је овај систем власти успео да се „укорени“ и међу латиноамеричким федерацијама.

1.1. Од Вашингтона до Трампа – тајна дуговечности председничког система у Сједињеним Америчким Државама

На претходним странама упознали смо се са теоријском анализом председничког система власти. Настојали смо да опишемо све оне кључне елементе из којих је он саткан. Видели смо и да се дефиниција председничког система готово

³⁰⁹ Владан Петров (2022), 224.

³¹⁰ Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier, *Droit constitutionnel*, Sirey – Dalloz, Pariz, 2006, 144

³¹¹ Ратко Марковић (1980), 116.

³¹² Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 144.

двеста педесет година није променила, односно да су њени кључни елементи до данас остали идентични. У оквиру овог поглавља, оптику нашег излагања усмерићемо на практичну примену председничког система. Другим речима, анализираћемо законодавну и извршну власт у Сједињеним Државама, држави која је „осмислила и створила” председнички систем.³¹³ На основу тога ћемо видети „какви су се начини законодавства и управе развили, те какве последице ови начини произведоше”.³¹⁴

1.1.1. Законодавна власт

Избор и састав Конгреса. Амерички уставотворац је организацију законодавне власти поверио Конгресу, дводомом телу састављеном из Представничког дома и Сената (члан 1. одељак 1. Устава САД).³¹⁵ Дводома структура, као што смо раније поменули, представља резултат „великог компромиса” (*Great Compromise*) уочи доношења Устава од 1787. године између „малих” и „великих” држава као и федералног уређења, према коме све државе у Представнички дом шаљу своје заступнике сразмерно броју становника, док је Сенат резервисан за по два члана из сваке државе, независно од њихове величине или бројности. Примера ради, „десет држава које чине половину популације САД представља 236 од 435 чланова Представничког дома, али свега 20 сенатора, док преосталих 40 државâ има 80 сенатора” примећује Ричи (*Donald Ritchie*).³¹⁶ Поред тога, представници оба дома Конгреса бирају се различитим механизмима и на различито време. Тако, након уласка Аризоне и Новог Мексика у састав Сједињених Америчких Држава 1912. године, број чланова Представничког дома је фиксиран на 435, што је потврђено посебним законом усвојеним 1929. године.³¹⁷ Поред поменутих чланова, на заседањима Представничког дома се налазе и делегати америчких територија Гуама, Девичанских острва, Америчке Самое, Северних Маријанских Острва и Дистрикта Колумбија, као и представник Порторика. Делегати, као и представник Порторика немају право гласа у оквиру

³¹³ Charles O. Jones, *The American Presidency – A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 42.

³¹⁴ Намерно смо се послужили сада већ архаичним цитатом Џејмса Брајса из „Америчке Државе”.

N.B. Интересантно је да је тадашњи преводилац Даворин Крмпотић такође „превео” ауторово име у – Јаков. Вид. Jakov Bryce, *Američka država* (preveo s engleskog Davorin Krmpotić), Tisak T. Devičić & Co, Senj, 1907, 1.

³¹⁵ Иначе термин Конгрес потиче од латинске речи *conventus* која означава окупљање. Наиме, намера уставотвораца је била да законодавно тело САД означава место окупљања свих изабраних званичника. Вид. Donald A. Ritchie, *The U.S. Congress – A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2010, xv

³¹⁶ *Ibid.*, 2.

³¹⁷ Donald A. Ritchie (2010), 4.

Представничког дома, већ искључиво у оквиру посебних тела (одбора) које Представнички дом образује.³¹⁸ Када је реч о осталим члановима општепредставничког дома Конгреса, Устав САД у оквиру члана 1. одељка 2. става 1. предвиђа избор чланова Представничког дома (конгресмена) на сваке две године, с тим да представник не може да буде особа која најмање седам година не поседује држављанство САД и притом је млађа од 25 година живота. С тим у вези, Филип Лово бележи да заступници у Представничком дому имају „најкраћи забележени мандат у доњим домовима великих демократија” и да су због тога „стално у изборној кампањи”, али и да је њихов реизбор лак, те се због тога „дуже налазе на власти од сенатора”.³¹⁹ Седнице Представничког дома води тзв. спикер (*speaker*), који се бира по већинском принципу, између два кандидата који долазе из редова Демократске односно Републиканске странке (члан 1. одељак 2. став 5. Устава САД). На крају, уставотворац у члану 1. одељку 2. ставу 3. предвиђа да свака савезна држава, сразмерно броју својих грађана, има одређени број места у Представничком дому, с тим што свака од њих мора да има загарантовано макар једно место. Како би се обезбедио што правичнији однос између изборних јединица, уставотворац је одредио да се попис становништва одржава на сваких десет година. С тим у вези, након усвајања Устава 1787. године, један представник се бирао на 30 000 становника, док се данас један представник бира на чак 480 000 грађана.³²⁰ Победник изборне трке је онај кандидат који унутар изборне јединице освоји релативну већину гласова. Керолајн Кејн (*Caroline Kane*), Ђани Масциони (*Gianni Mascioni*), Мајкл Мек Гери (*Michael McGarry*) и Меира Најџел (*Meira Naigel*) у недавно објављеној студији изнели су критику укупног броја и начина избора чланова Представничког дома. За њих, број од 435 чланова Представничког дома представља „произвољни лимит застарелог закона који зарад политичке сврсисходности мора бити промењен”. Поред тога, неопходна је и реформа изборних јединица јер ће, према њиховој процени, до 2050. године бити биран један представник на више од милион грађана, што додатно доводи до „разводњавања односа грађана и њихових политичких представника” односно прекрајања изборних јединица.³²¹ С тим у вези, Кејн, Масциони, Мек Гери и Најџел смело износе њихово виђење решења проблема – метод коцкастог корена (*Cube Root Rule*) који аутоматски узима у обзир промене становништва и на основу њих рачуна број неопходних места у Представничком дому.³²²

³¹⁸ *Ibid.*, 7.

³¹⁹ Филип Лово (1999) 159.

³²⁰ Упор. Миодраг Јовичић (1984), 78; Вучина Васовић (2012a), 176.

³²¹ Caroline Kane, Gianni Mascioni, Michael McGarry, Maira Naigel, *Why the House of Representatives Must Be Expanded and How Today's Congress Can Make It Happen*, Fordham University School of Law, New York, 2020, 3.

³²² *Ibid.*, 11-13, Примера ради, метод кубног корена би на основу тренутне популације САД која према попису од 202. године износи 329, 5 милиона становника уместо 435 места у Представничком дому предвидео повећање за чак 141. место.

Поред Представничког тела, Конгрес се састоји и из Сената, који окупља по два представника америчких савезних држава и чији мандат износи шест година (члан 1. одељак 3. став 1. Устава САД).³²³ Међутим, како би се обезбедио већи демократски легитимитет и динамика политичког живота у САД, трећина сенатора се бира сваке друге године. Нажалост, у пракси се показало да, упркос добро замишљеном теоријском моделу, поједини сенатори остају на власти веома дуго – Роберт Бирд (*Robert Byrd*), демократа и представник Западне Вирџиније је чак 51 годину обављао дужност сенатора.³²⁴ Када је реч о условима, кандидати за сенатора не смеју да буду млађи од 30 година, морају да имају најмање девет година држављанство САД и пребивалиште у држави у којој се кандидују (члан 1. одељак 3. став 3. Устава САД). Сенатом, за разлику од Представничког дома, председава потпредседник (*Vice President*) који нема право гласа сем у случају нерешеног броја гласова. Изузетно, уколико је потпредседник одсутан, Сенатом председава привремени председник (*President pro tempore*), изабран из редова сенатора (члан 1. одељак 3. ст. 3-4 Устава САД). Начин избора сенатора био је предмет „преправки”, односно уставних амандмана. Џејмс Брајс наводи да су „сенаторе некад бирали у свакој држави законодавна тела, али данас, према једном амандману (Седманаести амандман – прим. А. Н.) савезног устава, усвојеном 1913. године, њих бирају сви грађани једне државе и то по општој листи (*general ticket*), општим гласањем целе државе”.³²⁵ За Миодрага Јовичића нема сумње да је промена начина избора сенатора означила „коначно раскидање са конфедералном прошлошћу”³²⁶. Овај став заступа Томас Рајан Лејн (*Thomas Ryan Lane*) напомињући да је „директан избор сенатора имао за циљ слабљење националног интереса над савезним, што је за поседицу имало јачање централних органа власти”.³²⁷ С тим у вези, у САД се постепено појавило све више заговорника за укидање Седманаестог амандмана у циљу обнове америчког федерализма.³²⁸ Међутим, питање је колико би укидање непосредног избора сенатора заиста ојачало и оснажило децентрализацију

³²³ Сенатор Ричард Расел (*Richard Russell*) из Џорџије је говорио да шестогодишњи мандат дозвољава сенаторима да две године проведу као државници, две године као политичари и две године као демагози. Насупрот њима, чланови Представничког дома не могу себи да приуште луксуз да буду државници за разлику од сенатора – њихов двогодишњи мандат мешавина је политиканства и демагогије. Вид. Donald A. Ritchie (2010), 28.

³²⁴ Његов мандат на месту сенатора је отпочео давне 1959. године а завршио се 2010. године. За више детаља о његовом лику и делу вид. David A. Corbin, *The Last Great Senator- Robert C. Byrd's Encounters with Eleven U.S. Presidents*, Potomac Books, Washington, 2012.

³²⁵ Џејмс Брајс, *Савремене демократије II* (превео с енглеског др Драгомир Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932, 28.

³²⁶ Миодраг Јовичић (1984), 80.

³²⁷ Thomas Ryan Lane, „Federalism, the Seventeenth Amendment, and its Effect on the Public School System”, *Liberty University Law Review* 2/2008, 525.

³²⁸ Један од највећих присталица укидања Седманаестог амандмана је био истакнути судија Врховног суда САД Антонин Скалија. Вид. David Schleicher, „The Seventeenth Amendment and Federalism in an Age of National Political Parties”, *Hastings Law Journal* 4/2014, 1088.

Сједињених Држава. Мишљења смо да би укидање Седамнаестог амандмана било контрапродуктивно односно да би довело до непотребних тензија у односима између савезних власти и власти америчких савезних држава, што би, последично, смањило квалитет америчке демократије.

Надлежности Конгреса. Када је реч о надлежности односно функцијама Конгреса, поред најзначајније, законодавне, познајемо и контролну и квазисудску. Контролна је превасходно усмерена на одобравање финансијских средстава, прикупљање пореза, усвајање буџета, али и на питања везана за међународну трговину па чак и проглашење рата и као таква представља средство утицаја на извршну власт. Међутим, контролна функција огледа се и у обавези Сената да потврди међународне уговоре које је потписао председник САД, али и да прихвати именовање високих државних функционера (члан 2. одељак 2. став 2. Устава САД). Због тога је неминовно да Сенат ипак ужива благу предност у односу на Представнички дом или што би Доналд Ричи рекао: „Сенат представља најснажнији горњи дом једне демократске владавине”.³²⁹ Квазисудска функција своди се на покретање импичмента, односно „суђења” председнику Републике за издају, подмићивање или друга тешка кривична дела и прекршаје (члан 2. одељак 4. Устава САД).³³⁰ Овај институционални метод кажњавања неуставног и незаконитог деловања председника отпочиње у Представничком дому који већином гласова одлучује о опозиву председника. Међутим, да би опозив односно импичмент „успео”, неопходно је да га потврди Сенат гласовима две трећине својих чланова. Доналд Ричи наводи да „неопходност супервећине у Сенату служи као кочница за коришћење овог механизма у политичке сврхе”.³³¹ Томе сведоче и два неуспешна покушаја импичмента против Доналда Трампа, најпре 2019. године, због злоупотребе овлашћења и опструкције рада Конгреса, а потом и 2021. године након упада његових присталица у Капитол Хил, због подстицања на побуну. Другим речима, јака партијска подељеност друштва па и оба дома успела је да сачува Трампа иако је његово понашање на власти према сведочењу 850 најугледнијих професора Универзитета из САД било претња по демократију.³³²

На крају, а заправо на почетку, налази се законодавна функција која се креће у оквиру надлежности предвиђених Уставом САД. Формалноправно гледано, право законодавне иницијативе имају оба дома Конгреса. Међутим, фактички посматрано, иницијатор закона у великом броју случајева је председник који то чини или кроз своје обраћање Конгресу путем „председничке посланице” или преко партијске линије, утицајем на неког конгресмена или сенатора. Због тога, али

³²⁹ Donald A. Ritchie (2010), 15.

³³⁰ Наравно, важно је напоменути да импичмент не представља редовни судски поступак, јер се исти одвија у присуству пороте и прописан је чланом 3. одељком. 2. ставом 3. Устава САД.

³³¹ Donald A. Ritchie (2010), 104.

³³² Robert Podolnjak, *Predsjednički izbori i američka demokracija*, Školska knjiga, Zagreb, 2021, 60, fn. 219.

и још неких разлога о којима ће нешто касније бити више речи, Роберт Подолњак га назива „квазизаконодавцем“.³³³

Сам поступак доношења и усвајања закона поприлично је сложен и састоји се из пет фаза. У првој фази се подноси законски предлог било ком дому Конгреса, с тим да се он у највећем броју случајева подноси Представничком дому. Другу фазу одликује расправа о поднетом предлогу закона. Наиме, тада на „сцену“ ступају стални одбори који постоје у оба дома Конгреса.³³⁴ Одбори потом организују јавна слушања на којима се осим предлагача налази стручна и заинтересована јавност. На њима су неретко присутни и активни носиоци извршних функција у земљи услед чега се путем њих „остварује неопходан контакт законодавне и извршне власти“ односно „сарадња власти“.³³⁵ Неретко се формирају и пододбори за детаљнија истраживања појединих питања. По завршетку јавне расправе, одбор на затвореној сцени доноси одлуку о предлогу закона. Филип Лово напомиње да „на том ступњу долази до изражаја утицај лоби група, али и извршне власти и федералне администрације“³³⁶. Позитивна оцена одбора „квалификује“ предлог закона у трећу фазу. У њој законски предлог поново доспева у један од домова где се најпре води јавна расправа, а потом се предлог усваја или одбија. Уколико се предлог усвоји, наступа четврта фаза у којој се законски предлог упућује другом дому који најпре води јавну расправу па се тек онда изјашњава о предлогу закона. Уколико се појаве евентуалне несугласице, формира се Заједнички одбор који је састављен из паритетног броја чланова оба дома. Његов рад се сматра успешним уколико је довео до компромиса, и тада се предложени законски текст поново враћа на усвајање у оба дома Конгреса. Због свих процедуралних перипетија Доналд Ричи метафорично усвајање предлога закона пореди са кобасицама. „Боље је не видети како се они праве – мешавина убеђивања, притисака и цењкања утиснута је у сваки законски текст“.³³⁷

Након сагласности оба дома Конгреса и усвајања законског предлога, предлог се доставља председнику на потпис. Тиме се уједно окончава последња, пета фаза. Међутим, уколико председник не да сагласност предложеном законском тексту односно уложи вето на њега, он се поново доставља Представничком дому и

³³³ Куриозитета ради, први председник који се обратио „лоруком о стању нације“ био је Вудро Вилсон 1913. године, а након њега, ниједан амерички председник није „заобишао“ овај уставни обичај. Robert Podolnjak (2021), 55-56.

³³⁴ Стални одбори (*standing committees*) законодавна већа која детаљно разматрају предлоге закона и дају предлоге поводом њиховог побољшања. Циљ њиховог оснивања је већа продуктивност у законодавној надлежности – због тога броје од девет до чак педесет чланова. Данас, Представнички дом има двадесет сталних одбора, Сенат шеснаест, а постоје и четири мешовита одбора. За више детаља о функционисању поменутих одбора вид. Donald A. Ritchie (2010) 51-59.

³³⁵ Марко Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије студио, Београд, 2004, 80.

³³⁶ Филип Лово (1999), 165.

³³⁷ Donald A. Ritchie (2010), 77.

Сенату који су у обавези да се поново изјасне о њему двотрећинском већином. У том случају је вето био суспензивног типа и предложени нацрт закона се сматра усвојеним. Дакле, иако је првобитно био замишљен ка „средство самоодбране председникових ‘уставних права’ у случају да у њих задире законодавна власт”³³⁸, временом је вето постао још један начин утицаја председника републике на законодавну власт.³³⁹ То је обелоданио Двајт Ајзенхауер (*Dwight D. Eisenhower*) давне 1959. године изрекавши чувену фразу: „Ја сам део законодавног поступка”³⁴⁰, којој су се, очигледно, придружили и потоњи амерички председници. Иако је „коначна реч препуштена Конгресу, вето се показао као веома успешно средство за артикулацију председничких интереса, будући да је у пракси јако тешко постићи двотрећинску већину у оба дома. Због тога је важно напоменути и податак из праксе – од (до сада) укупно уложених 2584 вета, Конгрес је успео да „надвлада свега 112.”³⁴¹

1.1.2. Извршна власт

Избор председника. Чланом 2. одељком 1. ставом 1 америчког Устава предвиђена је моноцефална егzekутива, будући да је целокупна извршна власт поверена председнику САД на временски период од четири године. Двадесет и другим амандманом на Устав САД усвојеним 1951. године прецизирано је нико не може да буде изабран за председника више од два пута. Наиме, овај амандман је „изнуђен” понашањем Френклина Рузвелта (*Franklin Delano Roosevelt*), који је обављао председничке дужности у чак четири везана мандата, чиме се оглушио о дотадашњу праксу од максимално два мандата, успостављену за време председниковања Џорџа Вашингтона.³⁴² „Његов неограничен поглед на председничку власт представљао је уставну аномалију која је могла да има несагледиве последице по америчку демократију”, закључује Статис (*Stephen W. Stathis*).³⁴³ Стога је, на велико жаљење Рузвелтовог наследника Роналда Регана

³³⁸ Robert Podolnjak (2021), 54.

³³⁹ Поред суспензивног вета, америчка уставна пракса познаје и појаву тзв. џепног вета (*pocket veto*). Он се јавља уколико Конгрес достави законски предлог председнику САД на потписивање у току последњих десет радних дана заседања, а председник (намерно) не стигне да се изјасни у том року. Након тога, у новом заседању Конгреса, законски предлог мора поново да прође целокупну процедуру усвајања. Вид. Donald A. Ritchie (2010), 81-82.

³⁴⁰ Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Regan*, The Free Press, New York – London – Toronto – Sydney – Tokyo – Singapore, 1991, 29.

³⁴¹ Vetoes, 1789 to Present, US Senate, <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>, (18.10.2022).

³⁴² Наиме, први председник САД, Џорџ Вашингтон је, иако му је то било понуђено, одбио да се по трећи пут кандидује за председника 1796. године. Вид. Charles O. Jones (2016), 11.

³⁴³ Stephen W. Stathis, „The Twenty-Second Amendment: A Practical Remedy or Partisan Maneuver”, *Constitutional Commentary* 1/1990, 63-70.

(*Ronald Reagan*), Вашингтонов преседан и формалноправно постао саставни део америчког Устава.³⁴⁴

Дакле, неспорно је да нешто више од триста тридесет милиона Американаца на сваке четири године бира председника. Међутим, строго посматрано, сâми избори нису директни. Уставотворац у оквиру члана 2. одељка 1. става 2-3. предвиђа посредан избор председника од стране електора, које именује свака држава, на начин на који одреди њено законодавно тело, при чему је број електора сваке државе једнак броју њених представника у Конгресу.³⁴⁵ Једини услов је да електор не може бити сенатор, конгресмен или било који други државни службеник. Примера ради, најнасељенија држава у саставу САД, Калифорнија је на председничким изборима 2020. године имала 55 електора, што је више од чак петнаест најмањих држава САД заједно.³⁴⁶ Уз то, важно је напоменути да, иако је првобитно замишљено да електори гласају по сопственој вољи и да на тај начин буду неки вид „гласачког филтера“³⁴⁷, они данас представљају моћну страначку машинерију. На такав закључак нас наводи правило по којем се на доделу електорских гласова примењује изборна формула „победник носи све“ (*winner takes all*), на основу које кандидат који је освојио већину гласова добија све гласове електора те државе.³⁴⁸ Другим речима, чак и тесна победа доноси максималан изборни резултат. Како је југ и југозапад најчешће републикански настројен, а државе североисточне и западне обале демократски, изборна „трка“ је махом сконцентрисана на мали број држава у којима је подршка поменутих странкама по правилу подељена. Из тог разлога, Бенџамин Гинсберг (*Benjamin Ginsberg*) председничке кампање у традиционално подељеним државама – Пенсилванији, Охају, Вирџинији, Северној Каролини, Флориди, Минесоти, Висконсину и Ајови, метафорично назива „поприштима политичког ратовања“.³⁴⁹ Међутим, то је уједно и један од разлога због чега је електорски начин избора председника предмет великих критика. Примера ради, он оставља простора кандидату који није освојио највећи број гласова да победи на изборима, што се у овом миленијуму догодило

³⁴⁴ Наиме, Реган је остао упамћен као један од највећих бораца за укидање Двадесет и другог амандмана, сматрајући га неправичним јер се заснива на „кршењу демократских права“, али и идеја „очева оснивача“ изнетих у „Федералистичким списима“ бр. 72 – „ограничење мандата председника одузело један од најјачих подстицаја људског понашања - жељу за успехом“. *Ibid.*, 86-87.

³⁴⁵ Двадесет и трећим амандманом усвојеним 1961. године Дистрикт Колумбија је добио право на три електора јер тај број одговара броју електора најмање насељених држава. За више детаља вид. Benjamin Ginsberg, *Presidential Government*, Yale University Press, New Haven and London, 2016, 127.

³⁴⁶ Robert Podolnjak (2021), 21.

³⁴⁷ Наиме, Хамилтон у „Федералистичким списима“ бр. 68. наводи да је „једнако важно да изборе за председника изврше [...] она лица која су најаспособнија да процене способности захтеване за положај (председника – прим. А.Н.)“ и која „поседују информације и сазнања која су неопходна за такво испитивање“ (Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (2009), 189).

³⁴⁸ Benjamin Ginsberg (2016), 129.

³⁴⁹ *Ibid.*, 129.

2000. и 2016. године.³⁵⁰ На тај начин се спутава изборна воља грађана јер доводи до различитог вредновања њиховог гласања. Поред тога, он подрива политички плурализам. Педесет савезних држава представљају педесет испостава двеју политичких партија – Демократске и Републиканске, чија снага онемогућава трајнији опстанак неке нове политичке странке. На крају, електорски колегијум је „опасан”.³⁵¹ Ова Дајмондова (*Martin Diamond*) тврдња везује се за „неверне електоре” (*faithless electors*), односно електоре који не гласају за кандидата своје странке. Иако до сада нису озбиљније угрозили изборни резултат, Врховни суд се одлуком у случају „Чиафало и остали против Вашингтона” (*Chiafalo et al. vs Washington*) 2020. године огласио по овом питању истичући да су електори дужни да поштују заклетву коју су дали пре избора, односно да су у обавези да гласају за председничког кандидата своје странке, иначе ће у супротном бити новачано кажњени, или замењени другим електором.³⁵² Међутим, поред критичара, постоји и немали број присталица електорског колегијума. Мартин Дајмонд као највећу врлину истиче „дуготрајност”, јер она обезбеђује „уставни легитимитет”.³⁵³ Поред тога, он истиче и да је електорска листа „велика потпора федерализму у САД”, јер јединствена листа електора сваке државе чланице у први план ставља улогу државâ.³⁵⁴ Уз то, аутори попут Таре Рос (*Tara Ross*) наводе да електорски систем доприноси политичкој стабилности државе путем јачања двостраначког састава.³⁵⁵ На крају, неки наводе да се електорски начин избора председника показао невероватно флексибилним и да на тај начин најбоље могуће осликава природу политичког система САД.³⁵⁶

Фактички гледано, избори за председника САД се завршавају гласањем за електоре првог уторка након првог новембра. Победник је онај кандидат који је освојио апсолутну већину, односно 270 од 538 електорских гласова. Међутим,

³⁵⁰ Године 2000. Ал Гор (*Albert Al Gore*) је освојио готово 500 000 гласова више од Џорџа Буша Млађег (*George W. Bush*), али је Џорџ Буш Млађи победио за четири електорска гласа. *Ibid.* Не тако давно, 2016. године је Доналд Трамп у односу на Хилари Клинтон (*Hilary Clinton*) освојио готово 2,9 милиона мање гласова, али и значајну предност у електорима – чак 74 у корист Трампа. James Pfiffner, „The Lies of Donald Trump: A Taxonomy”, *Presidential Leadership and the Trump Presidency. Executive Power and Democratic Government* (eds. Charles M. Lamb, Jacob R. Neihsel), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 23.

³⁵¹ Martin Diamond, *The Electoral College and the American Idea of Democracy*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington D. C., 1977, 17-22.

³⁵² Chiafalo et al. vs Washington, No. 19-166, 13.05.2020-06.07.2020, https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-465_i425.pdf (23.10.2022).

³⁵³ Martin Diamond (1977), 2.

³⁵⁴ *Ibid.*, 7-8.

³⁵⁵ За Тару Рос, алтернатива електорском начину избора председника били би непосредни избори који би урушили страначки систем у земљи и произвели политичку нестабилност. Вид. Tara Ross, *The Indispensable Electoral College: How the Founders' Plan Saves Our Country from Mob Rule*, Regnery Gateway, Washington D.C., 2017, 37.

³⁵⁶ Robert Podolnjak (2021), 267.

формалноправно посматрано, његов избор је коначан тек 6. јануара наредне године, када електори бирају председника и потом о резултатима обавештавају Конгрес, који на заједничкој седници оба дома проглашава изборне резултате. На тај начин, тешко да можемо да се сложимо са закључком Џејмса Брајса да „избор преко повереника (електора – прим. А.Н.) представља у ствари непосредан избор од стране грађана“.³⁵⁷ Чини нам се исправнијом и прецизнијом изречена мисао Филипа Ловоа да су „усвојена правила [...] исход двоструке бриге - да се избор председника повери грађанима и да се очува улога и утицај држава.“³⁵⁸ То је уједно и став Џудит Бест (*Judith Best*) која истиче да је електорски изборни модел „практично непосредан, федерални и већински“.³⁵⁹ Другим речима, електорски колегијум је отелотворио један врло сложени и контрадикторни компромис између теорије о народној суверености и политичке једнакости сваког грађанина (али само на нивоу савезних држава), с једне стране, те федералног начела, које истиче пресудну улогу држава у процесу председничких избора, с друге стране.³⁶⁰

Услови за избор кандидата за место председника Сједињених Држава садржани су у члану 2. одељку 1. ставу 4. Устава. Наиме, њиме се прописује да само лице које је по рођењу грађанин САД или је то било у време доношења Устава, може да буде изабрано на положај председника, а да притом мора да има најмање 35 година живота односно 14 година пребивалиште у САД. Већ на први поглед видљив је дискриминаторски карактер ове уставне одредбе која разликује грађане по рођењу, с једне стране, и натурализоване грађане САД, с друге стране. Из тог разлога, готово сви амерички уставни правници су сагласни са оценом да је ово најлошија одредба америчког Устава од 1787. године.³⁶¹ Иако представља реликт прошлости, синтагма „грађанин по рођењу“ готово пред сваке изборе изазива контроверзе.³⁶² Тако се, на пример, сенатору Теду Крузу (*Ted Cruz*) оспоравала кандидатура 2016. године јер је рођен у Канади, од оца који је кубански држављанин и мајке која је држављанка САД. Међутим, за Клемента и Кетјал је Крузова кандидатура апсолутно прихватљива јер је, без обзира што је рођен изван граница САД, он њен „грађанин по рођењу“, захваљујући мајчином

³⁵⁷ Џејмс Брајс (1932), 29.

³⁵⁸ Филип Лово (1999), 169.

³⁵⁹ Judith Best, *The Choice of the People? Debating the Electoral College*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1996, 4.

³⁶⁰ Robert Podolnjak (2021), 275.

³⁶¹ Упор. Jill A. Pryor, „The Natural-Born Citizen Clause and Presidential Eligibility: An Approach for Resolving Two Hundred Years of Uncertainty“, *The Yale Law Journal* 97/1988, 881-889; Christina Lonhman, „Presidential Eligibility: the Meaning of the Natural-Born Citizen Clause“, *Gonzala Law Review* 2/2000, 349; Paul Clement, Neil Katyal, „On the Meaning of ‘Natural Born Citizen’“, *Harvard Law Review Forum* 5/2015, 161-164.

³⁶² Наиме, ова уставна одредба настала је из страха да би власт могла да припадне европским утицајним краљевским династијама, који би се из интереса преселили у САД. Вид. Jill A. Pryor (1988), 888.

држављанству.³⁶³ Поред тога, остаје нејасно због чега се уставотворац у другом делу члана 2. одељка 1. става 4. Устава САД определио баш за старосни услов од 35 година. Подолњак овај услов назива „најглупљим, неоправданим и арбитрерним”.³⁶⁴ На крају, парадоксално је да, иако ова уставна одредба спречава готово 13 милиона Американаца да се кандидују на место председника, последња спроведена истраживања показују да је готово две трећине грађана САД против њеног брисања, примећује Сара Херлихи (*Sarah P. Herlihy*).³⁶⁵ Према њеном мишљењу, оваква нерационална, емотивна и носталгична одлука последица је тренда глобализације, али и страха од уставних промена.³⁶⁶

Надлежности председника. Надлежности које Устав додељује председнику Сједињених Америчких Држава представљају само један од елемената који утиче на његову стварну власт. Другим речима, надлежности су правна категорија помоћу које се обликује политичка моћ председника САД. Стога ћемо у наставку анализирати све уставне надлежности америчког председника указујући на поједине промене у тумачењу одређених уставних норми, које представљају последицу политичког снажења америчког шефа државе, али и јачања САД на глобалној геополитичкој сцени.

Када је реч о Уставу САД, основне надлежности председника садржане су у члану 2. Едвард Корвин (*Edward S. Corwin*), професор са Принстона и један од најврснијих познавалаца теорије председничког система, поменути члан оцењује као „најлабавији део уставног текста”.³⁶⁷ Корвин даље наводи: „За оне који мисле да Устав треба све да реши унапред, овај члан је ноћна мора; за оне друге, пак, који сматрају да уставотворци треба да оставе знатни простор за будућу игру политичких снага, он би требало да буде остварена визија”.³⁶⁸ Слично вели и Марк Ташнет који наводи да је циљ „очева оснивача вероватно било стварање предоминантног законодавног тела [...] што се у пракси изјаловило, будући да је таква улога врло брзо припала председнику”.³⁶⁹

Поједностављено посматрано, све надлежности председника САД ћемо разликовати према предмету на који се односе. На тај начин разликујемо

³⁶³ Paul Clement, Neil Katyal (2015), 164.

³⁶⁴ Robert Podolnjak (2021), 154.

³⁶⁵ Sarah P. Herlihy, „Amending the Natural Born Citizen Requirement: Globalization as the Impetus and the Obstacle”, *Chicago-Kent Law Review* 1/2006, 275-276.

³⁶⁶ *Ibid.*, 287-288, 297-300.

³⁶⁷ Edward S. Corwin, *The President. Office and Powers 1787-1957*, New York University Press, New York, 1957, 3.

³⁶⁸ *Ibid.*, 3-4.

³⁶⁹ Mark Tushnet (2016), 77-78. Такав став Ташнет правда и квантитативним мерилом – Уставом САД је Конгресу обезбеђен први члан, десет одељака и око 2250 речи, док је председник предмет другог члана Устава, четири одељка који укупно броје око 1000 речи.

спољашње надлежности (које се односе на активности председника према другим државама) и унутрашње надлежности (које се односе на активности председника унутар САД). Истовремено, како смо приметили да „уставне одредбе само делимично дефинишу председничка овлашћења односно надлежности“³⁷⁰, у оквиру претходне поделе разликоваћемо директна (која произилазе из слова Устава) и индиректна (која су предмет ширег тумачења) овлашћења председника.

Када је реч о спољашњим надлежностима председника Устав САД познаје право председника да, уз сагласност Сената, потписује међународне уговоре, именује амбасадоре и друге дипломатске представнике. Наиме, Хамилтон је тврдио да се на тај начин обезбеђује потпуно нови метод сарадње власти, који је неопходан за „неометано функционисање читаве државне машинерије“, јер се, примера ради, „учешћем законодавне власти у потписивању међународних уговора обезбеђује њена правовремена, адекватна реакција у законодавству“.³⁷¹ Нормативно посматрано, „председник САД је шеф дипломатије, премда му је у том послу важан партнер Конгрес (конкретније Сенат – прим. А.Н.)“³⁷², јер је за ратификовање међународних уговора неопходна двотрећинска већина његових чланова. Ипак, Сенат се, приликом вођења спољне политике, неретко понашао као ривал, а не партнер председнику САД. Тако је 1919. и 1920. године два пута одбио да ратификује Париски мировни споразум, односно чланство САД у Лиги народа, међународној организацији која је настала на основу идеја америчког председника Вудроа Вилсона (*Woodrow Wilson*).³⁷³ Ривалитет Сената у области спољних послова, председник САД је почео да заобилази на индиректан начин, закључивањем извршних споразума (*executive agreements*) са другим државама и међународним организацијама будући да за њихово закључивање није неопходна сагласност горњег дома Конгреса. Врховни суд је у одлуци од 1937. године заузео становиште да је и извршни споразуми чине међународне уговоре, чију примену домаћи судови морају гарантовати.³⁷⁴ Почев од Рузвелта, они постају главно дипломатско „оружје“ председника САД, што потврђују и статистички подаци. Гинсберг наводи да је „између 1947. и 2006. године закључено преко 17 000 споразума с другим државама и међународним организацијама, при чему је свега шест процената достављено Сенату на потврђивање.“³⁷⁵

Унутрашње надлежности председника САД које Устав САД директно прописује могле би се груписати као извршне, квазизаконодавне и остале.

³⁷⁰ *Ibid.*, 86.

³⁷¹ Упор. Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (2009), 196.

³⁷² Ратко Марковић (1980), 116.

³⁷³ Benjamin Ginsberg (2016), 209.

³⁷⁴ *Belmont v. United States*, 301 No. 324-1937, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/324/> (16.10.2023). Наведено према: Ратко Марковић (1980), 117.

³⁷⁵ Benjamin Ginsberg (2016), 209.

Када је реч о извршним надлежностима или овлашћењима, Устав у члану 2. одељку 1. ставу 1. наводи да је председник САД носилац целокупне извршне власти, те да као такав самостално бира своје сараднике (министре), који се налазе на челу одређених департмана (министарстава). Чланови департмана даље регрутују преостале државне службенике чији се број запослених у разгрантој пирамидалној структури креће и до милион.³⁷⁶ Поред тога, председнику САД припада и могућност именовања највиших државних службеника (уз сагласност и мишљење Сената), као и надзор над извршењем закона. Интересантно је напоменути да се до сада Сенат ретко мешао у извршна овлашћења председника, „што се види и из чињенице да му је само у 0.5 % случајева ускраћивао поверење“.³⁷⁷ Своју уставом предвиђену широку моћ, председник је додатно проширио захваљујући одлуци Врховног суда од 1926. године³⁷⁸, којом му је омогућено право отпуштања било којег државног службеника што се у теорији оцењује као „водећа одлука Врховног суда по питању извршне власти“, иако је „касније делимично ограничена“, напомиње Подолњак.³⁷⁹ На тај начин је, индиректно, председник у потпуности преузео контролу над целокупним извршним апаратом.

Квазизаконодавне надлежности председника су му директно додељене захваљујући праву вета (члан 2. одељак 8. Устава САД). Овим институтом председник САД има право да се не сагласи са законским предлогом који му на потписивање упућује Конгрес тако што би се уздржао од потписивања и исти, заједно са изнетим примедбама, поново вратио Конгресу на разматрање. Уколико враћени законски предлог успе да обезбеди двотрећинску већину у оба дома Конгреса, сматраће се усвојеним без обзира на непостојање потписа председника. У супротном, законски предлог неће ступити на снагу. Наиме, „творци Устава су сматрали да је суспензивни вето председника од суштинске важности за очување уставног система, јер он представља брану на законске предлоге којима му се задире у надлежности или на било који други начин крши устав“, истиче Ташнет.³⁸⁰ Међутим, Подолњак примећује да је испрва председнички вето замишљен као средство самоодбране уставних права председника, али да се временом трансформисао у квазизаконодавну надлежности председника помоћу које он утиче на законодавни процес, не само применом вета, већ и претњом примене вета, уколико је несагласан са законским предлогом.³⁸¹ Другим речима, вето је директно замишљен као брана од самовоље законодавне власти, али се

³⁷⁶ Упор. U.S. Office of Personnel Management, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/reports-publications/federal-civilian-employment/> (13.05.2023).

³⁷⁷ Вучина Васовић (2021a), 190.

³⁷⁸ *Myers v. United States* 272 No. 52-1926, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/> (13.10.2023).

³⁷⁹ Robert Podolnjak (2021), 50.

³⁸⁰ Mark Tushnet (2016), 90.

³⁸¹ Robert Podolnjak (2021), 54.

временом, индиректно, претворио у једно од најснажнијих квазизаконодавних овлашћења председника САД. Интензивна примена суспензивног вета може се исказати и језиком бројки – до сада је суспензивни вето уложен 1526 пута, при чему је Конгрес успео да га прегласа свега 112 пута.³⁸² Стога, и даље је на снази Јовичићев закључак да се „суспензивни вето [...] у пракси веома често претвара у апсолутни вето“.³⁸³

Важно је напоменути да, индиректно, председник САД квазизаконодавне надлежности „црпи“ и из тзв. председничке посланице и председничке потписане изјаве (*presidential signing statements*).

Иако је уставом замишљена као политичко средство обраћања председника Конгресу, председничка посланица је уместо политичког плана и програма америчког шефа државе индиректно израсла и у један вид права законодавне иницијативе председника, будући да председник неретко у њој предлаже и свој законодавни програм. Конгрес председничку посланицу може, али и не мора прихватити, премда „његов став зависи у великој мери од тога која партија у домовима има већину – како је то најчешће председникова партија, Конгрес ће по правилу фактички позитивно реаговати на садржину председникових порука (посланица – прим. А.Н.)“.³⁸⁴ Тако, Гинсберг наводи да су Буш млађи (*George W. Bush*) и Обама (*Barack Obama*) своје посланице усмерили ка изменама Закона о буџету што је Конгрес касније прихватио.³⁸⁵

Председничка потписана изјава је документ који прати потписани закон у којем председник износи своје политичке поруке. Од одлуке Врховног суда од 1899. године распознаје се као одговарајуће средство којим председник САД обавештава Конгрес о његовом одобрењу закона.³⁸⁶ Нешто касније, напомиње Кристофер Ју (*Christopher Yoo*), Врховни суд им додељује интерпретативну улогу.³⁸⁷ Тиме је председнику САД, у циљу задовољења извршне функције, додељено право да усмерава примену појединих законских решења или да додатно дефинише - „развија“ - поједине законске термине за које сматра да су нејасни.³⁸⁸ Примера ради, након стравичних последица које је у САД изазвао ураган Катрина 2005. године, дошло је до реорганизације савезне агенције задужене за природне

³⁸² United States Senate, Vetoes 1789 to Present, <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> (17.10.2023).

³⁸³ Миодраг Јовичић (1984), 95.

³⁸⁴ *Ibid.*, 94.

³⁸⁵ Benjamin Ginsberg (2016), 199.

³⁸⁶ La Abra Silver Mining Co. v. United States, 175 No. 423/454-1899 <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/175/423> (17.10.2023).

³⁸⁷ Christopher Yoo, „Presidential Signing Statements: A New Perspective“, *The University of Pennsylvania Law Review* 7/2016, 1808.

³⁸⁸ Mark Tushnet (2016), 91.

катастрофе, на чијем челу се налазила особа са недовољно искуства и квалификација.³⁸⁹ Председник Буш је потписао нову верзију закона који је од руководиоца поменуте агенције тражио значајније искуство, изражујући у пратећој потписаној изјави неслагање са Конгресом тврдећи да исти нема право да на било који начин ограничи избор шефа агенције, јер се он налази у надлежности председника.³⁹⁰ Ипак, у тренутку избора новог шефа агенције, председник се определио за високо квалификовану особу, чиме је „искористио своје дискреционо право на начин који је компатибилан са законском одредбом за коју сматра да је неуставна, јер је обавезна“.³⁹¹ Због тога председник неретко њима усмерава и прецизира примену појединих закона што Ташнет дефинише као „модерну верзију моћи вета прилагођену да се носи са контурама света модерне политике“, односно „адекватну адаптацију оригиналног уставног дизајна савременим проблемима управљања“.³⁹² Слично вели и Ју који председничку потписану изјаву оцењује као „унапређујућу по америчку демократију“ јер стимулише бољу сарадњу између власти.³⁹³

Напослетку, у остале председничке надлежности ћемо уврстити овлашћења председника према највишој судској инстанци – Врховном суду. Наиме, чланом 2. одељком 2. ставом 2. Устава САД додељује председнику право на избор судија Врховног суда, уз претходно мишљење и сагласност Сената. С тим у вези, Ђорђе Марковић исправно примећује да се „председникова улога у процесу селекције судија могла означити као активна, а улога Сената као реактивна“.³⁹⁴ Наиме, Сенату се оставља могућност да потврди или оспори председничког кандидата, што у пракси значи да председник мора да води рачуна о страначкој већини унутар горњег дома Конгреса. Стога, он или наступа компетитивно, када предлаже кандидата из сопствене странке која поседује већину у Сенату, рачунајући на њихове гласове или компромисно, када води рачуна да предложени кандидат одговара обема странкама. Свакако, „успешно окончање читаве процедуре додатно ојачава председников положај пред бирачима и уопште у јавности“, услед чега – истиче Марковић – неретко „не побеђује најкомпетентнији (судија – прим. А.Н.), већ ‘најмање споран кандидат’“.³⁹⁵

Дакле, јасно је да се поменуте надлежности морају тумачити у складу са Корвиним учењем – екстензивно. На то нас наводе и Пакте и Мелан Сукреманије

³⁸⁹ *Ibid.*, 92.

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ *Ibid.*, 93.

³⁹² *Ibid.*, 93.

³⁹³ Christopher Yoo (2016), 1834.

³⁹⁴ Ђорђе Марковић, *Природа уставносудске функције* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2023, 30.

³⁹⁵ *Ibid.*, 31, 34-35.

када кажу да је председник „много више од шефа егzekутиве, јер је изабран од целукупног народа...“.³⁹⁶ „Председник има широк спектар уставних овлашћења [...] која су значајно еволуирала у пракси“, примећује Драгољуб Поповић.³⁹⁷ Другим речима, „по питању овлашћења, уставни текст је ноторно неодређен због чега је институција председника Републике јачала упоредо са развојем Сједињених Држава“.³⁹⁸ Наравно највише заслуга за „бујање“ председничких надлежности припада пракси Врховног суда САД.

1.1.3. Општи осврт

На крају, у чему се састоји тајна дуговечности америчког председничког система? Питање, на које је готово немогуће потпуно исправно одговорити. За једну од најпознатијих теоретичарки политичке мисли XX века, Хану Арент (*Hannah Arent*) одговор је следећи: „сâм ауторитет америчког Устава лежи у његовој способности да се мења и шири“.³⁹⁹ Из поменутог запажања можемо закључити да се тајна дуговечности председничког система заснива на непрекидној борби између уставних институција и разних политичких чинилаца. Понекад, кад су носиоци политичких власти утицајни, снажни, долази до преобликовања нормативног садржаја Устава његовим ширим тумачењем. И заиста, овај суд нам се чини најисправним – јачање САД на глобалној сцени почетком XX века довело је до потребе за јачањем егzekутиве, што је постепено доводило до повећања надлежности председника Републике, али и смањења утицаја Конгреса. Снажни председник пронашао је институционалне начине да постепено шири своје надлежности мимо Конгреса. Међутим, готово савршени механизми председничког система, никада нису допустили његов „преображај“ у неки ауторитарни облик – чак ни онда када је свет највише стрепео, за време Никсона, Регана или у првом мандату Доналда Трампа. Принцип „кочница и равнотежа“ показао се као одличан избор „очева оснивача“ захваљујући којем је у правој мери артикулисана „енергија“ председника САД.

³⁹⁶ Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 219.

³⁹⁷ Dragoljub Popović (2019), 148.

³⁹⁸ William Marshall, „Eleven reasons why Presidential power inevitably expands and why it matters“, *Boston University Law Review* 88/2008, 509.

³⁹⁹ Hannah Arent, *On Revolution*, Penguin Books, London-New York, 1990, 202.

1.2. Неуспешна рецепција америчког модела у латиноамеричким федерацијама?

Шта представља заједничке одлике четири латиноамеричке федерације? По чему су Сједињене Мексичке Државе (Мексико), Венецуела, Аргентина и Бразил слични? Због чега се ове државе у највећем броју случајева упоредноправно анализирају и посматрају као целина? На први поглед се одговор на ова питања не чини тешким. Након ослобођења од шпанске и мањим делом португалске колонијалне власти четири поменуте државе донеле су уставе у којима су се, по узору на Устав САД, определиле за председнички систем власти и федерални облик државног уређења. Међутим, у условима тешке економске заосталости и друштвене неједнакости сматрало се да је једино јака егзекутива, персонификована у јакој личности, гарант стабилности земље. Истовремено, снажна позиција шефа државе неретко је доводила до „кварења” односно персонализације власти што је за последицу имало државне или војне ударе, односно честе промене устава.⁴⁰⁰ И заиста, чини се потпуно исправном констатација Габријела Негрета (*Gabriel L. Negretto*) да „Латинска Америка вековима представља плодно тле за експериментисање уставним променама”.⁴⁰¹ Примера ради, једино је у Мексику и даље на снази први устав усвојен далеке 1917. године.⁴⁰² Остале латиноамеричке федерације су до сада промениле устав чак четрдесет и два пута.⁴⁰³ Међутим, честе уставне промене нису биле у стању да „изнесу” ништа ново већ су искључиво биле фокусиране на ширење делокруга овлашћења шефа државе. Стога, насупрот америчком председничком систему у којем постоји принцип „кочница и равнотежа”, устави латиноамеричких федерација су шефу државе доделили нека

⁴⁰⁰ Вид. Сулејман Реџепагић, „Парадокси и дилеме Латинске Америке”, *Латинска Америка и савремени свет* (ур. Розита Леви), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1995, 188-189.

⁴⁰¹ Gabriel L. Negretto, *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 2.

⁴⁰² Поједини аутори попут Рајка Петровића, истичући значај најстаријег уставног текста са подручја Латинске Америке - Устава Мексика - исти називају „мексичком магна картом”. Вид. Рајко Петровић, *Политички системи земаља Латинске Америке II*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци - Нови Сад, 2023, 730.

⁴⁰³ Аргентина је до сада устав мењала седам пута, Бразил осам, док је Венецуела то чинила 27 пута! Упор. Luis Roberto Barroso, „The Life and Death of Constitutions in Latin America: Constitutional Amendments, the Role of Courts and Democracy”, *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (eds. Richard Albert, Carlos Bernal, Juliano Zaiden Benvindo), Hart Publishing, Oxford - London - New York - New Delhi - Sydney, 2019, vi; Gabriel L. Negretto, „Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules”, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (eds. Rosalind Dixon, Tom Ginsburg), Edward Elgar Publishing, Cheltenham - Northampton, 2017, 19-21; Ненад Гршић, *Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама* (докторска дисертација - необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018, 63-109.

посебна овлашћења која му омогућавају директан утицај на законодавну власт. Из тог разлога аутори попут Захарија Елкинса (*Zachary Elkins*) метафорично уставе латиноамеричких држава пореде са „старим вином у новим боцама”⁴⁰⁴.

Међутим, друга половина XX века постепено је довела до стабилизације политичких прилика у Латинској Америци. За разлику од Мексика, чији уставни текст до данас није промењен, Бразил, Аргентина и Венецуела су се, у потрази за стабилизацијом политичких прилика и демократизацијом, определили за нове уставне текстове који су усвојени 1988, 1994. односно 2009. године. Латинска Америка је „осуђена на демократију” (*condemned to democracy*), писао је Филип Шмитер (*Philippe C. Schmitter*), јер се „ауторитарна алтернатива показала непривлачном”.⁴⁰⁵ Уставне промене у Бразилу, Аргентини и Венецуели су увеле инклузивнија правила за избор председника и представничког тела, нове надзорне институције, механизме за јачање независности правосуђа и различите степене политичке децентрализације, наводи Негрето.⁴⁰⁶ Међутим, парадоксално, поједина председничка овлашћења у поменутим државама су додатно проширена (реизбор и нормативна овлашћења). Стога ћемо, да бисмо објаснили овај амалгам наизглед недоследних институција, у наставку рада пажљиво анализирати организацију власти у уставима четири поменуте федерације како бисмо одгонетнули да ли је у латиноамеричким федерацијама (и даље) присутна неуспешна копија америчког председничког система или је овај систем успео да ублажи своју теоријску крутост и „отвори” се и за поменуте четири државе.

1.2.1. Законодавна власт

Избор и састав законодавне власти. Када је реч о организацији законодавне власти неопходно је најпре да истакнемо да ћемо у овом поглављу за представничко тело било које од четири поменуте латиноамеричке федерације користити заједнички назив – парламент, како бисмо избегли потенцијалну конфузију коју би могли да произведу различити уставни називи за представничка тела у поменутим државама. Даље, парламенте анализираних држава према унутрашњој структури можемо разврстати у две групе: прву, коју би чинили једнодоми парламенти какав је онај који постоји у Венецуели и другу, коју би чинили дводоми парламенти који су присутни у Мексику, Аргентини и Бразилу. На крају, код дводомих парламената разликоваћемо тзв. доњи односно општепредставнички дом (или краће

⁴⁰⁴ Zachary Elkins, „Constitutional Revolution in the Andes?”, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (eds. Rosalind Dixon, Tom Ginsburg), Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton, 2017, 108.

⁴⁰⁵ Наведено према: Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996, 221.

⁴⁰⁶ Gabriel L. Negretto (2013), 2.

представнички дом) и тзв. горњи дом односно сенат, чији чланови су представници федералних ентитета (федералних јединица и/или федералних подручја).

Број посланика у парламентима латиноамеричких федерација варира од државе до државе, али се на основу њега могу уочити две правилности – прва, да државе које имају већи број становника имају и већи број посланика у парламенту и друга, да су општепредставнички домови знатно бројнији у оним државама које имају већи број становника. Илуструјмо то примерима. Према попису од 2020. године⁴⁰⁷, Аргентина броји 45 милиона становника, при чему се у њеном парламенту налази 329 посланика (од чега се чак 257 налази у општепредставничком дому). У Мексику живи скоро 129 милиона становника, парламент броји 628 места, од чега је општепредставничком дом резервисан за њих 500, док је најбројнија држава континента Бразил са готово 213 милиона становника, односно 594 места у парламенту, при чему је њихов општепредставнички дом најбројнији и чини га 513 посланика. Када је реч о Венецуели, она представља изузетак од правила јер поседује једнодоми парламент. Међутим, и поред тога, њу насељава нешто више од 28 милиона становника, што је чини најмањом латиноамеричком федерацијом чији је број места у парламенту резервисан за „свега“ 277 посланика.

Интересантно је да се у Мексику и Бразилу истовремено одржавају избори за чланове сената односно горњег дома и председнички избори. На тај начин се додатно појачава положај председника републике, односно „осигурава се његов монопол власти“.⁴⁰⁸ Оно што се разликује међу поменутих државама јесте мандат чланова парламента оба дома. Тако, у Мексику се чланови представничког дома бирају на сваке три године, док се чланови сената бирају на временски период од шест година (чл. 50. и 56. Устава Мексика), док се у Бразилу чланови представничког дома и сената бирају на четири године (члан 44. став 2. Устава Бразила). На крају, када је реч о Аргентини, чланом 50. Устава је предвиђено да се чланови општепредставничког дома бирају на временски период од четири године, док се чланом 56. Устава чланови сената бирају на шест година. Венецуела је 1999. године раскинула вишевековну праксу федералног бикамерализма.⁴⁰⁹ Чланом 192. Устава Венецуеле мандат посланика у парламенту је ограничен на временски период од пет година. Када је реч о одлучивању, парламенти латиноамеричких федерација се понашају поприлично једнообразно – непоходна је сагласност оба дома. Уколико она изостане, формирају се посебне, мешовите

⁴⁰⁷ Population: South America, <https://www.worldometers.info/population/latin-america-and-the-caribbean/south-america/> (12.09.2022).

⁴⁰⁸ Бранко Вукушић, „Самобитност политичког система Мексика“, *Латинска Америка и савремени свет* (ур. Розита Леви), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1995, 273.

⁴⁰⁹ Allan Brewer Carías, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas – New York, 2021, 42.

комисије састављене од чланова који се налазе у оба дома што представља класичан пример егалитарног бикамерализма у пракси.⁴¹⁰

Надлежности законодавне власти. Попут надлежности Сједињених Држава, и надлежности латиноамеричких федерација се могу сврстати у законодавне, контролне и квазисудске. Како су организација и функционисање законодавне и контролне надлежности готово идентично уређене као и у Уставу САД, пажњу ћемо усмерити на оне надлежности које у себи нуде нешто другачија решења – квазисудске.

Квазисудске надлежности, односно питање покретања одговорности председника републике уређено је уставним текстовима све четири латиноамеричке федерације. У Бразилу, на основу чланова 85. и 86. предвиђен је импичмент председника уколико постоји основана сумња да је он извршио неко од кривичних дела малверзација, попут угрожавања постојања Уније, поделе власти, буџета итд.⁴¹¹ Оптужбе против председника подносе се општепредставничком дому који их потврђује на основу две трећине гласова, након чега се председнику суди или пред Врховним судом, уколико је осумњичен за тзв. обична кривична дела, или пред сенатом, уколико је осумњичен за неко од кривичних дела малверзација. Уколико је у питању неко од тзв. кривичних дела малверзација, сенатом председава председник Врховног суда, а за осуду је неопходно две трећине гласова.⁴¹² Када је реч о Аргентини, поступак за опозив председника уређен је готово идентично као и у Бразилу. Чланом 53. је предвиђено да искључиво општепредставнички дом може покренути поступак за опозив председника (али и потпредседника, шефа кабинета, министара и судија Врховног суда) у случајевима одговорности за недолично понашање или кривична дела почињена за време вршења службене дужности или обична кривична дела, двотрећинском већином чланова. Потом се поступак наставља пред сенатом којим председава председник Врховног суда и који одлучује о „кривици председника” двотрећинском већином

⁴¹⁰ За више детаља вид. Eduardo Alemán, George Tsebelis, „Introduction: Legislative Institutions and Agenda Setting”, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (eds. Eduardo Alemán, George Tsebelis), Oxford University Press, Oxford, 2016, 22, као и: Eduardo Alemán, George Tsebelis, „Conclusions”, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (eds. Eduardo Alemán, George Tsebelis), Oxford University Press, Oxford, 2016, 230-233.

⁴¹¹ Детаљан попис наведених кривичних дела уставотворац је „уступио” законодавцу. Вид. Ненад Гршић (2018), 164.

⁴¹² Удружена победа грађана, невладиног сектора и опозиционих политичара довела је најпре до опозива председника Бразила Фернанда Колора (*Fernando Collor*) 1992. године, док је „тек прослављао другу годишњицу на власти”, а 2016. године и прве женске председнице Бразила, Дилме Русет (*Dilma Roussett*). Колор је био оптужен за корупцију, а Русетова за криминалне активности и злоупотребу буџета. За више детаља упор. Juan Linz, Alfred Stepan (1996), 171, 178-179; Alexandra Rattinger, „The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and United States”, *University of Miami Inter-American Law Review* 1/2017, 135-145.

гласова (члан 59. Устава).⁴¹³ У Венецуели, поступак за утврђивање одговорности председника налази се у надлежности Врховног суда, који тим поводом образује посебно веће које врши „уставну надлежност“, наравно, уз претходно одобрење једнодомог парламента (члан 266. став 1. тачка 2). На крају, вреди поменути да мексички уставотворац није предвидео институт кривичне одговорности председника републике. Међутим, широким тумачењем члана 35. Устава Мексика парламенту је омогућено да уреди процес одузимања мандата председнику републике, што је исти учинио 2021. године доношењем Савезног закона о одузимању мандата.⁴¹⁴ Тај закон је послужио као правни оквир за организовање првог референдума о опозиву председника Мексика Андеса Лопеза (*Andrés Manuel López Obrador*) који није успео – чак 93, 45 % изашлих бирача је гласало у његову корист.

1.2.2. Извршна власт

Избор извршне власти. Целокупну извршну власт у латиноамеричким федерацијама врши председник. Он се у свим државама бира непосредно, од стране грађана, док су једине разлике међу важећим уставним решењима латиноамеричких федерација везане за дужину трајања мандата шефа државе и (не)постојање реизбора. Тако, у Мексику се избор председника врши непосредним гласањем, на временски период од шест година, без права реизбора (чл. 81-83. Устава Мексика).⁴¹⁵ За разлику од Мексика, реизбор је дозвољен у Аргентини, Бразилу и Венецуели.⁴¹⁶ У Аргентини мандат председника републике износи

⁴¹³ Интересантно је да је у Аргентини покренуто чак 87 поступака за опозив председника Републике и да су (до сада) сви до једног били неуспешни. Mariana Llanos, Anibal Pérez-Linan, „Oversight of Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil”, *Legislative Studies Quarterly* 2/2021, 357.

⁴¹⁴ Важно је поменути да је Савезни закон о одузимању мандата проглашен неуставним одлуком Врховног суда Мексика од 3. фебруара 2022. године. Међутим, још интересантније је што је суд одлучио да њихова одлука ступи на снагу тек 15. децембра 2022. године како би дозволио одржавање (првог и последњег) референдума о опозиву („Mexico: April 10, 2022. Revocation of Mandate“, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2022/04/Mexico-The-April-10-2022-Revocation-of-Mandate-Referendum-Delcian-Project-Final-April-13-2022.pdf> (18.09.2022).

⁴¹⁵ Међутим, уставним амандманима од 1927. године било је уведено право реизбора председника Републике које услед атентата на тадашњег председника у пракси никада није ни било остварено. Исте те године, новим амандманом, поново је укинута право реизбора председника (Joseph L. Klesner, „The Politics of Presidential Term Limits in Mexico”, *The Politics of Presidential Term Limits* (eds. Alexander Baturo, Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2019, 143-147).

⁴¹⁶ Истини за вољу, право на реизбор у Бразилу је, уставним амандманима, допуштено тек 1997. године. Вид. Adriano Nervo Codato, „A Political History of Brazilian Transition from Military Dictatorship to Democracy”, *Revista de Sociologia e Política* 2/2006, 9.

четири године, с тим да је за победу у првом кругу неопходно више од 45% важећих гласова, односно већина гласова у другом кругу, у којем се налазе два кандидата (чл. 96-97. Устава Аргентине).⁴¹⁷ Четворогодишњи председнички мандат предвиђен је и у Бразилу, с тим да се он бира апсолутном већином гласова по двокружном систему (члан 77. Устава Бразила). На крају, када је реч о Венецуели, председник републике се бира релативном већином гласова на рок од шест година, уз неограничену могућност реизбора (чл. 228. и 230. Устава Венецуеле). С тим у вези, постоје макар два спорна момента: први, избор председника Републике релативном већином и други, којим је уставним амандманима од 2009. године омогућен неограничен број реизбора.⁴¹⁸

Надлежности извршне власти. Уставна овлашћења односно надлежности председника државе су у Мексику, Аргентини, Бразилу и Венецуели поприлично широко постављене. С тим у вези, због природе и обима овог рада, задржаћемо се само на најспорнијим – оригиналним нормативним овлашћењима шефа државе у нередовним стањима, односно праву вета.

Устави Мексика, Аргентине, Бразила и Венецуеле предвиђају законодавна овлашћења председника републике у нередовним стањима кроз доношење декрета-закона. Међутим, поменути уставни текстови на различите начине дефинишу нередовна стања као и временски оквир важења самих декрета. Поред тога, остаје нејасно у ком тренутку декрети морају бити ратификовани у парламентима поменутих држава. Стога, чини нам се исправним закључак Моргенстерн (*Scott Morgenstern*), Полга-Хецимовича (*John Polga-Hecimovich*) и Шер-

⁴¹⁷ Наиме, ова уставна одредба представља резултат компромиса између представника власти и опозиције 1994. године. Рознај (*Yaniv Roznai*) овакво уставно решење назива „хибридним дизајном” којим је, с једне стране, смањен мандат председника републике, али је, с друге стране, шефу државе „додељено” право на један сукцесивни реизбор. Вид. Yaniv Roznai, „Constitutional Unamendability in Latin America Gone Wrong?”, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (eds. Rosalind Dixon, Tom Ginsburg), Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton, 2017, 93.

⁴¹⁸ Allan Brewer Carías (2021), 76. Штавише, постоје јасни наговештаји да је на председничким изборима одржаним крајем јула 2024. године Николас Мадуро убедљиво изгубио изборе иако је државна изборна комисија прогласила његову победу (52 % према 43 % гласова) у односу на кандидата опозиције Едмунда Гонзалеса (*Edmundo González*). САД и ЕУ су одбиле да признају избора док се не изврши независна провера изборних материјала, док су Мексико, Бразил и Колумбија позвали на дијалог између власти и опозиције. Упор. Samantha Schmidh, Steven Rich, Ana Vanessa Herrero, Maria Luisa Paúl, „Maduro lost election, tallies collected by Venezuela’s opposition show”, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/08/04/maduro-gonzalez-election-actas-analysis> (10.08.2024); Lucija Šulten, „EU ne priznaje Madura”, <https://www.dw.com/sr/evropska-unija-ne-priznaje-madura/a-69867396> (10.08.2024); Eduardo Castillo, Regina Garcia Cano, „Brazil, Colombia and Mexico in talks with Venezuelan government and opposition on election crisis”, <https://apnews.com/article/venezuela-presidential-election-maduro-gonzalez-machado-39c4b72fe14c34ee63a5b7adc21a9bf9> (10.08.2024).

Розенфилд (*Sarah Shair-Rosenfield*) да „латиноамеричка овлашћења за доношење декрета-закона имају уставну основу, али и нејасне границе овлашћења”.⁴¹⁹

Мексички уставотворац у члану 29. ставу 1. дефинише нередовна стања као стање инвазије, озбиљног нарушавања мира, као и било ког другог догађаја који може довести друштво у тешку опасност или сукоб. С тим у вези, само председник републике може суспендовати одређена уставна права и гаранције, на целој територији, али и на делу територије Мексика, за шта му је неопходно одобрење оба дома мексичког парламента. Међутим, декрети донети у описаним ситуацијама не смеју да ограниче остваривање појединих, уставом предвиђених права. Поред тога, њихово дејство престаје одмах по окончању нередовног стања и оне постају предмет оцене уставности Врховног суда (члан 29. ст. 4-5. Устава). Дакле, „декрети председника у нередовним стањима имају законодавну снагу, али далеко од тога да је она неограничена“, наводи Зоран Крстић.⁴²⁰ Она је врло пажљиво предвиђена и ограничена, услед чега се чини да Устав Мексика пружа најмање могућности за злоупотребу председничких овлашћења кроз доношење декрета-закона.⁴²¹ Устав Аргентине у члану 99. ставу 3. тачки 3-4. предвиђа доношење декрета-закона у изузетним околностима, иако поменути декрет не сме да укључује правила која регулише кривична, пореска и изборна питања као и питања која задиру у режим политичких странака⁴²². Декрет-закон морају да подрже министри на челу са шефом кабинета, а у року од десет дана и посебно образована Комисија, сачињена од представника оба дома парламента. Комисија ће у новом десетодневном року размотрити декрет-закон и даље га проследити

⁴¹⁹ Scott Morgenstern, John Polga-Hecimovich, Sarah Shair-Rosenfield, „Tall, Grande, or Ventil: Presidential Powers in the United States and Latin America”, *Journal of Politics in Latin America* 2/2013, 40.

⁴²⁰ У свом раду „Латинска Америка. Изазови и препреке демократизације” Крстић прави једну омашку. Наиме, најпре на стр. 52. истиче да председник Мексика не може да доноси декрете-законе (што је нетачно – прим. А.Н.) да би после контрадикторно, али исправно, на стр. 154. истакао да може. Упор. Зоран Крстић, *Латинска Америка. Изазови и препреке демократизације*, Издавачки центар Факултета политичких наука, Београд, 2014, стр. 52. и 154.

⁴²¹ Важно је напоменути да за време пандемије корона вируса, председник Мексика није посегнуо за поменутим додатним овлашћењима као шефови држава у осталим латиноамеричким федерацијама, већ се у првом плану нашла активност министарства здравља, као и влада осталих федералних јединица. Ипак, иако је председник Мексика упутио законски предлог Конгресу, који би му омогућио „преусмеравање ресурса додељених у буџету“, законодавно тело на крају о томе није ни одлучивало (José Ma. Serna de la Garza, „COVID-19 and Constitutional Law: the case of Mexico”, *COVID-19 and Constitutional Law – COVID-19 et droit constitutionnel* (ed. José Ma. Serna de la Garza), Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2020, 54-55).

⁴²² За овим овлашћењем је посегнуо тадашњи председник Фернандез (*Alberto Fernández*) када је декретом-законом прогласио ванредно стање 12. марта 2020. године, што је „довело до повратка хиперпрезидентијализма у којем је сва моћ сконцентрисана у рукама председника“. Таква „централистичка пристрасност у крајњем је изазвала и кризу федерализма односно занемаравање воље федералних јединица у Аргентини“. Antonio Maria Hernández, Cristian Altavilla, „Federalism and Covid-19 in Argentina. Centralization and hyper-presidentialism”, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022, 264 и 272.

дводомом парламенту. Међутим, шта ће се даље десити уставотворац није уредио, што уједно представља један од главних „случајних” недостатака важећег Устава Аргентине. Због тога Линц и Степан истичу да у периоду од 1989-1993. године имамо „хиперинфлацију” декрета-закона, који се неретко ни не достављају парламенту, нити их он ратификује.⁴²³ Због тога је усвајањем тзв. специјалног закона 2006. године коначно попуњена правна празнина – дводоми парламент је у обавези да по хитном поступку одобри или усвоји председнички декрет, апсолутном већином гласова у оба дома.⁴²⁴ Када је реч о Бразилу, он у члановима 136. и 137. Устава разликује постојање одбрамбеног и опсадног стања. Одбрамбено стање постоји у случају угрожавања јавног реда и мира, као и социјалног мира услед озбиљне и непосредне институционалне нестабилности или природне катастрофе. Оно не сме трајати дуже од 30 дана и, изузетно, може бити продужено још једном за 30 дана уколико постоје разлози који би оправдали продужетак (члан 136. став 2 Устава). У том случају председник републике доноси декрет-закон којим се утврђује (уколико је то могуће) период његовог важења као и опсег, а потом се, у року од 24 сата од доношење декрета, исти доставља парламенту који је дужан да у року од 10 дана испита његову оправданост одлучујући тим поводом апсолутном већином (члан 136. ст. 4-6. Устава).⁴²⁵ Опсадно стање бразилски уставотворац дефинише као озбиљан поремећај на националном нивоу, појаву чињеница које доказују неефикасност предузетих мера током одбрамбеног стања, ратног стања, као и одговора на страну оружану агресију. У том случају, за издавање председничког декрета-закона, неопходна је претходна потврда бразилског парламента, исто у виду апсолутне већине (члан 137. ст. 1-2). Иако на овај начин доношење председничких декрета-закона макар формално зависи од одобрење парламента, Переира (*Carlos Pereira*), Павер (*Timothy J. Power*) и Рено (*Lucio R. Rennó*) напомињу да је на овај начин додатно ојачана моћ извршне власти, будући да је дошло до преоптерећења (и последично успорења) рада оба дома бразилског парламента.⁴²⁶ На крају, када је реч о Венецуели, уставотворац је чланом 337. допустио председнику републике да декретом прогласи нередовно стање уколико постоји друштвена, економска, политичка, природна и еколошка околност која озбиљно утиче на безбедност нације, институција и грађана, али тако да се привремено ограничење устава не може односити на поједина људска права која су методом енумерације наведена у Уставу. Председнички декрет се по доношењу

⁴²³ У поменутом периоду, 74 % декрета-закона је достављено парламенту, док је свега 4 % декрета-закона прошло поступак ратификације. Juan Linz, Alfred Stepan (1996), 201.

⁴²⁴ Ненад Гршић (2018), 215.

⁴²⁵ Овим правом се председник Бразила користио за време пандемије корона вируса, централизујући тиме деловање што је нешто касније подржао Врховни суд Бразила. За више детаља вид. Eduardo Herique Corrêa da S.P. Nêris, Rodrigo Ribeiro Bedritichuk, „Brazilian Federalism. Facing the COVID-19 Pandemic”, *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (eds. Rupak Chattopadhyay et al), Forum of Federations and Routledge, London & New York, 2022, 63-64;

⁴²⁶ Carlos Pereira, Timothy J. Power, Lucio R. Rennó, „Agenda Power, Executive Decree Authority and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress”, *Legislative Studies Quarterly* 1/2008, 35-26.

доставља парламенту који је у обавези да се о њему позитивно или негативно изјасни у року од осам дана као и Врховном суду, који цени питање његове уставности (члан 339. Устава Венецуеле). Међутим, председник Венецуеле не само да од 2016. године до сада влада на основу декрета, већ и у потпуности игноришући члан 339. Устава који га обавезује да декрете проследи парламенту. Ова „демонтиража демократије“, како то вели Мариела Моралес Антонаци (*Mariela Morales Antoniazzi*), има свој „правни основ у одлуци Врховног суда из 2016. године којом је суд оценио као ништаве све одлуке парламента све док парламент не поступи у складу са неким одлукама Врховног суда које ограничавају његову функцију“.⁴²⁷ На тај начин, Венецуела се више чак ни не крије иза уставне фасаде – она је у потпуности огољена и на виделу је чист, нескривени ауторитаризам.⁴²⁸

Када је реч о праву вета, можемо се сложити са Гршићем који примећује да је „апсолутни вето егzekутиве историјска категорија“, односно да „у складу са системом ‘кочница и равнотежа’ одлажући вето шефа државе данас служи као противбаланс моћима законодавца“.⁴²⁹ Међутим, то није све. Одлажући вето данас представља „моћно оружје“ у рукама председника, који помоћу њега контролише законодавне процесе у земљи.⁴³⁰ То је нарочито приметно у Латинској Америци чији уставни препознају постојање тзв. делимичног вета (*line-item veto*), којим председник може да одбије само поједине одребде предложеног закона са којима није сагласан, али не и цео текст предлога закона.⁴³¹ Стога ћемо у наставку рада упоредноправно анализирати овај институт у важећим уставима латиноамеричких федерација како извукли неке опште закључке, али и указали на разлике које постоје међу њима.

Устав Мексика у члану 72. предвиђа постојање делимичног или потпуног вета. Међутим, без обзира на то да ли се закон оспорава у потпуности или делимично, процедура је идентична.⁴³² Најпре се текст предлога враћа у парламент

⁴²⁷ Mariela Morales Antoniazzi, „States of Emergency without Rule of Law: The Case of Venezuela“, <https://verfassungsblog.de/states-of-emergency-without-rule-of-law-the-case-of-venezuela/> (25.09.2022).

⁴²⁸ Примера ради, декрети-закони председника Мадуре за време пандемије корона вируса у великој мери су служили и за обрачун против политичких неистомисљеника. Детаљније вид. Justyna Lapaj-Kucharska, „Instrumentalization of the COVID-19 Pandemic to Consolidate the Authoritarian Power of Nicolás Maduro and Transform Venezuela into Police State“, *Athenaeum* 3/2023, 295-304.

⁴²⁹ Ненад Гршић (2018), 210.

⁴³⁰ Scott Morgenstern, John Polga-Hecimovich, Sarah Shair-Rosenfield (2013), 60.

⁴³¹ Jenny S. Martinez, „Horizontal Structuring“, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, Andrés Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012, 552.

⁴³² Делимични или парцијални вето први пут се јавља у неким латиноамеричким уставима у XIX веку, али своју експанзију доживљава у XX веку када га најпре предвиђа Устав Аргентине од 1949. године, а потом и Бразил и Мексико. Овај институт се, према мишљењу Габријела Негрете, налази у тзв. сивој зони права, јер се на овај начин председнику републике омогућава обликовање закона по својој вољи. Вид. Gabriel L. Negretto (2013), 37-38, fn. 43.

на поновну расправу, а потом се председнику спорни закон враћа на потврђивање, уколико су се за њега позитивно изјасниле две трећине свих посланика из оба дома парламента. Слично је и у Аргентини. Чланом 83. Устава Аргентине је за прегласавање уложеног вета на законски предлог неопходна двотрећинска већина. Уколико она постоји, спорни законски предлог постаје закон и шаље се извршној власти на проглашење. Уколико она, пак, изостане, поменути предлог закона мора чекати годину дана нова парламентарна заседања. У Бразилу, одлажући вето функционише нешто другачије. Најпре се председник сената обавештава о разлозима потпуног или делимичног вета председника Републике, након чега се у року од 30 дана она заједничкој седници оба дома парламента изјашњавају, при чему је за прегласавање потребна апсолутна већина посланика и сенатора (члан 66. ст. 1-4. Устава Бразила). На тај начин долази до нарушавања федералног начела, будући да је број сенатора на заједничкој седници далеко мањи од броја посланика. Уз то, Магалхаес (*Breno Baía Magalhães*) примећује да се „на овај начин гласови федералних ентитета стављају у други план насупрот гласовима доминантне поличке партије”.⁴³³ На крају, када је реч о Венецуели, дозвољен је делимичан или потпуни одлажући вето председника Републике, с тим да је парламент у обавези да већином присутних гласова одлучи о изнетим примедбама у року од десет дана. Међутим, уколико председник републике и даље сумња у уставност предложеног закона, он се пре проглашења закона, може обратити Врховном суду који је дужан да донесе одлуку у року од 15 дана. Уколико Врховни суд то не учини, или оцени да је закон у складу са уставом, у додатном року од 15 дана председник је у обавези да прогласи закон (члан 214. ст. 1-4. Устава Венецуеле). Другим речима, када је реч о Венецуели, право на одлажући вето је максимално релативизовано могућношћу Врховног суда да на крају дâ коначни суд о спорном акту.

1.2.3. Општи осврт

Анализирани уставни оквир организације власти у латиноамеричким федерацијама само на први поглед „подсећа” на амерички председнички систем. Међутим, уместо моноцефалне извршне власти на челу са председником републике, латиноамеричке федерације су се определиле за превласт моноцефалне егзекутиве, чиме су нарушиле концепт поделе власти. У таквим околностима односи између носилаца две политичке власти у потпуности су нарушени на штету законодавне. Једино средство утицаја које законодавна власт може да има на извршну је импичмент, иако је он, као што смо видели из претходне анализе, веома ретко успевао. Шеф државе је (п)остао један вид „уставног монарха”

⁴³³ Breno Baía Magalhães, „Subnational Constitutionalism and Constitutional Change in Brazil: The Impact of Federalism in Constitutional Stability”, *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (eds. Richard Albert, Carlos Bernal, Juliano Zaiden Benvindo), Hart Publishing, Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney, 2019, 283.

чији легитимитет је додатно оснажен непосредним избором од стране грађана као и широким уставним овлашћењима која у ванредним стањима прерастају и у законодавна. То је случај са све четири латиноамеричке федерације, с тим да у Мексику декрети закони донети за време ванредног стања важе само за то време, при чему они претходно морају да буду одобрени од стране законодавног тела.⁴³⁴ Додатно, „недостатак судске независности, омогућио је латиноамеричким председницима да и неформално консолидују своју власт“, напомињу Моргенстен, Полга-Хецимовић и Розенфилд.⁴³⁵ Другим речима, Врховни суд је уместо чувара устава постао чувар председника. Због тога овај „ауторитарни фалсификат председничког система“ Ратко Марковић назива конзулским президентијализмом⁴³⁶, а Вилијам Партлетт (*William Partlett*) „крунским президентијализмом“ (*crown-presidentialism*)⁴³⁷, док се нама чини прикладнијим да га назовемо плебисцитарним президентијализмом, управо због плебисцитарне подршке народа односно маргинализације институција и демократских процедура. И премда је неспорно постојање плебисцитарног президентијализма у Аргентини, Бразилу и Венецуели, Мексико се захваљујући вековном уставном континуитету, али и колико-толико спроведеној подели власти, налази „на трагу“ стварања особеног председничког система, иако повремени ауторитарни „улети“ често умеју да нас демантују. Другим речима, захваљујући постојању минималног демократског капацитета, у наставку рада ће само Сједињене Мексичке Државе бити предмет проучавања организације власти у оквиру латиноамеричких федералних држава.

2. Парламентарни систем

Теоријска основа парламентарног система. „Борба која је крајем XVIII и почетком XIX века вођена против аутократије, била је, у суштини, борба за парламентаризам“, вели Келзен.⁴³⁸ Европски уставотворци су на таласима револуционарних промена формализовали Монтескјеово учење о подели власти,

⁴³⁴ На овом месту ћемо још једном истаћи да једино у Мексику не постоји право реизбора председника, чиме се његове моћи „држе под контролом“. Истовремено, Мексико је и једина латиноамеричка федерација чији је шеф државе је припадница женског пола – реч је о Клаудији Шејнбаум Пардо (*Claudia Sheinbaum Pardo*). Вид. *Claudia Sheinbaum Profile* - Britannica, <https://www.britannica.com/biography/Claudia-Sheinbaum> (10.06.2024).

⁴³⁵ Scott Morgenstern, John Polga-Hecimovich, Sarah Shair-Rosenfield (2013), 65.

⁴³⁶ Ратко Марковић (2012), 189.

⁴³⁷ William Partlett, „Crown-Presidentialism“, *International Journal of Constitutional Law* 1/2022, 203-236, с посебним освртом на стр. 209-210.

⁴³⁸ Ханс Келзен, *Проблем парламентаризма*, Досије студио, Београд, 2010, 5.

окончавши диктатуру апсолутног монарха и доделивши пресудан политички утицај народном представништву. Тада уједно долази и до постепеног преласка са дуализма, односно система двоструког поверења, на монизам, то јест систем у којем влада треба да ужива само поверење парламента, пошто шеф државе односно монарх више не поседује моћ усмеравања политике.⁴³⁹ Тако је, примећује Сидни Лоу, енглески парламентарни тип владавине постао узор свима.⁴⁴⁰ Та „фина вага интереса и власти (парламентарни систем – прим. А.Н.) која ради без потреса и трења [...] на најбољи могући начин центар власти ставља под надзор оних за које се мисли да представљају народну вољу.“⁴⁴¹ „Од устава који народном представништву одобрава пресудан удео у стварању државне воље, који окончава диктатуру апсолутног монарха или привилегије сталешког правног поретка, очекивао се тада сваки политички напредак“, напомиње Келзен.⁴⁴² Велика популарност парламентарног система, „бисера“ демократије, како је то својевремено запажао Виктор Иго (*Victor Hugo*), довела је до тога да овај систем власти убрзо „расеје“ по свету, односно „покрије већину демократских држава“.⁴⁴³ Другим речима, за разлику од председничког система, који, чини нам се, није имао успеха у ширењу, парламентарни систем „носи врло комотно ‘одело’, прилагодљив је и јавља се у бројним облицима и варијантама“.⁴⁴⁴ Због тога се готово у потпуности „отео“ универзалном дефинисању. Наравно, томе су допринеле различите социјалне и политичке прилике у политичким системима широм Европе, али и света.⁴⁴⁵ Поред тога, „политички динамизам, који је наступио у XX веку био је разлог да се, мање или више, стапају функције законодавне и извршне власти“, напомиње Ирена Пејић.⁴⁴⁶ То је уједно проузроковало и „кризу парламентаризма“.⁴⁴⁷ За Левенштајна тада „извршна власт постаје несумњиво значајнија од законодавне“⁴⁴⁸, што доводи до „краха“ или „агоније

⁴³⁹ Филип Лово (1999), 116.

⁴⁴⁰ Сидни Лоу (2010), 63.

⁴⁴¹ *Ibid.*

⁴⁴² Ханс Келзен (2010), 5.

⁴⁴³ Philippe Lauvaux, *Le parlementarisme*, PUF, Paris, 1987, 3-4.

⁴⁴⁴ Владан Петров (2018), 16.

⁴⁴⁵ Олга Поповић – Обрадовић, *Парламентаризам у Србији од 1903. до 1914. године*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, 19-20.

⁴⁴⁶ Ирена Пејић, „Парламентарни систем власти: Односи између легислативе и егзекутиве“, *Правна ријеч* 31/2012, 147.

⁴⁴⁷ Ханс Келзен (2010), 6.

⁴⁴⁸ Karl Loewenstein, „The Balance Between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law“, *The University of Chicago Law Review* 4/1938, 567 Наравно, Левенштајн овим ставом није тврдио да рационализација *a priori* доводи до квалитетног политичког руководства односно влада. „Истина је да се политичко вођство не може произвести уставним аранжманима, али је исто тако тачно да се не може ни сузбити од искорака неспретном формулацијом Уставног права. *Ibid.*, 583.

парламентаризма”.⁴⁴⁹ Несумњиво јачање егzekутиве препознао је и угледни француски професор Борис Миркин-Гецевич (*Boris Mirkine-Guetzévitch*), који се залагао за рационализацију парламентарног система, правдајући такав став „прилагођавању државног апарата нараслим друштвеним потребама”.⁴⁵⁰ На крају, на свеопште промене у схватању правне природе парламентарног система није остао имун ни Слободан Јовановић који бележи да је „јачање владе узроковано социјалном политиком демократије”.⁴⁵¹ Крајем XX века само се повећава број чинилица који су додатно оснажили владу на уштрб парламента – поред политичких странака чији је утицај на изборе и састав владе несумњиво велики, развлашћивању представничког тела допринели су и делегирано законодавство како на нивоу саме државе, где се влади неретко уступају законодавне надлежности парламента или се то чини нижим нивоима власти, тако и према спољашњим ентитетима, попут Европске уније, кроз пренос појединих традиционалних надлежности парламента и обавезивање на *acquis communautaire*.⁴⁵²

Колико год да је уставноправној науци „измицало” дефинисање парламентарног система, толико је она била „упорна” у покушајима да пронађе основна, заједничка обележја парламентаризма. Међутим, проналазак једне, општеприхваћене дефиниције можемо упоредити са проналаском квадратуре круга у геометрији или универзалног лека, панацеје, у медицини. Другим речима, одређење парламентарног система је до данас остало отворен теоријски проблем. Стога ћемо, у настојању да макар мало олакшамо (али и систематизујемо) разумевање парламентарног система, неке од најпознатијих постојећих теорија посматрати у оквиру критеријума односа легислативе и егzekутиве. На тај начин ћемо, грубо посматрано, разликовати две групе – прву, чија би заједничка особина била постојање превласти законодавног тела у парламентарном систему и другу, која истиче предност односно превласт владе у парламентарном систему. Њих ћемо у наставку, збирно, назвати теоријама парламентаризма с превлашћу парламента односно теоријама парламентаризма са превлашћу владе.⁴⁵³

Историјски посматрано, најпре су се јавиле теорије парламентаризма чија је заједничка одлика превласт парламента. Наравно, томе је у значајној мери допринело и тада актуелно Дајсијево учење о суверености парламента, односно

⁴⁴⁹ Иначе, термин „агонија парламентаризма” је у својим анализама од Левенштајна преузео Ханс Келзен. Вид. Ханс Келзен (2010), 6.

⁴⁵⁰ Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du droit Constitutionnel*, Marcel Giard, Paris 1931, 46.

⁴⁵¹ Слободан Јовановић, „О делу Б. Миркин-Гецевича о парламентаризму под Националним конвентом”, *Из историје књижевности – том II*, БИГЗ, Београд, 1991, 427.

⁴⁵² За нешто више „о преносу вршења суверене законодавне власти са националних представничких тела на наднационалне европске органе” вид. Танасије Маринковић, „Европеизација уставног права”, *Право и друштво* 1/2010, 59-77.

⁴⁵³ Сличан критеријум приликом разликовања остварења парламентарног облика власти применио је у свом капиталном делу *Упоредно Уставно право* Ђузепе де Верготини премда му се разликују критеријуми поделе. Упор. Ђузепе де Верготини (2015), 542.

парламенту као главном творцу права.⁴⁵⁴ Оно је представљало последицу дугогодишњег „обликовања“ британског парламентаризма у којем је постепено слабила моћ монарха и, последично, снажила улога представничког тела грађана. Наиме, за Дајсија сувереност парламента се огледа у свом позитивном и негативном виду. Позитиван вид претпоставља афирмативну власт парламента садржану у његовој неограниченој могућности да ствара или поништава право.⁴⁵⁵ Негативан вид суверености парламента представља његов однос доминације према другим носиоцима власти, који не смеју да крше право које је он донео.⁴⁵⁶ Џејмс Брајс такође посматра парламент као кључни, централни (не и највиши) орган власти јер „министре [...] у стварности бира представничко тело, услед чега и извршна и законодавна власт припадају парламентарној већини“.⁴⁵⁷ Од савременика, овакав став заступа и Ђовани Сартори. За њега, „парламентарни системи дугују своје име принципу на коме се заснивају – парламенту који има врховну власт“.⁴⁵⁸ „Следствено, у свим системима које називамо парламентарним владе мора устоличавати, подржавати, евентуално им указивати неповерење, глас парламента“, закључује Сартори.⁴⁵⁹ На крају, поменимо и учење Милана Владисављевића, нашег истакнутог (уставно)правног писца с почетка XX века који је такође био приклоњен поменутиим размишљањима. За њега је „једино могућна политичка одговорност министара“ јер „ако свака изјава неповерења има за последицу распуштање парламента“, онда би „дошло до повреде принципа парламентарног режима, пошто правило овога гласи да влада која је остала у мањини треба да буде уклоњена од управе а не да скупштина буде распуштена“.⁴⁶⁰

Дакле, поменути ставовима заједнички именитељ је централни положај парламента односно постојање подређености извршне власти законодавној. Из оваквог теоријског становишта посредно произилази да је кључно обележје парламентарног система заправо постојање одговорности владе пред парламентом, јер је влада ништа друго него оперативни орган парламента који спроводи његову већинску вољу. Наравно, овакве теорије крију иза себе и неке слабости. Прва слабост је да овако теоријско упрошћавање готово да доводи до поистовећења парламентарног система власти са неким другим облицима (попут скупштинског

⁴⁵⁴ Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law and the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis, 1982, 3-4.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, 24.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ Смиљко Сокол, „Парламентарни систем“, *Два века савремене уставности* (ур. Миодраг Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд, 1990, 409, фн. 13.

⁴⁵⁸ Ђовани Сартори (2003), 123.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ Милан Владисављевић, *Парламентаризам по одредбама устава* (прештампано из „Архива за правне и друштвене науке“ свеска 4 за месец октобар 1936. године), Штампарија и књиговезница „Привредник“, Београд, 1936, 13.

система) организације власти. Друга је готово игнорантски положај према шефу државе за кога се сматра да је „заостатак система поделе власти” и да он „не чини суштину парламентаризма”.⁴⁶¹ На крају, пракса парламентарног система је до те мере еволуирала да се тежиште власти дефинитивно померио у правцу егzekутиве чиме оваква становишта губе и свој практични значај.

Теорије које бране став да парламент више дефинитивно не представља централни орган парламентарног система, већ да је то влада су се, историјски посматрано, такође јавиле релативно рано. Један од њихових првих представника, премда се никада није тако изричито одређивао, био је Волтер Беџет који је оспоравао доминантну позицију парламента у парламентарном систему власти.⁴⁶² „Енглески систем, писао је Беџет, није усисавање извршне власти од стране законодавне, већ је њихов спој. Или кабинет (влада – прим. А.Н.) доноси законе и делује или бива позван на одговорност. Он (кабинет – прим. А.Н.) је творевина која поседује моћ да уништи своје творце”.⁴⁶³ Сидни Лоу је, тумачећи Беџета, показао како се временом средиште политичке моћи све више преносило са парламента на кабинет.⁴⁶⁴ „Парламент је еволуирао. Много је његове моћи прешло на друге чиниоце. Кабинет је све јачи, и к себи је привукао многе атрибуте које Парламент мисли да их још увек има”.⁴⁶⁵ Један од водећих француских конституционалиста са краја XIX и почетка XX века, Леон Диги (*Léon Duguit*), пишући о све већој и значајнијој улози егzekутиве, конкретно владе, наводи да би за нормално функционисање парламентарног система било неопходно да „влада и парламент буду једнаки по утицају и престижу”.⁴⁶⁶ Карл Левенштајн наводи да је кључна карактеристика савременог парламентарног система „блиска сарадња и интеграција законодавне и извршне власти, са благом превлашћу владе”.⁴⁶⁷ Тако, за поменуте ауторе основно обележје парламентарног система постаје не само питање политичке одговорности владе пред парламентом већ и обратно, могућност дисолуције парламента од стране владе. Владан Петров, увиђајући превласт владе у парламентарном систему напомиње да се од поменута два основна механизма парламентарног система „један примењује, а други готово и да је ишчезао”.⁴⁶⁸

⁴⁶¹ Олга Поповић-Обрадовић (1998), 43.

⁴⁶² Са овим ставом у нашој теорији нису сагласни Олга Поповић-Обрадовић и Дарко Симовић који у Беџетовом учењу примећују фузију законодавне и извршне власти у корист парламента. Упор. Олга Поповић-Обрадовић (1998), 42; Дарко Симовић (2008), 126.

⁴⁶³ Albert V. Dicey (1982), 42.

⁴⁶⁴ Слободан Јовановић, „Предговор”, Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам* (превео с енглеског др Драгомир Иконић), Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2010, 12.

⁴⁶⁵ Сидни Лоу (2010), 73.

⁴⁶⁶ Наведено према: Ратко Марковић (1980), 132.

⁴⁶⁷ Karl Loewenstein (1938), 594.

⁴⁶⁸ Владан Петров, Марко Станковић (2020), 182.

Наиме, „парламент се не распушта зато што су влада и парламент у сукобу, него најчешће због тога што влада, то јест њен председник, процењује који је најбољи тренутак за нове парламентарне изборе да би се добио нови ‘мандат’ од народа”.⁴⁶⁹ Поред тога, неповерење влади се изгласава само изузетно, када на пример коалициона влада располаже танком парламентарном већином. „Чак и тада, истиче Петров, влада не пада због губитка поверења парламента, него углавном због унутрашњих несугласица у владајућој коалицији”.⁴⁷⁰

Основна обележја парламентарног система. На крају, из свега наведеног је јасно да су се парламентарне институције обликовале и мењале током дугог временског периода. „Иако је тачно да има онолико парламентаризама колико и држава које су усвојиле тај образац организације власти, постоје извесни састојци система који их, као заједничке црте, у великој мери повезују”, наводи Поповић.⁴⁷¹ Управо ти састојци, о којима Поповић вели, уопштено посматрано, чине основна, заједничка обележја парламентарног система. Према нашем мишљењу то су: 1) систем меке поделе власти, као и 2) бицефална егзекутива у којој је влада јачи чинилац.

Мека односно гипка подела власти подразумева постојање гипке специјализације политичких власти, њихову сарадњу као и постојање начина на који једна политичка власт може да утиче на другу. Насупрот чврстој (крутој) подели власти, која описује председнички систем, а коју Матје (*Chloé Mathieu*) назива „водонепропусном“, јер се заснива на раздвојености трију власти, меку (гипку) поделу власти карактерише њихова повезаност, због чега је ауторка назива „пропустљивом”.⁴⁷²

Гипка специјализација законодавне и извршне власти унутар парламентарног система се огледа у постојању области у којима заједнички делују различити органи државе. Примера ради, основна надлежност парламента је законодавна, али он може да именује шефа државе, врши надзор над радом владе и слично, док се, традиционално, као основна надлежност владе наводи извршна, иако влада врши и квазизаконодавна овлашћења попут предлагања закона, улагања вета, доношење уредби са законском снагом итд.

Сарадња између законодавне и извршне власти постоји захваљујући њиховој непрестаној комуникацији. Речима Пактеа и Мелан Сукреманијеа, „дијалог (између политичких власти – прим. А.Н.) мора да буде константан”.⁴⁷³ Тако, на пример, влада има право да учествује у раду парламента, присуствује његовим

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ Драгољуб Поповић (2023), 60.

⁴⁷² Chloé Mathieu, *La séparation de pouvoirs dans la jurisprudence de Conseil constitutionnel* (thèse de doctorat – non publié), Université Montpellier, Montpellier, 2015, 135.

⁴⁷³ Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 140.

седницама и обраћа се на њима, док парламент има на располагању право да саслушава чланове владе, поставља им питања, гласа о буџету и слично.

Постојање начина на који једна политичка власт може да утиче на другу не сме да доведе у питање начелну равноправност власти. „Једна власт не сме бити подређена другој“, вели Марковић, „када настане спор“.⁴⁷⁴ Стога се као главно „оружје“ у одбрани законодавне од извршне, али и извршне од законодавне власти налази „бином одговорност-распуштање“⁴⁷⁵. То значи да парламент увек може да покрене питање одговорности владе и изгласа јој неповерење, као што и влада или шеф државе на предлог владе могу да распусте парламент. Поред тога, парламент уза себе има и нека „лака оружја“, попут права контроле над радом владе, право на посланичко питање, интерпелацију итд. Ни влада није лишена „лаког наоружања“. Она уза себе има могућност да говори на седницама парламента, сазива ванредне седнице али и да постави питање свог поверења пред парламентом.

Парламентарни систем, насупрот председничком, одликује и постојање бицефалне егzekутиве у којој је влада јачи чинилац. То значи да у састав „двоглаве“ извршне власти улазе шеф државе и влада. Притом, шеф државе, у зависности од облика владавине, може бити монарх или председник. Уз то, треба истаћи да шеф државе представља пасивни, али стабилни орган извршне власти. То значи да он по правилу не поседује значајна, већ симболична овлашћења, те да самим тим ни не сноси политичку одговорност.⁴⁷⁶ Насупрот шефу државе, у извршној власти парламентарног система бивствује и влада, која представља активни, али и (не)стабилни орган. Активна улога владе значи да она поседује широк делукруг овлашћења попут оних традиционалних, извршних, али и модерних, као што је утврђивање и вођење политике, односно квазизаконодавне улоге. (Не)стабилност владе се огледа у уживању већинске подршке унутар парламента, будући да се у случају губитка исте врло лако може покренути питање њене политичке одговорности. Међутим, треба имати на уму да у одређеним ситуацијама влада може покренути питање распуштања парламента, чиме се, у крајњој инстанци, у улози арбитра између владе и парламента налазе грађани односно бирачи.

Иако су се теорије о односу између законодавне и извршне власти у парламентарном систему разликовале, приметили смо да је влада у оквиру бицефалне егzekутиве преузела примат у парламентарном систему. Штавише, она је преузела примат и у односу на сâм парламент.⁴⁷⁷ Такав став је на неколико места

⁴⁷⁴ Рарко Марковић (2012), 194.

⁴⁷⁵ Филипп Лово (1999), 114.

⁴⁷⁶ „То не значи да за акте шефа државе нико не сноси одговорност. За њих одговара шеф владе или надлежни министар који их је сапотписао (премапотписао), заједно са шефом државе“ (Ратко Марковић (2012), 191).

⁴⁷⁷ „Парламентаризам са јаком извршном функцијом је савремени облик, савремена фаза парламентаризма“ која, према Владану Кутлешићу, настаје „у тренутку када су нови економски и

у својим мишљењима потврдила и Венецијанска комисија.⁴⁷⁸ Због тога савременици попут Вајла истичу доминантну улогу председника владе у парламентарном систему, који помоћу права дисолуције одлучује када је најбољи тренутак да се одрже парламентарни избори.⁴⁷⁹ Другим речима, *differentia specifica* у односу на друге системе власти управо представља чињеница да је влада јачи чинилац – бицефална егзекутива постоји још само у полупредседничком систему, али је у њој председник републике јачи чинилац. Другим речима, односи унутар две „главе“ егзекутиве су кључни критеријум за разликовање парламентарног система власти од његовог чеда, полупредседничког система.

На крају теоријског разматрања парламентарног система важно је истачи улогу изборних и странаčkih система у њиховом „(пре)обликовању“. Уосталом, Ратко Марковић наводи да је утицај политичких странака на „функционисање парламентарног система [...] чак већи од појединих институционалних решења у оквиру парламентарних механизма“⁴⁸⁰. Стога ћемо у наставку рада кроз призму изборног система разликовати и анализирати две групе држава – парламентарних федерација: прве, вестминстерске парламентарне федерације, које се по правилу заснивају на већинском изборном систему⁴⁸¹ и евро-континенталне парламентарне федерације, које се заснивају на пропорционалном изборном систему.⁴⁸²

2.1. Вестминстерски облик парламентаризма у Канади, Аустралији и Индији

Синтагма „вестминстерски облик“ или „вестминстерски модел“ се широко употребљава у страном и домаћој правној и политиколошкој литератури. Међутим, њено дефинисање је неретко нејасно, непрецизно или га уопште и нема. „Оно је понекад чак и контрадикторно“, примећују Раселова (*Meg Russell*) и Сербанова

политички услови императивно наметнули велику, ефикасну и стручну улогу државе“. Владан Кутлешић (2002), 24.

⁴⁷⁸ Упор. Venice Commission, Malta Opinion on proposed legislative changes, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)006-e) (21.11.2022), para 65; Venice Commission, Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning separation of powers, https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-10/Compilation-of-opinions-and-reports-concerning-separation-of-powers_0.pdf (21.11.2022), para. 126.

⁴⁷⁹ Maurice John Crawley Vile (1998),

⁴⁸⁰ Ратко Марковић (2012), 200.

⁴⁸¹ Изузетак је Индија која примењује пропорционални систем.

⁴⁸² Наравно реч је о упрошћеној подели јер, као што је бележио Диверже, „није увек лако направити разлику између двостранаčkih и вишестранаčkih система, јер постоје поред главних странака и низ мањих“ (Maurice Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen & Co – John Wiley & Sons, London – New York, 1959, 207).

(Ruxanda Serban).⁴⁸³ Поменућа синтагма се првобитно користила као одредница за британски модел парламентаризма да би касније попримила компаративно значење и постало одредница за описивање земаља које се налазе под утицајем британског система.⁴⁸⁴ Да је овај појам „извезен” ван граница британског острва потврђују и аутори попут Џофрија Маршала (*Geoffrey Marshall*) и Аренда Лајпхарта. Маршал напомиње да је „вестминстерски модел опстао и након еманципације бивших британских колонија”, док Лајпхарт закључује да је „од тридесет и шест модерних демократија до краја XX века, њих дванаест изграђено на вестминстерским начелима”.⁴⁸⁵ Институционално посматрано, бивши британски доминиони су и након осамостаљења задржали вестминстерски модел уређења власти постепено му придодајући сопствена обележја, наводи Ендрју Хардинг (*Andrew Harding*).⁴⁸⁶ Чини се да је овај резон најприхватљивији и стога ћемо се и ми приликом анализе парламентарног система власти у Канади, Аустралији и Индији користити овом одредницом (вестминстерски облик – прим. А.Н.), како бисмо указали на идентичне корене, али и на различиту еволуцију парламентаризма у поменутим државама.

2.1.1. Законодавна власт

Избор и састав законодавне власти. Законодавна власт у Канади, Аустралији и Индији је, упоредноправно посматрано, устројена по принципима британског парламентарног бикамерализма. Бикамерализам представља „најчешћи модел парламентарног дизајна” који подразумева присуство два законодавна дома, чија снага није нужно једнака.⁴⁸⁷ Међутим, за разлику од свог

⁴⁸³ Meg Russell, Ruxanda Serban, „The Muddle of the ‘Westminster Model’: A Concept Stretched Beyond Repair”, *Government and Opposition* 4/2021, 744.

⁴⁸⁴ *Ibid.*, 745.

⁴⁸⁵ Geoffrey Marshall, *John Tait Memorial Lecture. Remaking the British Constitution*, McGill-Queen’s University Press, Montreal, 2000, 13-14; Аренд Лајпхарт (2003), 147-149.

⁴⁸⁶ Andrew Harding, „The ‘Westminster model’ Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States”, *Oxford University Commonwealth Law Journal* 2/2004, 144. Хардинг даље наводи да већина данашњих устава представља неки облик вестминстерског, париског или вашингтонског модела, како је он сликовито називао парламентарни, полупредседнички и председнички систем власти.

⁴⁸⁷ Maria Romaniello, „Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices”, *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure* (eds. Richard Albert, Antonia Baraggia, Cristina Fasone), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2019, 16. Патерсон (*Samuel C. Patterson*) и Мугхан (*Anthony Mughan*) разликују: 1) симетрични бикамерализам, у којем оба дома имају једнаку улогу и овлашћења и 2) асиметрични бикамерализам, кога одликује предност општепредставничког дома. Вид. Samuel C. Patterson, Anthony Mughan, „Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies* 7/2001, 39.

узора, Велике Британије, који бикамерализам и даље (делимично) темељи на сталешком моделу, бикамерализам је у поменутиим федерацијама „послужио“ за обезбеђивање интереса федералних јединица. Да ли је у томе и успео, рећи ћемо у редовима који следе.

Савезни парламенти у Канади, Аустралији и Индији састављени су из доњег, општепредставничког дома и горњег, федералног дома. Због разлике у називима поменутих домова, а имајући у виду да она не утиче на промену њиховог карактера, у наставку ћемо, у циљу лакше прегледности, за доњи дом користити генерични назив – општепредставнички дом, док ћемо за горњи дом користити одредницу – федерални дом.⁴⁸⁸

Када је реч о саставу и начину избора домова, парламенти Канаде, Аустралије и Индије се значајније разликују међу собом само када је реч о организацији федералног дома. Општепредставнички дом у све три државе устројен је по сличним принципима – њега чине непосредно изабрани представници грађана који се бирају већинским изборним системом и који одлуке усвајају већином гласова. Једине разлике међу њима су у бројности и у дужини трајања мандата – општепредставнички дом у Канади броји 338 чланова који се бирају на временски период од пет година; у Аустралији се он састоји од 151 посланика чији мандат је орочен на три године, док је у Индији број чланова општепредставничког дома 552, а њихов мандат је орочен на пет година. Међутим, интересантно је поменути да аустралијски уставотворац није фискно одредио број чланова доњег дома већ је одељком III чланом 24. ставовима 1–2. Устава навео да број чланова доњег дома мора да буде приближно дупло већи од броја чланова горњег дома с тим да свака од шест федералних јединица мора да има минимум пет посланика док се остатак одређује према критеријуму бројности тако да најнасељеније државе имају највећи број представника.⁴⁸⁹ Исто тако, треба споменути и да неки аутори попут Дурге Дас Басу сматрају да је Устав Индије од 1949. године предвидео извесну представљеност федералних једница у доњем дому – према члану 81. ставу 1. тачкама а-б. 530 посланика представљају грађане, два англо-индијску заједницу док 20 посланика посредно репрезентују федералне

⁴⁸⁸ У Канади се доњи дом назива Домом народа (*House of Commons*), док се горњи дом зове Сенат (*Senate*). Слично је и у Аустралији где се за доњи дом користи назив општепредставнички дом (*House of Representatives*), а за горњи Сенат (*Senate*). Када је реч о Индији, Лок Саба (*Lok Sabha*) је термин који се користи за означавање општепредставничког, доњег дома парламента, док се горњи дом назива Раџа Саба (*Rajya Sabha*). Упор. нпр. Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman (2016), 127, 138; Suri Ratnapala, Jonathan Crowe, *Australian Constitutional Law. Foundations and Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 67; Durga Das Basu (2015), 228

⁴⁸⁹ Виши суд Аустралије је у чувеној пресуди Мек Келар против Комонвелта (*McKellar vs. Commonwealth*) 1967. године утврдио да се уставна одредба према којој општепредставнички дом треба да има приближно дупло већи број чланова од федералног дома ни у ком случају не односи на федералне територије али и да је неопходно по сваку цену одржати однос 2:1 у корист доњег дома, уз најминималнија одсупања. За више детаља вид. Suri Ratnapala, Jonathan Crowe (2014), 88-91.

једнице, при чему се њихов начин избора детаљније уређује законом.⁴⁹⁰ Такав суд чини нам се превише оптимистичним, будући да уставотворац у члану 81. ставу 1. тачки б. јасно каже да 20 представника представљају тзв. територијалну унију, која представља облик административног, а не територијалног уређења Индије, и које као такве немају своје органе власти, већ припадају надлежности федералне владе.

Када је реч о саставу горњег, федералног дома, теорија уставног права познаје два решења – прво, према којем су федералне јединице једнако заступљене и друго, у којем заступљеност федералних једница зависи њиховог броја становника. Прво решење међу поменутих федерацијама негује Устав Аустралије који у поглављу I члану 7. ставу 2. предвиђа да се у саставу федералног дома налази по 12 чланова из шест федералних једница.⁴⁹¹ Разуме се, принцип паритета односно једнаког представљања у горњем дому је ипак донекле окрњен додељивањем још четири места федералним територијама одлукама Вишег суда Аустралије 1975. и 1977. године.⁴⁹² Одступање од принципа паритета, односно друго решење присутно је уставима Канаде и Индије. Међутим, ни канадски ни индијски уставотворци нису у потпуности занемарили значај федералних јединица у саставу горњег дома – тако су и оне најслабије насељене федералне јединице Канаде и Индије добиле одређени минимални загарантовани број чланова без обзира на број становника – у Канади тај број износи четири, док је у Индији минималан загарантовани број чланова свега једно место (члан 22. став 1. Уставног закона; члан 80. ст. 1-2. Устава Индије).⁴⁹³

⁴⁹⁰ Durga Das Basu (2015), 212-213.

⁴⁹¹ Недавно је у Аустралији покренуто питање уставних промена на основу којих је требало да се, изменама устава, у састав законодавне (али и извршне) власти уведу и Аборигини, као староседеоци. Да би се Устав Аустралије променио, неопходно је обезбедити двоструку већину. Другим речима, потребно је да се „за“ промену Устава изјасни већина грађана Аустралије, као и већина федералних јединица (четири од шест), укључујући затим и федералне територије. Идеја увођења елемената консоцијативне демократије је пропала: - „за“ се изјаснило 39,9 % грађана, односно ниједна федерална јединица. Вид. Australian National University, Detailed analysis of the 2023 Voice to Parliament Referendum and related social and political attitudes, https://csrc.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2023/11/Detailed_analysis_of_the_2023_Voice_to_Parliament_Referendum_and_related_social_and_political_attitudes.pdf (02.01.2024).

⁴⁹² Вид. *Western Australia vs. Commonwealth* 134 CLR 201/1975; <https://jade.io/j/?a=outline&id=66553> (10.01.2024). *Queensland vs. Commonwealth* 139 CLR 585/1977, <https://jade.io/j/?a=outline&id=66697> (10.01.2024).

⁴⁹³ Притом је важно напоменути да је у Канади приликом избора чланова федералног дома примењен тзв. критеријум регионалне једнакости, при чему су региони административна категорија и служе само приликом избора чланова федералног дома, те се као такви не поклапају са федералним једницама. Примера ради, члан 22. *BNA* је предвидео постојање четири региона (Онтарија, Квебека, Маритим и Западна регија), који су до данас остали непромењени, док се број федералних једница током година, са ширењем Канаде, мењао. За више детаља вид. Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 172.

Ни начин одређивања представника федералног дома у поменутиим федерацијама није уређен истоветно. У Канади представнике горњег, федералног дома именује шеф државе (генерални гувернер) на предлог владе, с тим да представници горњег дома морају бити настањени у федералној јединици коју репрезентују. Другим речима, избор представника горњег дома зависи искључиво од владе, што је у теорији доста критиковано. Тако они, уместо да представљају федералне јединице, суштински представљају политичке странке које су их именовале, због чега Патриша Попелијер (*Patricia Popelier*) канадски бикамерализам оцењује као „псеудо бикамерализам”.⁴⁹⁴ Када је реч о Аустралији, уставотворац је у поглављу II члану 7. ставу 1. предвидео да чланове горњег дома непосредно бирају грађани федералних јединица, по узору на начин избора америчког Сената. Речима Џејмса Брајса, створено је тело које ће представљати једнакост држава” и које ће „спречити бројну надмоћност већих држава у Доњем дому”.⁴⁹⁵ Међутим, непосредан начин избора представника довео је великих страначких двобоја који су се из општепредставничког пресликали и у федерални дом, с тим да је једина разлика чињеница да су у горњем дому представници политичких странака избарани у различитим изборним (федералним) јединицама. Стога, Роналд Вотс исправно закључује да је „парламентарни систем Аустралије Сенат више претворио у партијски дом него у регионално представничко тело”.⁴⁹⁶ На крају, индијски Устав је чланом 80. ставом 1. тачком б. предвидео потпуно другачије решење од претходно поменутих – у Индији 238 представника Федералног дома одређују законодавна тела индијских федералних јединица и федералних територија применом принципа сразмерног представништва, како би састав представника поједине федералне јединице што верније представио политичке прилике унутар законодавног тела те федералне јединице. Међутим, како индијски федерални дом броји укупно 250 чланова, уставотворац је предвидео да преосталих дванаест именује председник републике (члан 80. став 1. тачка а. Устава Индије). Те „истакнуте личности представљају особе које имају „посебна знања и и практична искуства у књижевности, науци уметности и друштвеном раду”.⁴⁹⁷ На тај начин је индијски уставотворац приликом формирања федералног дома заправо

⁴⁹⁴ Patricia Popelier, „Concluding chapter – Bicameralism in Multi-tiered systems”, *Constitutional Reform of National Legislatures* (eds. Richard Albert, Antonia Baraggia, Christina Fasone), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2019, 111. Све је више заговорника за реформу сената у Канади. Вебер истиче да је водећа предлог за реформу тзв. трипл – е – сенат (*Triple-E-Senate*), према којем би свака покрајина имала једнак број представника („једнакост” (*Equal*)), који би се бирали од стране грађана („изабраност” (*Elected*)) и који би поседовали ефективна овлашћења („ефективност” (*Effective*)). Вид. Jeremy Webber (2021), 80.

⁴⁹⁵ Џејмс Брајс (1932), 392.

⁴⁹⁶ Ronald Watts (1996), 22.

⁴⁹⁷ Напоменимо на овом месту да је и Устав Краљевине Србије од 1888. године препознао установу тзв. квалификованих посланика, чији је обавезни избор – двојице у сваком округу – требало да обезбеди да и без горњег дома у законодавном телу, поред сељачких посланика, буде заступљена и интелигенција. Вид. Олга Поповић – Обрадовић (1998), 77.

комбиновао метод избора и метод номинације, уваживши уједно и федерално државно уређење земље али и њене особености, напомиње Дас Басу.⁴⁹⁸

Надлежности законодавне власти. Надлежности парламента у Канади, Аустралији и Индији према пословима које обавља можемо разврстати на законодавне, контролне и изборне.

Када је реч о законодавној надлежности, привидна егалитарност домова у поменутих вестминстерским парламентарним федерацијама највидљивија је приликом анализе законодавних овлашћења. Иако су уставна решења у Канади, Аустралији и Индији формалноправно предвидела равноправност општепредставничког и федералног дома, будући да се законски предлози могу упутити било којем дому, у пракси се ти предлози најчешће упућују доњем дому. Поред тога, у поменутих уставним решењима је неопходна сагласност оба дома за усвајање закона, али се у случају несагласности домова у вези са неким законским предлогом коначна одлука доноси на заједничкој седници оба дома где, првенствено због бројности, али и услед страначке дисциплине, превагу односи доњи дом (чл. 54-55. Уставног закона; одељак V члан 57. ст. 3. Устава Аустралије; члан 107. Устава Индије).⁴⁹⁹ Тиме се уједно улога горњег дома своди на улогу суспензивног вета, будући да се његова улога суштински односи на одлагање усвајања закона, које је неминовно на заједничкој седници оба дома.

Када је реч о финансијској и пореској материји, уставотворци Канаде, Аустралије и Индије су у потпуности одступили од привидне равноправности домова дајући очигледну превласт општепредставничком дому (члан 53. Уставног закона; одељак V члан 53. Устава Аустралије; чл. 109-110. Устава Индије). Таква одлука представља последицу 'закона угледања' на „хиљадугодишњу традицију британског Дома комуна да се порези и друге дажбине не могу уводити [...] без сагласности народних представника”.⁵⁰⁰ Дакле, сâм поступак предлагања финансијских и пореских закона могућ је искључиво у општепредставничком дому који се о њему изјашњава већином гласова својих чланова, а потом се изгласани закон доставља федералном дому на увид, будући да његово евентуално неслагање

⁴⁹⁸ Durga Das Basu (2015), 211-212.

⁴⁹⁹ Треба истаћи да једино аустралијски уставотворац нуди алтернативна решења у случају сукоба надлежности домова – поред гласања на заједничкој седници, могуће је применити и: 1) тзв. метод изналажења компромиса, којим генерални гувернер покушава да у два претреса постигне сагласност међу домовима, као и 2) апел на бирачко тело, којим генерални гувернер распушта оба дома и завршну реч препушта грађанима који се избором новог сазива истовремено изјашњавају и за један од ставова домова. За више детаља вид. Владан Петров (2004), 144-145. Интересантно је да угледни аустралијски конституционалисти Ратнапала и Кроув наводе да је гласање на заједничкој седници довело до тога да је „члан 57. Устава Аустралије преварио бикамерализам” у тој земљи (Suri Ratnapala, Jonathan Crowe (2014), 77-81).

⁵⁰⁰ Миодраг Јовичић (1973), 118-119.

не може да изазове правну последицу по изгласани закон – речима Владана Петрова, „његово противљење нема потребну тежину; оно се не рачуна”.⁵⁰¹

Контролне надлежности законодавног тела најчешће су усмерене на рад владе. Захваљујући њима, законодавна власт се информише, али и утиче на рад владе, тако што заузима одређене ставове и даје јој примедбе и сугестије. С тим у вези, поменути вестминстерским федерацијама на располагању стоје институти попут посланичког питања у одређеном временском периоду (*question period, question hour*) и одлагања седнице (*adjournment proceedings, adjournment motion*), док је у Индији предвиђен и институт обавештења о скретању пажње (*calling attention notice*).⁵⁰² Посланичко питање у одређеном временском периоду представља аманет уставних конвенција и као институт није уређен уставним текстовима Канаде, Аустралије и Индије већ је своје место, нешто касније, пронашао у парламентарним пословницима поменутих држава. Ипак, његови механизми су у све три вестминстерске парламентарне федерације готово идентични. У тачно одређеном временском периоду, на почетку седнице, чланови општепредставничког имају право да писмено или усмено постављају питањима члановима владе. Ипак, Малколсом и остали бележе да поменута питања у канадској пракси представљају „камуфлиране говоре опозиционих посланика, које чланови владе користе за контранапад”.⁵⁰³ Ни институт одлагања седнице не представља материју устава, већ се могу пронаћи у парламентарним пословницима.⁵⁰⁴ Овим институтима чланови доњег (оба у Аустралији – прим. А.Н.) дома парламента имају право да, из оправданих разлога, одложе заседање.⁵⁰⁵ Тада се прекида редовна расправа и заказује расправа о питањима која су довела до одлагања седнице. Петров наводи да је „ова расправа добра прилика за опозицију да критикује владу, али и за владу да учврсти своје позиције у парламенту”.⁵⁰⁶ Када је реч о институту обавештења о скретању пажње, посланик општепредставничког дома индијског парламента може да, уз претходну дозволу председника дома, покрене дебату са министром поводом питања од јавног значаја.⁵⁰⁷

⁵⁰¹ Владан Петров (2004), 143.

⁵⁰² Најзначајнија контролна надлежности законодавног тела – предлог за гласање о неповерењу влади – предмет је посебне анализе у наставку рада.

⁵⁰³ Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman (2016), 133.

⁵⁰⁴ Владан Петров истиче да „иако у вестминстерским демократијама не постоји институт интерпелације, њему је по својој правној природи најближи институт одлагања поступка”. Вид. Владан Петров (2017), 131.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, 127; Dan Meagher, Amelia Simpson, James Stellios, Fiona Wheeler, *Australian Constitutional Law. Materials and Commentary*, LexisNexis, Buttersworths, 2016, 99-101; Hoveyda Abbas, Ranjay Kumar, Mohhamed Aftab Alam, *Indian Government and Politics*, Pearson, Delhi – Chennai – Chandigarh, 2011, 209.

⁵⁰⁶ Владан Петров (2017), 131.

⁵⁰⁷ Hoveyda Abbas, Ranjay Kumar, Mohhamed Aftab Alam, *Indian Government and Politics*, Pearson, Delhi – Chennai – Chandigarh, 2011, 209

Напоследку, изборна функција законодавног тела вестминстерских федерација првенствено се огледа у њиховој могућности да изаберу највише извршне органе. У све три вестминстерске федерације избор владе тече једнообразно – неопходна је да апсолутна већина посланика општепредставничког дома гласа за предложени састав владе, док је избор шефа државе посредно резервисан само за Индију, будући да је она по свом облику владавине републиканског карактера, наспупрот Канади и Аустралији, које су монархије. У Индији је избор председника само посредно у рукама парламента, будући да њихови чланови образују електорско тело које бира председника Индије.

Распуштање законодавног тела одвајкада представља политичко средство које извршној власти омогућава равноправан положај са законодавном, будући да је једна од „особина“ меке поделе власти управо постојање међусобног утицаја једне политичке власти на другу. Оно је готово идентично уређено у све три државе – општепредставнички дом може бити превремено распуштен од шефа државе на предлог владе⁵⁰⁸. Другим речима, иницијатива за распуштање данас припада премијеру, који по правилу бира политички погодан тренутак за продужење сопствене власти.

Притом, ваља поменути да је механизам распуштања парламента од шефа државе, на предлог владе, изричито предвиђен канадским *Constitution Act*-ом (члан 50) и Уставом Индије (упор. члан 83. став 2; члан 85. став 2. тачка. б), а начелно Уставом Аустралије (одељак I, део I, члан 5.).⁵⁰⁹ У Канади, генерални гувернер, на предлог премијера, издаје три прогласа за распуштање општепредставничког дома у званичном службеном листу. Првим прогласом се наводи да се парламент распушта, другим се наређује издавање изборних налога изборним јединицама, док се трећим утврђује тачан датум парламентарних избора. У Индији шеф државе, односно председник, на предлог владе, распушта доњи, општепредставнички дом, при чему је уставним конвенцијама одређено да он то чини на основу формалног налога, којим се истовремено расписују нови парламентарни избори.⁵¹⁰ Идентично је и у Аустралији, премда се у улози шефа државе налази генерални гувернер, који на предлог владе распушта општепредставничко дом парламента на основу формалног налога. Наравно, услед политичких калкулација странака на власти, распуштање парламента се неретко користило у политичкој пракси вестминстерских парламентарних федерација – за протеклих тридесет година, општепредставнички дом у Канади је

⁵⁰⁸ Притом, у Аустралији и Индији шеф државе може да одбије да распусти општепредставнички дом када сматра да разлог за то није довољно уверљив. Упор. Suri Ratnapala, Jonathan Crowe (2014), 59.

⁵⁰⁹ Упор. Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman (2016), 178-180; Suri Ratnapala, Jonathan Crowe (2014), 59; Hoveyda Abbas, Ranjay Kumar, Mohhamed Aftab Alam (2011), 186-190.

⁵¹⁰ Tanusri Prasanna, „Dissolution of the Lok-Sabha”, *National Law School of India Review* 1/2000, 163.

превремено распуштен девет пута⁵¹¹, у Аустралији десет пута⁵¹², а у Индији четири пута.⁵¹³ На крају, треба напоменути да је Устав Аустралије одељком 57. предвидео и могућност тзв. двоструког распуштања парламента (*double dissolution*). Наиме, реч је о ситуацији у којој шеф државе односно генерални гувернер може да распусти оба дома федералног парламента уколико су они претходно били несагласни око неког законског предлога, а разлика у ставовима није отклоњена ни након поновне расправе у оба дома. До сада се то догодило седам пута, последњи пут 2016. године.⁵¹⁴

2.1.2. Извршна власт

Извршна власт у вестминстерским парламентарним федерацијама – Канади, Аустралији и Индији – устројена је по идентичном обрасцу. Номинално, она припада шефу државе, а стварно министарском савету, односно његовом још ужем делу који се назива кабинет.

Избор и надлежности шефа државе. С обзиром на облик владавине, у монархијама какве су Канада и Аустралија шеф државе је генерални гувернер (*Governor General*), док је у Индији, имајући у виду њен републикански облик владавине, то председник. Генерални гувернер у Канади и Аустралији је формалноправни реликт заједничке британске прошлости, будући да га именује британски краљ на неограничен временски период (члан 10. Уставног закона; члан 61. Устава Аустралије).⁵¹⁵ Међутим, уставним обичајима тај период је ипак сведен

⁵¹¹ Elections Canada – Current and Past Elections, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=pas&document=index&lang=e> (28.09.2024).

⁵¹² Elections in Australia, <https://legalanswers.sl.nsw.gov.au/hot-topics-voting-and-elections/elections-australia> (28.09.2024).

⁵¹³ У седамнаест мандата Лок Сабе од стицања независности Индије, последњих тридесет година било је поприлично „живописно” – њен сазив је превремено распуштен чак четири пута (1991, 1998, 1999 и 2004. године). За више детаља о поменутим превременим распуштањима вид. Abdul Noorani, *Constitutional Questions and Citizens' Rights: An Omnibus Comprising Constitutional Questions in India and Citizens' Rights Judges and State Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2006, 117-120.

⁵¹⁴ Наиме, уочи распуштања оба дома федералног парламента 2016. постојао је јаз између Либералне и Радничке странке унутар домова, што је резултовало формирањем „либералне” већине у доњем дому и „радничке” већине у горњем дому. Након ванредних избора 2016. године, победу је однела Либерална странка, међутим, уз веома малу излазност и разлику. Стога, истакнути аустралијски правници ову победу називају “двоструким разочарањем” (*double disillusion*). Anika Gauja, Peter Chen, Jennifer Curtin, Juliet Pietsch, „Conclusion: The Implementations of the 2016 Federal Election”, *Double disillusion. The 2016 Australian Federal Election* (eds. Anika Gauja, Peter Chen, Jennifer Curtin, Juliet Pietsch), Australian National University, Canberra, 2018, 682.

⁵¹⁵ У Канади, почев од 1959. године, генерални гувернер се наизменично бира из франкофоне и англофоне заједнице, како би што веродостојније одразио слику канадског друштва и државе.

на пет година.⁵¹⁶ Међутим и поред ограничења мандата, функција генералног гувернера је искључиво симболичка. Иако му уставна решења Канаде и Аустралије додељују респектабилан круг надлежности попут права да предложи кандидата за место премијера, сазивање и распуштање парламента, те командовање оружаним снагама (упор. чл. 11, 15, 50. Уставног закона; чл. 57, 62, 68. Устава Аустралије), у пракси он то чини искључиво по уз договор и по овлашћењу министарског савета. Стога је преостала моћ коју генерални гувернер у питањима управљања сведена на чувену Беџетову формулацију да „суверен има три права - право да буде консултован, право да да подстиче и право да опомиње”.⁵¹⁷

У Индији је предвиђено да се председник републике бира од посебно образованог електорског тела које сачињавају представници оба дома федералног парламента, као и представници законодавних тела федералних јединица и федералних територија (члан 54. Устава Индије). Притом, чланом 55. ставом 2. тачкама а-б. Устава Индије је предвидео да број чланова електорског тела директно зависити од броја становника федералних јединица.⁵¹⁸ Овај индиректни начин избора је, уз све своје сложености и мањкавости, у пракси ипак оцењен као прихватљив. Главни разлог за то је практичне природе, оцењује Дурга Дас Басу, будући да би организовање непосредних избора за једну функцију без суштинских овлашћења представљало губитак времена, новца и енергије.⁵¹⁹ Међутим, овлашћења индијског председника нису баш у потпуности лишена садржине. Поред горепоменутих надлежности које поседује шеф државе у Канади и Аустралији, индијски председник има на располагању и сопствена нормативна овлашћења попут права на доношење ордонанси (члан 123. Устава), права на прокламацију ванредног стања (која мора да буде потврђена у оба дома парламента (члан 352. Устава Индије) и права вета (члан 111. Устава).⁵²⁰

Избор и састав владе. У свим вестминстерским парламентарним системима главну осовину извршне власти чини Влада односно министарски савет (*Council of Ministers*), на чијем челу се налази премијер (*Prime Minister*). Премијер по правилу долази из општепредставничког дома, а њега именује генерални гувернер или председник, у зависности од облика владавине, из редова најјаче политичке

⁵¹⁶ Марко Станковић (2020), 187.

⁵¹⁷ Walter Bagehot (2001), 64.

⁵¹⁸ За више детаља о начину избора председника вид. Ramesh Thakur, *The Government and Politics of India*, Macmillan Press, Basingstoke - London, 1995, 101-104.

⁵¹⁹ Durga Das Basu (2015), 175.

⁵²⁰ Право вета индијског председника може бити: 1) суспензивног карактера - тада се о усвојеном законском предлогу поново расправља у оба дома индијског парламента и уколико су оба дома сагласна, предлог постаје закон; 2) апсолутно - будући да уставотворац није навео рок у којем председник треба да се изјасни о законском предлогу, његовим неизјашњавањем могуће је потпуно спречавање ступања на снагу. Наравно, у пракси, ове теоријске могућности до сада нису коришћене имајући у виду да председник и Влада (министарски савет) везује иста политичка опција. За више детаља вид. Hoveyda Abbas, Ranjay Kumar, Mohhamed Aftab Alam (2011), 250-253.

странке. Устави вестминстерских парламентарних федерација предвиђају да састав министарског савета одређује премијер, а да их формално-правно именује шеф државе, иако он не располаже никаквим утицајем на образовање владе (члан 11. Уставног закона; одељак II члан 62. Устава Аустралије; члан 75. Устава Индије). Када је реч о саставу, министарски савет се у Канади, Аустралији и Индији именује из оба дома федералног парламента и нема тачно утврђен број чланова. Међутим, пракса је потврдила да је тај број између 20 и 30.⁵²¹ Притом, као и у Великој Британији, они немају исти ранг. Како је министарски савет мало по мало губио на значају због своје гломазности, тако је расла потреба за формирањем једног ужег, ефикаснијег тела - кабинета. Његов циљ је ефикасност и оперативност у одлучивању – из тог разлога кабинет у свом саставу има најзначајније ресоре попут спољних и унутрашњих послова, војске, финансија. Разлог за све веће гравитирање ка кабинету је утолико веће у Канади, Аустралији и Индији. Главни „кривац“ за то је, иронично, федерални облик државног уређења. Наиме, све поменуте федерације су неформално у састав владе „укључиле“ различите етничке, верске и језичке групе које чине њихове федералне јединице, чиме су у значајној мери повећале састав министарског савета на тај начин га додатно учиниши неефикасним. Цитирајући Пелетјеа (*Benoît Pelletier*), Симовић истиче да је формирањем прве владе у Канади 1867. године створен прецедент према којем су све канадске провинције нашле своје место у оквиру извршне власти.⁵²² Ово становиште је касније потврђено и у пракси па тако данас министарски савет Канаде садржи представнике свих десет федералних јединица (не и територија) узимајући у обзир етнички, језички и религијски критеријум, насељеност као и правичну родну представљеност.⁵²³ Примера ради, Квебек ће за своје представнике већински изабрати франкофоно становиштво доминантно римокатоличке вероисповести, али ће укључити и понеког англофона, протестанта, како би што верније одразио присутни мултикултурализам.⁵²⁴ У Аустралији се такође води рачуна да министарски савет одражава федерални карактер државе. Наиме, премијер води рачуна да министарске позиције додели тако да одражавају заступљеност странке у парламенту као целини, напомиње Мајкл Далвин (*Michael Coleman Dalvean*).⁵²⁵ Тако, политичка странка коју чини петина Квинсленђана мора

⁵²¹ Влада актуелног канадског премијера Карнија (*Mark Carney*) броји 23 министара, као и Влада Аустралије, док је у Индији тренутни број министара 29. Упор. Canada Ministers, <https://www.canada.ca/en/government/ministers.html>; Your Government – Australia, <https://www.pm.gov.au/your-government>; India: Council of Ministers, <https://www.india.gov.in/my-government/whos-who/council-ministers> (11.02.2023).

⁵²² Дарко Симовић (2005), 43-44.

⁵²³ Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman (2016), 112.

⁵²⁴ Из ових разлога, Аренд Лајпхарт Канаду сврстава у земље у којима постоје обриси консоцијативне демократије - тзв. полуконсоцијативна демократија. Вид. Arend Lijphard (1992), 122-132.

⁵²⁵ Michael Coleman Dalvean, *The Selection of Cabinet Ministers in the Australian Federal Parliament*, The Australian National University, Canberra, 2012, 65.

да има владу у чијем саставу се налази петина Квинсленђана.⁵²⁶ Напоследку, и у саставу министарског савета Индије је на изванредан начин обезбеђена територијална представљеност. Рамеш Такур напомиње да веома тешко обезбедити правичну територијалну и другу представљеност у министарском савету у комбинацији са вишепартијским системом и бројним фракцијама унутар доминанте политичке странке.⁵²⁷ Са тим се слажу Адинеј и Свенден (*Katherine Adeney, Wilfried Swenden*) који напомињу да је временом у Индији све више државâ добило министарско место у влади чиме је унапређена регионална представљеност, али и да су то оне државе у којима муслиманско становништво није доминантно.⁵²⁸

Надлежности владе. „Влада, која се развила из скупа министара повереника монарха [...], постала је веома важна као носилац функције политичког усмерења, када се афирмисао парламентарни облик власти и са постепеним искључивањем шефа државе из политичке активности“.⁵²⁹ Поменути Верготинијева тврдња одиста се обистинила и у случају вестминстерских парламентарних федерација. Влада односно министарски савет, као „мотор“ извршне власти у парламентарном систему, преузео је на себе поред традиционалне извршне, и функцију утврђивања и спровођења политике, али и значајне квазизаконодавне надлежности. Неке од поменутих надлежности пронашле су своје место у уставима поменутих држава, премда већина функционише и делâ у виду уставних конвенција.

Примера ради, канадски уставотворац ниједну од претходно поменутих надлежности владе није нормирао у оквиру Уставног закона нити осталих уставних аката. Другим речима, овлашћења министарског савета, односно његовог „нуклеуса – кабинета“⁵³⁰, предмет су уставних конвенција. Тако се стварна власт кабинета данас огледа у утврђивању и вођењу државне политике и то како унутрашње, тако и спољашње, али и у спровођењу закона. Међутим, брзина живота намеће много активнију улогу владе, те се она неретко појављује и у улози квазизаконодавца – било кроз подношење предлога закона⁵³¹, било путем делегираног законодавства.⁵³²

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Ramesh Thakur (1995), 122.

⁵²⁸ Стога, поменути аутори закључују да је дошло до прогресивног погоршања заступљености највеће верске мањине у земљи, муслимана, којима „уколико је и додељено неко министарство, то свакако није неко од најзначајнијих и најутицајнијих“. Вид. Katherine Adeney, Wilfried Swenden, „Power-Sharing in the World’s Largest Democracy: Informal Consociationalism in India (and Its Decline?)“, *Swiss Political Science Review* 4/2019, 456-458.

⁵²⁹ Бузепе де Верготини (2015), 600.

⁵³⁰ Ратко Марковић (1980), 137.

⁵³¹ Eugen A. Forsey, *How Canadians Govern Themselves*, Library of Parliament, Ottawa, 2020, 6.

⁵³² Вид. Lorne Neudorf, „Reassessing the Constitutional Foundation of Delegated Legislation in Canada“, *Dalhousie Law Journal* 2/2018, 519-573.

Аустралијски уставотворац готово да уопште није нормирао надлежности министарског савета иако је из самог устава јасно да министрима припадају извршна овлашћења. Наиме, Устав Аустралије се у члану 61. користи правном фикцијом, наводећи да извршна власт припада британском краљу, али да је он може вршити преко генералног гувернера и министара. Другим речима, творци устава ни у једној уставној норми не помињу постојање премијера нити кабинета, ужег и оперативнијег дела министарског савета, узимајући њихово постојање здраво за готово. У пракси, извршна власт у потпуности припада министарском савету, на чијем челу се налази премијер који превасходно обликује унутрашњу и спољашњу политику земље, али и врши квазизаконодавну функцију тако што предлага законе парламенту, али и делимично врши законодавну власт, захваљујући делегираном законодавству.⁵³³

Када је реч о надлежностима министарског савета односно кабинета у Индији, уставотворац је чланом 77. Устава нормирао само његова извршна овлашћења. У пракси, министарском савету односно кабинету припадају и квазизаконодавне надлежности, будући да председник доноси ордонансе на предлог кабинета. Уз то, кабинет се, као уже тело министарског савета, захваљујући парламентарној већини у доњем, општепредставничком дому индијског парламента стара и о утврђивању и спровођењу политике. Стога смо сагласни са оценом Рамеша Такура да је „кабинет главни орган управљања државом – поред тога што саветује председника приликом предузимања његових надлежности, он је и главни арбитар у спољашњим, али и унутрашњим односима“.⁵³⁴

Одговорност владе. Једно од основних обележја парламентарног система – постојање колективне одговорности владе пред представничким телом – изричито је предвиђено једино у члану 75. ставу 3. Устава Индије.⁵³⁵ Преостале вестминстерске парламентарне федерације, Канада и Аустралија, нису формализовале правила о колективној одговорности владе. Међутим, ни индијски уставотворац није био нарочито прецизан – он је само предвидео да ће министарски савет бити колективно одговоран општепредставничком телу. Другим речима, ниједна од поменутих држава није истакла услове под којима се може покренути питање колективне одговорности владе. У Канади, пракса је преознала два начина губитка поверења у рад владе, наводе Марло и Монпети (*Robert Marleau, Camille Montpetit*): 1) експлицитно формулисан – када општепредставнички дом изричито гласа о неповерењу влади и 2) имплицитно формулисан – када с не усвоје владини предлози везани за буџетска питања, апропријацију или обраћање у одговору на говор с престола, што,

⁵³³ За више детаља о делегираном законодавству односно ставовима судске праксе тим поводом вид. John Pyke, *Government Powers under a Federal Constitution. Constitutional Law in Australia*, Lawbook Co, Sydney, 2017, 173-175.

⁵³⁴ Ramesh Thakur (1995), 136.

⁵³⁵ Како индивидуална, министарска одговорност у све три државе искључиво зависи од премијера, тј. његове одлуке, она неће бити предмет посебног разматрања.

поједностављеним речником представља противљење програму владе који је представљен парламенту.⁵³⁶ Ратнапава и Кроув наводе да се у две ситуације сматра да је Влада изгубила поверење у Аустралији: 1) уколико доњи дом ускрати финансирање владе спречавањем усвајања закона о финансирању министарског савета и 2) уколико доњи дом донесе резолуцију којом ускраћује поверење влади или јој не изгласава поверење.⁵³⁷ Када је реч о Индији, пракса је показала да, поред недвосмисленог изгласавања неповерења влади од општепредставничког дома, питање њене одговорности се може покренути и уколико општепредставнички дом одбије неки законски предлог владе, донесе неки закон коме се претходно успротивила владе и на крају – уколико општепредставнички дом одлучи да смањи примања министру или министрима.⁵³⁸

2.1.3. Општи осврт

Сумарно, парламентарни систем вестминстерских федерација (Канаде, Аустралије и Индије) обликован је захваљујући британском парламентаризму и америчком федерализму. Ова „мешавина утицаја“ је највидљивија приликом анализе законодавне и извршне власти. Наиме, парламенти Аустралије и Индије су „препустили“ горњи дом представницима федералних јединица, што није у потпуности случај када је реч о Канади, имајући у виду да састав федералног дома ове северноамеричке државе одређује генерални гувернер на предлог владе, што не представља најлегитимнији модел примене начела партиципације. Ипак, када је реч о надлежностима, све три вестминстерске федерације одликује (не)једнакост домова, што је последица бројчане надмоћи општепредставничког дома. Извршна власт у Канади, Аустралији и Индији је двокрака. Један крак чини шеф државе који је негде нормативно (Канада, Аустралија), а негде фактички (Индија) лишен свих значајнијих овлашћења и чија је улога више симболичког карактера. Међутим, насупрот шефу државе, други крак извршне власти је онај на који је усмерено „гро“ одлучивања и управљања. Њега у све три вестминстерске федерације чини министарски савет, чији састав је временом, захваљујући уставним конвенцијама, почео да одражава све разноликости (етничке, језичке, верске, итд.) поменутих држава. Међутим, у циљу веће оперативности, из министарског савета су пробрани

⁵³⁶ Robert Marleau, Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, <https://www.ourcommons.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Language=E&Sec=Ch02&Seq=3> (15.02.2023). Општепредставнички дом је до сада шест пута успешно изгласао предлог о неповерењу владе, први пут 1926. године, потом 1963, 1974, 1979, 2005. године и, до сада, последњи пут, 2011. године. Вид. Katie Dangerfield, Taking down the government, how a confidence vote works in Canada?, <https://globalnews.ca/news/3568037/vote-of-no-confidence-canada> (15.02.2023).

⁵³⁷ Suri Ratnapala, Jonathan Crowe (2014), 53.

⁵³⁸ Упор. Durga Das Basu (2015), 198; Hoveyda Abbas, Ranjay Kumar, Mohhamed Aftab Alam (2011), 266; Миодраг Јовичић (1984), 318.

они најзначајнији министри који су ушли у састав кабинета. Стабилност министарском савету односно кабинету додатно пружа и већински изборни систем у све три вестминстерске федерације који се, у комбинацији са механизмом распуштања парламента, показао као моћно оружје у „рукама“ политичких странака које се налазе на власти.⁵³⁹

2.2. Јанусово лице евроконтиненталног парламентаризма –примери Немачке и Шпаније

Све особености евроконтиненталног парламентарног система који „живи“ и развија се у федерално уређеним државама можемо сагледати кроз анализу организације система власти у њена два најрепрезентативнија примера – Немачке и Шпаније. Попут римског бога Јануса, њега чине два „лица“, односно две „крајности“. На једној се налази немачки модел парламентаризма, тзв. канцеларска демократија (*kanzel-demokratie*), која је настала на негирању свега што је имало везе са Вајмарским уставом, а која се развијала на особеној политичкој пракси у којој је канцелар препознат као „стожер политичког система“.⁵⁴⁰ Са друге стране, Шпанија се на свом путу ка превазилажењу ауторитарне прошлости такође определила за парламентарни модел демократије уз обновљени правни положај круне. Загледан у немачки модел, шпански уставотворац је тежио да успостави стабилан и одржив политички систем и владу. Међутим, иако се на први поглед чини да су Шпанци на путу ка успостављању парламентаризма кренули истим путем као и Немци, сачекали су их другачији резултати. Многи превентивни механизми који су замишљени да фаворизују политичку стабилност претворили су се у факторе који су „окрњили“ изборну и друштвену подршку, примећује Коломер.⁵⁴¹ Стога ћемо у наредним редовима, кроз упоредну анализу организације власти у Немачкој и

⁵³⁹ Дobar пример представља недавна активност у Аустралији. Наиме, незадовољство ковид мерама као и изражена партикуларност федералних јединица у обрачунавању са овом заразном болешћу нису довели до „координације и флексибилност“, како то наводе Арони и Бојси (*Nicholas Aroney, Michael Boyce*), већ до пораза владе премијера Морисона (*Scott Morrison*) на изборима одржаним 2022. године. Упор. *Nicholas Aroney, Michael Boyce, „The Australian Federal Response to the COVID-19 Crisis. Momentary success or ending reform?“, Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022, 313; *Patricia Carvelas, „How Scott Morrison loses the election as Antony Albanese triumphs in a sea of teal“, <https://www.abc.net.au/news/2022-05-21/election-2022-scott-morrison-loses-albanese/101087832>* (21.02.2024).

⁵⁴⁰ Карл Фридрих (2005), 330.

⁵⁴¹ Josep M. Colomer, „Political Institutions in a Comparative Perspective“, *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (eds. Diego Muro, Ignacio Lago), Oxford University Press, Oxford, 2020, 152.

Шпанији, указати на све разлоге који су успели да „удаље“ један од другог ова два облика парламентарног система.

2.2.1. Законодавна власт

Избор и састав законодавне власти. Када је реч о законодавној власти, Немачку и Шпанију одликује дводомо народно представништво. Таква структура представља „последницу концепције да у савезном парламенту треба да буду представљени како грађани читаве федерације, тако и федералне јединице као чланице федерације”.⁵⁴² Речима Мајкла Бурџиса, дводомост представља „својеврсну идентитетску наруквицу сваке федерације”.⁵⁴³

На први поглед, парламенти Немачке и Шпаније су устројени према принципима федералног бикамерализма. Савезна скупштина у Немачкој састављена је од доњег дома, Бундестага, који је општепредставнички дом и горњег дома, Бундесрата, у којем су представљени лендери, односно федералне јединице. Члановима 38-39. Основног закона Немачке је предвиђено да се чланови Бундестага бирају на општим, непосредним, слободним, једнаким и тајним изборима, на временски период од четири године. Интересантно је да број чланова Бундестага директно зависи од посебно устројеног комбинованог изборног система у којем сви грађани у изборним окрузима имају два гласа, при чему један глас додељују представницима странака и он се обрачунава по правилима већинског система, док други глас додељују сâмим странкама, и он се распоређује по правилима пропорционалног изборног система.⁵⁴⁴ Због тога тренутни сазив општепредставничког дома броји чак 736 места што га чини бројчано највећим доњим домом на свету.

Када је реч о шпанском Конгресу, он се састоји из посланика – депутата изабраних на општим, слободним, равноправним, непосредним и тајним изборима, такође на временски период од четири године (члан 68. ст. 1- 4. Устава Шпаније). Занимљиво је да ни шпански уставотворац није прецизно одредио број чланова Конгреса – управо поменути члан 68. став 1. Устава наводи да се тај број креће у распону од 300 до 400 депутата. Међутим, органским законом донетим 1985.

⁵⁴² Миодраг Јовичић (1984), 376.

⁵⁴³ Michael Burgess (2006), 204.

⁵⁴⁴ За више детаља вид. Hans-Dieter Klingemann, Bernhard Wessels, „Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass-Roots?”, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds* (eds. Matthew Shugart, Martin P. Wattenberg), Oxford University Press, Oxford, 2003, 279-296. Од домаћих аутора, сву сложеност немачког изборног система веома лепо је у својој монографији приказао Душан Вучићевић (Душан Вучићевић, *Мешовити изборни систем. Структура. Генеа. Последице*, Службени гласник, Београд, 2020, 66-74).

године број депутата је фиксиран на 350, при чему се мандати одређују применом пропорционалног система.⁵⁴⁵ Поменута изборна архитектура била је предмет бројних критика. Јозеф Коломер је, примера ради, оцењује „пристрасном“, будући да она фаворизује странке које су потенцијално освојиле мањи број гласова, али обухватају већи број (по правилу руралних) изборних јединица насупрот оним странкама која је освојиле далеко више гласова, али у једној урбаној изборној јединици.⁵⁴⁶ На крају, када је реч о одлучивању, Бундестаг и Конгрес су предвидели идентично решење – за усвајање неке одлуке неопходна је већина гласова.

Далеко више контроверзи изазива питање организације другог, горњег дома у поменутим федерацијама. Немачки уставотворац је чланом 51. ставом 1. предвидео да у састав Бундесрата улазе представници влада лендера које их самостално именују и опозивају. Притом сваки лендер има најмање три представника, при чему они лендери који имају више од два милиона становника имају четири представника, они који имају преко шест милиона становника остварују право на пет представника, а лендери са више од седам милиона становника бирају седам представника (члан 51. став 2. Основног закона). Стога можемо констатовати да Бундесрат, поред тога што не представља изборно тело, ни по чему није следио амерички и швајцарски модел паритетног представљања федералних јединица, већ се угледао на сопствено устав од 1871. године. Другим речима, као именовани делегати чланова својих лендера, чланови Бундесрата заступају искључиво интересе сопствених влада и, уколико се томе успротиве, врло лако могу бити замењени. Речју Ковачевића, „њихов глас није лични“.⁵⁴⁷ Због тога Филип Лово Бундесрат проглашава „министарским саветом“, док га Галагер, Лејвер и Мејр називају „конклавом државâ“ (*conclave of states*).⁵⁴⁸ Нама се чини да је немачки уставотворац свакако створио један особен облик партиципације федералних јединица у вршењу власти федерације који, с једне стране ефикасно заступа интересе немачких лендера, али, с друге стране, онемогућава мањинама из појединих лендера да адекватно буду представљене.⁵⁴⁹

За разлику од Немачке, чији је горњи дом попуњен делегатима покрајинских влада, у Шпанији горњи дом односно Сенат углавном бирају грађани у вишестраначком надметању без икаквог посебног територијалног карактера,

⁵⁴⁵ Ђузепе де Верготини (2015), 695.

⁵⁴⁶ Josep M. Colomer (2020), 159-160.

⁵⁴⁷ Бојан Ковачевић (2013), 149.

⁵⁴⁸ Упор. Филип Лово (1999), 375; Michael Gallagher, Michael Laver, Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe*, McGraw-Hill, New York, 2006, 168.

⁵⁴⁹ Колико је немачки модел Бундесрата интересантан сведоче Палермо и Кеслер који сматрају да је Савет министара ЕУ настао по узору на ово тело, правдајући овај став историјском сличношћу међувладине сарадње између суверених држава које деле заједничке интересе, најпре у Немачкој, а потом и у ЕУ. Вид. Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 175.

примећује Коломер⁵⁵⁰. Од укупно 266 сенаторских места, чак 208 сенатора гласачи непосредно бирају, изјашњавајући се за одређене страначке кандидате, док се преосталих 57 сенатора бирају од стране законодавних органа аутономних заједница, при чему аутономне заједнице имају право на макар једног сенатора (члан 69. став 5. Устава Шпаније)⁵⁵¹. Притом, мандат сенатора износи четири године, исто као и члановима Бундесрата (члан 69. став 6. Устава Шпаније). Овакво несвакидашње решење везано за састав горњег дома шпанског Кортеса било је предмет бројних критика. Поједини аутори су управо због оваквог састава горњег дома негирали Шпанији својство федералне државе. Други су пак, Сенат називали „корективом пропорционалног представљања Конгреса“, будући да свега петина сенатора заиста репрезентује федерални карактер шпанске краљевине.⁵⁵² Чини нам се да због састава Сената Шпанији ипак не можемо у потпуности негирати федерални карактер – иако минимално, федералне јединице односно аутономне заједнице су успеле да колико-толико пронађу своје место у горњем дому. Поред тога, сâм уставотворац је (додуше више номинално) чланом 69. ставом 1. Устава Шпаније предвидео да Сенат буде „дом територијалног представништва“. Међутим, без обзира на минималну примену федералног начела у компоновању шпанске законодавне власти, неопходна је даља реформа Сената у правцу веће инклузије аутономних заједница и градова у циљу превазилажења отворених сецесионистичких тенденција, будући да је састав садашњег Сената препрека значајнијој партиципацији аутономних заједница и градова у вршењу па и јачању власти савезне државе. Речју Алберта Лопеза Басагурена (*Alberto López-Basaguren*) „избор сенатора и трансформација овлашћења Сената у оквиру шпанског парламентаризма нужни су предуслови њеног даљег опстанка“.⁵⁵³

Надлежности законодавне власти. Надлежности федералних парламената у Немачкој и Шпанији такође можемо сврстати у законодавне, контролне и изборне. Неегалитарност бикамерализма у Немачкој и Шпанији највидљивија је приликом анализе законодавних овлашћења или надлежности. У Немачкој, чланом 76. Основног закона предвиђено је да право законодавне иницијативе имају влада, чланови Будесрата и Буднестага. По подношењу предлога, најпре се одлучује у Бундесрату, а потом Бундестагу, који усваја нацрт закона. Међутим, учествовање Бундесрата у законодавном процесу поприлично је лимитирано. Наиме, уколико се горњи дом немачког парламента супротстави неком законском предлогу, Бундестаг би приликом другог гласања простом или квалификованом

⁵⁵⁰ Josep M. Colomer (2020), 164

⁵⁵¹ Вучина Васовић примећује да „поменута мањина сенатора (њих 57 – прим. А.Н.) изабрана од стране регионалних парламената рефлектује партијску композицију регионалних домова, а не преференце већине у регионалној влади, као што је у немачком Бундестагу“ (Вучина Васовић (20126), 55).

⁵⁵² Упор. Ђузепе де Верготини (2015), 696; Luis Moreno (2013), 130.

⁵⁵³ Alberto López-Basaguren, „The Secession Issue and Territorial Autonomy in Spain Bicameralism Revisited“, *Perspectives on Federalism* 2/2018, 262.

већином могао да усвоји спорни предлог закона. Другим речима, право суспензивног вета у Немачкој је одлажућег карактера. Због тога, тако усвојене законе Хохендорф, Салфелд и Зиберер (*Lucas Hohendorf, Thomas Saalfeld, Ulrich Sieberer*) називају „приговорним законима” (*Einspruchsgesetze*).⁵⁵⁴ Ипак, уникатна институционална архитектура немачког бикамерализма разликује поједине ситуације када је Бундерат потпуно равноправан учесник са Будестагом. Наиме, у поједним случајевима, како би се обезбедила већа инклузија лендера у питањима од њиховог непосредног значаја, Бундесрат има право апсолутног вета па се такви закони обједињено називају „закони сагласности” или „закони пристанка” (*Zustimmungsgesetze*).⁵⁵⁵ То су: 1) закони којима се врши промена устава (члан 79. став 2 Основног закона); 2) закони којима се преносе надлежности на ЕУ (члан 23. Основног закона); 3) поједини федерални закони (члан 77. став 2а; члан 87ц. став 1; члан 87ф. став 1; члан 87д. став 2. Основног закона) и 4) финансијски закони (члан 104а. став 4; члан 105. став 3; члан 106. став 3; члан 106а; члан 107; члан 108. став 4). На овај начин је донекле ублажен неегалитарни бикамерализам будући да је лендерима обезбеђена извесна самосталност и аутономија, али је уједно сачувана и ефективност, када је реч о законима који се тичу интереса Немачке као целине. Када је реч о Шпанији, члановима 81-83. Устава од 1978. године разликују се три категорије закона – органски (*leyes orgánicas*), одређени (*ley sobre materias determinadas*) и обични (*ley de bases*).⁵⁵⁶ Међутим, за разлику од немачког уставотворца који је у случају усвајања појединих закона предвидео равноправност домова, шпански уставотворац то не чини. Процедура по којој се усвајају поменути закони потпуно је идентична – право законодавне иницијативе имају влада, два дома Кортеса, парламенти аутономних заједница и грађани (члан 87. ст. 1-3. Устава Шпаније). Потом се предлог закона усваја у Конгресу, а затим се доставља Сенату који се може сагласити са поменутим предлогом, може га делимично изменити, а у року од два месеца му се може и супротставити улагањем суспензивног вета апсолутном већином гласова сенатора (члан 90. ст. 1-2. Устава Шпаније). Међутим, коначну реч о о прихватању или одбијању промена које је истакао Сенат има Конгрес, који се поново изјашњава за усвајање предлога закона апсолутном већином или простом већином, ако је протекло два месеца од улагања вета. Због тога Асенсион Елвира (*Ascensión Elvira*) истиче да је у Шпанији неопходна реформа Сената по узору на

⁵⁵⁴ Lucas Hohendorf, Thomas Saalfeld, Ulrich Sieberer, „Veto power fosters cooperative behavior: institutional incentives and government: opposition voting in the German Bundestag”, *West European Politics* 4/2021, 6.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ Укратко, органски закони су на хијерархијској лествици најзначајнији јер се њима уређују основна права и слободе, статут аутономних заједница, изборни систем, организација правосуђа у земљи, војске, Уставног суда итд. Одређени закони се односе на тачно утврђене области и ограниченог су трајања, а могу бити и неограниченог трајања, уколико се тичу материје пореског права или јавних финансија. На крају, обични закони су сви преостали акти шпанског Кортеса. Вид. Agustín Ruiz Robledo, *Constitutional Law in Spain*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, 62-68.

немачки модел, како би се превазишла неуравнотежена дводомост у којој преовлађујућу улогу има Конгрес.⁵⁵⁷

Контролна функцију законодавна тела Немачке и Шпаније првенствено врше кроз коришћење традиционалних института – посланичког питања и интерпелације, али и кроз институт изгласавања неповерења влади, који ће, због својих сличности и специфичности, бити предмет детаљније анализе у оквиру извршне власти.

У Немачкој, сви чланови Бундестага имају право да поставе четири писана питања влади месечно, односно два усмено, у времену предвиђеном за расправу, у складу са пословником о организацији Бундестага. Уз то, члановима Бундестага на располагању стоје институти мале и велике интерпелације (*Große Anfragen; Kleine Anfragen*). Малом, група посланика или 5% свих посланика, захтевају од владе информације о тачно одређеним питањима. Питања се достављају председнику Бундестага, који потом тражи од владе да на њих одговори у року од две недеље, уз могућност продужења рока након консултације са подносиоцима мале интерпелације.⁵⁵⁸ Великом интерпелацијом, група посланика или 5% свих посланика, такође захтевају од владе информације о тачно одређеним питањима, преко председника Бундестага.⁵⁵⁹ Међутим, за разлику од мале, на коју влада одговара у писаној форми, поводом великих интерпелације се воде расправе у Бундестагу. Због тога их Исмајер описује као „најважнији инструмент опозиције за покретање великих пленарних дебата о политичким питањима“.⁵⁶⁰ Примера ради, у шеснаестом парламентарном сазиву у Немачкој, поднето је 63 велике и чак 3299 малих интерпелација.⁵⁶¹ У Шпанији је уставотворац у члану 111. Устава у основним цртама предвидео постојање поменутих института, препуштајући пословнику њихову даљу разраду. Тако, посланичко питање у Шпанији усменој форми могу поставити посланици оба дома, при чему имају на располагању десет минута, колико потом има и Влада за одговор, уз право за додатних пет минута за обе стране. Код писаног посланичког питања, Влада је дужна да одговори у року од 30 дана, а уколико то не учини, писано посланичко питање постаје усмено и уврштава се на дневни ред прве наредне седнице.⁵⁶²

⁵⁵⁷ Наравно, Елвира је свестан да је питање реформе Сената више политичко него правно питање. Вид. Ascensión Elvira, „Spain”, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, 287, fn. 13.

⁵⁵⁸ Christian Breunig, Tinette Schnatterer, „Political Agendas in Germany”, *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (ed. Frank R. Baumgartner), Oxford University Press, Oxford, 2019, 100.

⁵⁵⁹ *Ibid.*

⁵⁶⁰ *Ibid.*

⁵⁶¹ Deucher Bundestag, „Parliament – Instruments of scrutiny”, https://www.bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny/instruments_scrutiny-245710 (16.12.2023).

⁵⁶² *Ibid.*

Када је реч о интерпелацији, њу може у писаном облику поднети члан било којег дома шпанског парламента, против владе или неког њеног члана, а поводом понашања извршне власти или поводом питања опште политике државе. По истеку 15 дана од подношења, она се ставља на дневни ред пленарне седнице, на којем се влади допушта да на њу одговори, а све се завршава гласањем о дневном реду. Мануел Санчез де Диос (*Manuel Sánchez De Dios*) примећује да посланичка питања не остварују ону улогу и сврху коју имају у Великој Британији, будући да је проценат одговора у Шпанији негде око 25%, док су се интерпелације показале као веома моћно средство, нарочито када је опозиција јака.⁵⁶³

Изборна функција законодавних тела евроконтиненталних парламентарних федерација – Немачке и Шпаније – своди се на избор политичких органа попут владе, али и на избор судија Уставног суда. Наиме, немачки Основни закон је у члану 63. предвидео да Бундестаг бира, на предлог председника Републике, будућег председника Владе (канцелара), а то исто чини и шпански уставотворац, када у члану 99. Устава предвиђа да Конгрес бира председника Владе, кога на ту дужност формалноправно именује краљ. Поред тога, уставни текстови обеју држава предвиђају избор судија Уставног суда од законодавног тела – у Немачкој половину судија бира Буднестаг, а другу половину Бундесрат (члан 94. Основног закона), док у Шпанији од укупно 12 судија, четири бира Конгрес, четири Сенат, а по двоје Влада и Високи савет судства (члан 159. Устава Шпаније).

Распуштање законодавног тела. Распуштање парламента предмет је уставних текстова обе европске парламентарне федерације, премда његово регулисање није уређено истоветно, већ се доста рачуна водило о политичким приликама које су постојале односно постоје у Немачкој и Шпанији.

Немачки уставотворци, подучени лошим искуством из Вајмарске републике, омогућили су право на распуштање доњег дома парламента – Бундестага – само у случају неизгласавања поверења канцелару (члан 68. Основног закона).⁵⁶⁴ Наиме, уколико Бундестаг већином гласова својих чланова не подржи предлог канцелара за гласање о поверењу, председник републике, на предлог канцелара, може да распусти Бундестаг у року од двадесет једног дана (члан 68. став 1. Основног закона). Тиме се у канцеларовим рукама заправо нашло право распуштања Бундестага које престаје само уколико у поменутом року буде изабран нови канцелар натполовичном већином свих чланова Бундестага (члан 68. став 2. Основног закона). Ова уставна одредба у пракси представља моћно политичко оружје у рукама канцелара. Примера ради, управо се немачки канцелар Герхард Шредер (*Gerhard Schröder*) позвао на примену члана 68. Основног закона 2005.

⁵⁶³ Manuel Sánchez De Dios, „Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?“, ECPR Joint Sessions, <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/12049> (16.12.2023).

⁵⁶⁴ Сетимо се да је у периоду Вајмарске републике право на распуштање парламента припадало председнику. Вид. *Supra*, део први, глава друга, 1., 54.

године када је покренуо питање поверења својој влади, јер није био задовољан унутарстраначким односима коалиције на чијем челу је био⁵⁶⁵, а исту ствар је крајем децембра 2024. године учинио и немачки канцелар Олаф Шолц (*Olaf Scholz*). „Лажно” гласање о поверењу влади довело је до жељеног циља - распуштања Бундестага и превремених избора, премда су ти избори 2005. године довели до (неочекиваног) пораза Шредерове коалиције, односно победе коалиције коју је предводила Ангела Меркел (*Angela Merkel*).

У Шпанији је уставотворац на два места засебно уредио питање распуштања парламента. Он то најпре чини у члану 99. ставу 5. Устава Шпаније на основу којег се краљу дозвољава распуштање Конгреса уколико исти у року од два месеца не изабере Владу.⁵⁶⁶ Потом, чланом 115. ставом 1. Устава Шпаније је председнику Владе дозвољено да предложи распуштање Конгреса, Сената или оба дома заједно, премда се то не може десити уколико је покренуто питање неповерења Влади или уколико није прошло годину дана од претходног распуштања.⁵⁶⁷ Одлуку о распуштању, наравно, мора да потпише краљ и она мора да садржи тачно утврђен датум одржавања нових парламентарних избора. Ђузепе де Верготини овај начин распуштања парламента назива „дискреционим правом председника Владе”, док Лово наглашава да суштински распуштање није могуће све док Влада ужива већину у Конгресу.⁵⁶⁸

2.2.2. Извршна власт

Извршна власт у Немачкој и Шпанији је уређена као бицефална. То значи да је поред шефа државе врши и влада. Притом, у складу са принципима парламентарног система, влада представља активни, а шеф државе пасивни део егzekутиве.

⁵⁶⁵ Ово питање било је предмет оцене уставности Савезног уставног суда који је, уз издвојена мишљења, ипак оценио да Шредерова влада није повредила члан 68. Основног закона. За више детаља о овом случају вид. Christian Bumke, Andreas Voßkuhle (2019), 501-502. Од наших аутора вид. Слободан Орловић, Наташа Рајић, „Распуштање парламента – вршење или злоупотреба уставних овлашћења”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018, 1550-1552.

⁵⁶⁶ То се управо десило 2018. године када је изгласано неповерење влади Мариона Рахоја, а Конгрес није успео да у року од два месеца изабере новог председника владе тј. владу (Raphael Minder, „King Felipe of Spain Dissolves Parliament, Clearing Way to New Elections”, *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2016/05/04/world/europe/king-felipe-spain-dissolves-parliament-new-elections.html> (10.01.2023) .

⁵⁶⁷ У преводу *Великих савремених демократија* Филипа Ловоа се, вероватно ненамерно, провукла грешка будући да се уместо члана 115. Устава Шпаније цитира члан 155. Устава Шпаније који нема никаквих додирних тачака са механизмом распуштања парламента.

⁵⁶⁸ Ђузепе де Верготини (2015), 698.

Избор и надлежности шефа државе. Функција шпанског монарха и немачког председника је више симболична, будући да су они стабилни, неоперативни део извршне власти. У Немачкој, Основни закон лишава председника широких овлашћења каква је имао према Вајмарском уставу, чиме се јасно сврстава у ред парламентарних демократија.⁵⁶⁹ Немачки председник бира се на врло оригиналан начин, сазивањем посебне Савезне скупштине (*Bundesversammlung*) у којој се налази једнак број чланова Бундестага и немачких лендера. На тај начин уставотворац је желео да „створи” председника и по мери грађана и по мери федералних јединица, али му је уједно и ослабио моћ – шефа државе не бира народ непосредно већ посебно образована Савезна скупштина у којој нема јавне расправе. Победник је онај који освоји већину гласова, а уколико се то не деси у првом кругу, за председника се бира онај кандидат који у другом кругу освоји највећи број гласова. Његов мандат траје пет година, уз право на реизбор (члан 54. ст. 1-6. Основног закона). Увидом у надлежности немачког председника, можемо се сложити са Томасом Флајнером и Лидијом Баста Флајнер који напомињу да је „укинут дуализам раније дихотомије извршне власти” и да је „председник сведен на симболичну функцију”.⁵⁷⁰ Он сада представља државу у земљи и иностранству, именује поједине државне службенике, даје помиловања, али више нема право вета на законе нити може да распусти владу и канцелара (члан 60 и члан 63. Основног закона). Ваља напоменути да и шпански краљ има крајње ограничене прерогативе. Иако је чланом 56. ставом 1. Устава Шпаније предвиђен за шефа државе, његове надлежности или прецизније речено дужности су крајње ограниченог домета. Другим речима, шпански краљ на основу Устава има дужност да врши улогу арбитра у усклађивању редовног функционисања институција, односно да представља земљу у иностранству. Међутим, његова улога је у оба случаја искључиво саветодавног карактера, будући да коначну реч ипак има нека друга државна институција.⁵⁷¹ Речју Елвире, „шпански краљ влада, али не управља”.⁵⁷² Конкретно, он нема право да ветира законе Кортеса нити да распушта Конгрес и Сенат.⁵⁷³

Избор и састав владе. У државама које су се определиле за парламентарни систем влада је мотор извршне власти, односно активни део бицефалне егзекутиве. Такав је случај и са два парламентарним федерацијама – Немачком и Шпанијом.

⁵⁶⁹ Christian Bumke, Andreas Voßkuhle, *German Constitutional Law. Introduction, Cases and Principles*, Oxford University Press, Oxford, 2019, 7-8.

⁵⁷⁰ Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner (2009), 429.

⁵⁷¹ Agustín Ruiz Robledo (2018), 89.

⁵⁷² Ascensión Elvira, „The Monarchy in Spain”, *Indret: Revista para analisis del Derecho* 1/2010, 8-10.

⁵⁷³ Интересанто је да шпански монарх према Уставу од 1931. године имао право апсолутног вета на све акте Кортеса осим на оне који се односе на финансије и који су усвојени двотрећинском већином (George E. Glos, „The New Spanish Constitution, Comments and Full Text”, *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1/1979, 63).

Основни закон Немачке је у члану 62. утврдио да владу чине канцелар и министри. Притом, уставотворац је јасно предвидео да у образовању владе учествује само доњи дом немачког парламента, Бундестаг који већином гласова својих чланова бира канцелара на предлог председника (члан 63. ст. 1-2. Основног закона). Потом канцелар предлаже састав владе, односно министре, које само формално именује и разрешава председник државе (члан 64. Основног закона).⁵⁷⁴ У њиховом одабиру, канцелар се руководи двојаким принципима – са једне стране бира стручне људе, док са друге стране води рачуна да министри адекватно репрезентују владајуће странке. На тај начин се министри налазе под директном контролом канцелара који дискреционо одлучује о њиховом разрешењу. Међутим, важно је напоменути да се министар финансија ипак налази у надређенијој позицији у односу на остале министре (упор. чл. 112, 114. Основног закона). Он поседује моћ да стави вето на све оне одлуке владе које се тичу финансија. Међутим, та моћ је готово непостојећа уколико на његову страну не стане канцелар, с обзиром на хијерархијско устројство владе, напомиње Фердинанд Милер Ромел (*Ferdinand Müller-Rommel*).⁵⁷⁵

Слично је и у Шпанији. Шпански уставотворац је чланом 98. предвидео да владу (*Gobierno de España*) чине председник Владе, потпредседник, министри и други чланови предвиђени законом. Влада се у Шпанији још назива и Савет министара или Кабинет, истиче Бар (*Antonio Bar*).⁵⁷⁶ Притом, као и у Немачкој, у креирању владе у Шпанији учествује само доњи дом односно Конгрес који на предлог краља, апсолутном већином посланика – депутата одлучује о избору председника владе. Уколико предложени кандидат за председника владе не освоји апсолутну већину гласова Конгреса у првом кругу, у року од 48 часова ће се о његовој судбини депутати изјашњавати простом већином (члан 99. ст- 2-3. Устава). Потпредседника и министре формално именује и смењује монарх, премда он то чини искључиво на основу предлога председника владе (члан 100. Устава Шпаније). Другим речима, председник владе има право да именује и смењује министре без икаквог одобрења или сагласности Конгреса. Стога, примећује Антонио Бар, председник владе има „ефективну моћ именовања“, односно „шпански Устав успоставља хијерархијску власт председника владе“, закључује Филип Лово.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ Треба напоменути да број министарстава зависи од (предлога) канцелара. Тај број обично варира између 15 и 20. Примера ради, у влади Олафа Шолца (*Olaf Scholz*) се налазило шеснаест министарстава (*The Federal Government of Germany*, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/ministries> (24.12.2022)).

⁵⁷⁵ Ferdinand Müller-Rommel, „Federal Republic of Germany A system of Chancellor Government“, *Cabinets in Western Europe* (eds. Jean Blondin, Ferdinand Müller-Rommel), Macmillan Press, London – New York, 1997, 172

⁵⁷⁶ Antonio Bar, „Spain: A Prime Ministerial Government“, *Cabinets in Western Europe* (eds. Jean Blondin, Ferdinand Müller-Rommel), Macmillan Press, London – New York, 1997, 117.

⁵⁷⁷ Упор. Antonio Bar (1997), 119; Филип Лово (1999), 498.

Надлежности владе. Колики је значај владе и њеног стожера, канцелара, видљиво је приликом анализе надлежности извршне власти односно члана 65. Основног закона Немачке. Наиме, канцелар установљава основне смернице политике и за то сноси одговорност. Наравно, у том послу га прати читава чиновничка армија која припрема материјале за владине седнице односно прати да ли је дошло до спровођења усвојених одлука али и политичких циљева.⁵⁷⁸ Поменули смо раније и министре, које канцелар именује и опозива без сагласности законодавне власти. Притом, у спровођењу поменутих политичких циљева велику улогу игра и право предлагања закона (члан 76. Основног закона), доношења уредби (члан 80. Основног закона) те, сасвим изузетно, ванредна законодавна надлежност (члан 81. ст. 1-2. Основног закона), чиме се поред политичких и извршних, у рукама владе односно канцелара, налазе и квазизаконодавна овлашћења.⁵⁷⁹ Стога је исправна оцена Пактеа и Мелан Сукреманијеа да је „канцелар стварни носилац политичке моћи“.⁵⁸⁰

Шпански уставотворац је такође доста пажње посветио питању надлежности владе. Чланом 97. Устава Шпаније је предвиђено да влада води унутрашњу и спољну политику, цивилну и војну управу, руководи одбраном државе те да врши извршну и управну власт у складу са Уставом и законима.⁵⁸¹ Поменуте надлежности треба сврстати и квазизаконодавним овлашћењима владе, будући да влада има право законодавне иницијативе, али и право на доношење уредаба са законском снагом⁵⁸² као и тзв. одређених закона у хитним случајевима, наравно, уз накнадну дозволу Конгреса и са унапред одређеним периодом важења (упор. чл. 85-86. Устава Шпаније). „Настала према немачком моделу, улога владе је постала изузетно наглашена“, истиче де Верготини.⁵⁸³ Према критеријумима које је развила НВО „Пројекат упоредних устава“ (*Comparative Constitutions Project*),

⁵⁷⁸ Ferdinand Müller-Rommel (1997), 172-173.

⁵⁷⁹ Ванредна законодавна активност владе постоји уколико Бундестаг ускрати поверење канцелару односно одбије законски предлог владе а истовремено не предложи наследника на месту канцелара. У том случају председник државе, на захтев владе, проглашава законодавну кризу и враћа Бундестагу предлог закона. Уколико га Бундестаг још једном одбије, закон важи и сматра се усвојеним уколико га подржи горњи дом парламента односно Бундесрат.

⁵⁸⁰ Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 175.

⁵⁸¹ Са становишта нове политичке реалности, Владан Петров критикује шпанску (застарелу) уставну формулацију према којој Влада „води унутрашњу и спољну политику“. Петрову нарочито смета израз „води“ будући да су „европске интеграције као и процес глобализације довели у питање стварну моћ националних влада у формулисању не само спољне већ и унутрашње политике“. За више детаља вид. Владан Петров (2022), 206.

⁵⁸² Сетимо се јака пандемије заразне болести COVID-19, када је шпански премијер у потпуности владао уз помоћ уредби са законском снагом, преобразивши Шпанију у готово унитарну државу. За више детаља вид. Mikel Erkoreka, Mireia Grau Creus, Mario Kölling, „Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system“, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022, 33-49.

⁵⁸³ Ђузепе де Верготини (2015), 696.

шпанска извршна власт је на готово највишем рангу, пошто ужива чак шест важних извршних овлашћења: предлагање законодавства, доношење и усвајање уредба са законском снагом, усвајање тзв. одређених закона, предлагање уставних амандмана, проглашавање ванредног стања и распуштање парламента као и извршавање закона.⁵⁸⁴

Одговорност владе. Да ипак немачки канцелар не буде свемогућ постао се уставотворац који је чланом 67. Основног закона на специфичан начин предвидео могућност изгласавања неповерења Влади. Наиме, Бундестаг има могућност да изгласа неповерење Влади односно канцелару већином гласова својих чланова, само уколико је најпре већином гласова од укупног броја чланова Бундестага изабрао наследника.⁵⁸⁵ Формалноправо, ту одлуку на крају потврђује председник Републике. Тај принцип се у уставноправној теорији назива конструктивно изгласавање неповерења влади (*Konstruktives Misstrauensvotum*), чији је примарни циљ изградња стабилнијег, функционалнијег и ефикаснијег политичког система. О значају ове уставне норме, Сартори истиче да је „далеко лакше [...] обезбедити већину која ће једноставно оборити владу, него ујединити позитивну већину која ће се слагати и око новог канцелара”.⁵⁸⁶ Одиста, немачка парламентарна историја је до сада забележила само један успешан случај конструктивног изгласавања неповерења влади - случај пада Владе канцелара Хелмута Шмита (*Helmut Schmidt*) 1982. године.⁵⁸⁷ Тиме је и у пракси потврђена Ловоова теза о „психолошком дејству члана 67”, чија је претпостављена моћ „обезбеђење постојаности извршне власти”.⁵⁸⁸

Треба напоменути да је немачки уставотворац предвидео да питање поверења Влади може поставити и сâм канцелар. Наиме, уколико Бундестаг већином гласова својих чланова не подржи предлог канцелара за гласање о поверењу, председник Републике, на предлог канцелара може да распусти Бундестаг у року од двадесет једног дана, о чему је нешто раније било више речи.⁵⁸⁹

⁵⁸⁴ Josep M. Colomer (2020), 160. Морамо да напоменемо да се Коломер крајње некритички понео приликом цитирања поменуте студије Пројекта упоредних устава будући да је он навео да извршна власт у Шпанији испуњава максималних седам критеријума што није тачно - претпоследњи критеријум тј. право вета не ужива шпанска извршна власт. Упор. Comparative Constitutions Project – Constitutions Ranking, <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings> (08.01.2024).

⁵⁸⁵ Драгољуб Поповић закључује да је на тај начин „обезбеђена стабилност егzekутиве у оквиру самог парламентарног система”, јер се тако „избегава изненадни пад владе услед пораза у гласању и министарске кризем које су у неким случајевима знале бити дуготрајне” (Драгољуб Поповић, „Глас за парламентарну републику”, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2024, 120).

⁵⁸⁶ Ђовани Сартори (2003), 129.

⁵⁸⁷ За више детаља о овом случају вид. Christian Bumke, Andreas Voßkuhle (2019), 498-500.

⁵⁸⁸ Филипп Лово (1999), 387.

⁵⁸⁹ Последњи пут то је учинио Олаф Шолц (*Olaf Scholz*) 16. фебруара 2025. године, када је изгубио поверење Бундестага. За Шолца се тада изјаснило 207 посланика, 394 је било против, док 116 није гласало. Иако је то учинио како би ојачао позицију своје странке, превремени парламентарни

Немачки модел рационализације парламентарног система помоћу принципа конструктивног изгласавања неповерења влади у потпуности је преузео шпански уставотворац. Коломер наводи да је главни разлог слична ауторитарна прошлост обе државе као и „страх од репродукције политичке нестабилности из периода Друге републике коју је поразио фашизам”.⁵⁹⁰ Наиме, чланом 113. ставовима 1-2. Устава Шпаније од 1978. године је предвиђено да Конгрес може да изгласа неповерење Влади апсолутном већином чланова иако предлог за изгласавање неповерења Влади мора да предложи најмање десетина депутата и он мора да садржи име и презиме кандидата који би заменио актуелног председника Владе. О предлогу за изгласавање неповерења Влади глас се петог дана по подношењу предлога (члан 113. став 3. Устава Шпаније). Међутим, уместо да обезбеди стабилност, овакво решење је у Шпанији отишло корак даље, омогућивши персонализацију власти. Главни кривац за то је изборни систем према којем су чланови Кортеса непознати грађанима, јер се бирају по систему затворених и блокираних листа које предлажу политичке странке, примећује Антонио Бар.⁵⁹¹ Последиčno, бирачи са њима не могу да се „саживе” те главни ауторитет препознају у председнику владе кога, иронично, не бирају директно.⁵⁹² У пракси је до сада шест пута постављено питање неповерења влади – 1980, 1987, 2017, 2018. 2020. и 2023. године и само једном је усвојено – Конгрес је ускратио поверење Рахојовој (*Mariano Rajoy*) влади 2018. године када га је на месту премијера након нових парламентарних избора заменио Педро Санчез (*Pedro Sánchez*).⁵⁹³

Напоследку, треба напоменути да и у Шпанији питање поверења Влади може поставити сам председник Владе. Овај механизам предвиђен је чланом 112. Устава Шпаније и он омогућава председнику Владе да покуша да редифинише своју политику и да истовремено за њу придобије већину у Конгресу. Сматра се да је предлог добијен уколико је за њега гласала проста већина депутата.

избори одржани 23. фебруара 2025. године су га демантовали. Његова, Социјалдемократска странка је доживела убедљив пораз освојивши свега 120 места, чак 86 мање него на претходним парламентарним изборима из 2021. године. Упор. BBC News, German Chancellor Olaf Scholz loses confidence vote, <https://www.bbc.com/news/articles/ckg36pp6dpyo> (20.03.2025); DW, German Elections 2025, <https://www.dw.com/en/german-election-2025/t-70794502> (20.03.2025).

⁵⁹⁰ Josep M. Colomer (2020), 160.

⁵⁹¹ Antonio Bar (1997), 123.

⁵⁹² *Ibid.*

⁵⁹³ Ben Margulies, „Rajoy loses power in Spain: What happens now?“, *London School of Economics (LSE) Politics and Policy Blog*, https://eprints.lse.ac.uk/90923/1/Margulies_Rajoy-loses-power_Author.pdf (09.01.2023).

2.2.3. Општи осврт

Из досадашњег излагања смо увидели да су парламентарни системи власти у Немачкој и Шпанији у теорији слично замишљени али да су се у пракси потпуно другачије развијали. Немачка канцелар-демократија је успела да направи добар спој између парламентарног система власти, с једне стране, и федералног државног уређења, с друге стране. Федералне јединице, односно лендери, пронашли су свој „удео“ у креирању законодавне власти, добивши притом и задовољавајуће „парче колача“, будући да им је уставотворац доделио значајна законодавна овлашћења када је реч о питањима од њиховог непосредног значаја. Истовремено, извршна власт је стабилизована захваљујући начину избора, овлашћењима, па и техници постављања питања одговорности влади.

Насупрот Немачком, шпански уставотворац није успоставио здраве темеље за парламентарни систем једне федерално уређене земље – готово да је у потпуности занемарио интересе федералних јединица (аутономних заједница).⁵⁹⁴ То је нарочито видљиво приликом анализе законодавне власти у Шпанији, где смо приметили да у саставу Сената налази свега петина чланова федералних јединица (аутономних заједница). Када на све то додамо и изузетно широко постављен делокруг надлежности стојера извршне власти – Владе – јасно је да се постојећи систем власти Шпаније налази у својеврсном уставноправном „виру“. Иако је према начину устројства и покретања питања одговорности шпански модел владе готово у потпуно пресликан из немачког Основног закона, он у пракси није показао идентичне особине. Особености му је даривао изборни и страначки систем у земљи који је „створио“ национално орјентисане политичке партије и политичаре непознате бирачима што је, последично, довело до кризе унутар саме извршне власти односно неретких ванредних парламентарних избора.⁵⁹⁵

⁵⁹⁴ Сетимо се најсвежијег примера – пандемије корона вируса о којој је нешто раније било више речи.

⁵⁹⁵ За више детаља вид. Oscar Barberà, Astrid Barrio, „Moderate regionalist parties in Spain“, *Regionalist Parties in Western Europe* (eds. Oscar Mazzoleni, Sean Mueller), Routledge, London and New York, 2017, 71-76.

3. Полупредседнички систем

Теоријска основа полупредседничког система. У претходном главама смо се упознали са основама председничког и парламентарног система власти. Колико год смо приметили да се председнички систем заснива на чврстој подели власти односно моноцефалној егzekутиви која се у пракси показала готово непоновљивом ван Сједињених Држава, толико је парламентарни систем са својом меком поделом власти био подложен променама, чак до те мере да се овај данашњи јако тешко може довести у везу са парламентаризмом XIX века.⁵⁹⁶ Другим речима, парламентарни систем је показао „да је прилагодљив и да се јавља у бројим варијантама и облицима“.⁵⁹⁷ Међутим, развој друштва диктирао је нове промене и у уређењу државне власти. Дихотомна подела система власти на председнички и парламентарни систем више није била у стању да се носи са новим добом и стога је њен значај био више на теоријском него на реалном плану. Временом се у теорији појавила тзв. трихотомна подела система власти према којој се поред председничког и парламентарног система појављује још један нови систем власти - полупредседнички систем. Његов творац, Морис Диверже, као што смо раније помињали, проналази довољно широк институционални оквир да задовољи потребе свих „несврстаних“. „Дивержеански приступ“⁵⁹⁸ током времена добија све више присталица, али и своју практичну примену. Роберт Елџи (*Robert Elgie*) бележи да је овај систем крајем 2010. године био присутан у готово трећини светске популације, те да је трихотомија постала нужност савременог доба.⁵⁹⁹ Међутим, савремено доба и његова колоритна друштвена стварност стално су у сукобу са теоријским класификовањем система власти на дихотомне или трихотомне. Друштво и држава се константно развијају и „трагају“ за новим институционалним „погоном“ који би на најбољи начин функционисао што теоретичарима оставља простора за отворену дебату о новим поделама власти.⁶⁰⁰ Стога на ове поделе треба посматрати као на оријентире који ће нам помоћи да се снађемо у непрегледном

⁵⁹⁶ Maurice Duverger, *The Study of Politics* (translated by Robert Wagoner), Nelson Ltd, Walton-on-Thames, 1972, 283-284.

⁵⁹⁷ Владан Петров (2018), 16.

⁵⁹⁸ Вид. Милош Јовановић, „Морис Диверже (1917-2014)“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2015, 340.

⁵⁹⁹ Robert Elgie, *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, 24-25.

⁶⁰⁰ Уосталом, „циљ класификације је да олакша систематизовање постојећег сазнања о одређеним појавама и тако продуби та сазнања, као и да открије неке нове, још непознате особине појава које се класификују и њихове односе са другим појавама“ (Јасминка Хасанбеговић, *Класификације савремених политичких система Габријела Алонда* (семинарски рад, необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1980, 2).

мору различитих институционалних оквира унутар којих данас функционишу различите државе и њихови политички системи широм света.

Из претходне дебате о дихотомији и трихотомији система власти је јасно да се полупредседнички систем још увек није у потпуности остварио. Још увек се трага за свеобухватним теоријским решењем које ће моћи да стане раме уз раме са јасно одређеним критеријумима два традиционална система власти, председничким и парламентарним. Речима Брунцлика и Кубата (*Miloš Brunclík, Michal Kubát*), „литература посвећена полупредседничком систему препуна је парадокса, двосмислености, конфузије и неслагања“.⁶⁰¹ Да бисмо се упустили у откривање свих парадокса везаних за овај систем власти морамо се најпре посветити његовом терминологијом односно називом. Наиме, Дивержеов назив „полупредседнички систем“ (*régime semi-présidentiel*) од старта је био жестоко критикован. Аутори попут Шугарта и Керија (*Matthew Soberg Shugart, John M. Carey*) га називају „обмањујућим“, јер „имплицира да је реч о систему који се налази на средини неког континуума који се налази између председничког и парламентарног система“.⁶⁰² Другим речима, префикс „полу“ подразумева да је реч о форми система која је смештена између поменутих два. Међутим, ако је већ полупредседнички систем позициониран између председничког и парламентарног, да ли би онда било оправдано уједно га назвати и полупарламентарним? Овај приговор у својим радовима истичу Хуан Линц, Алфред Степан и Езра Сулејман (*Juan J. Linz, Alfred Stepan, Ezra Suleiman*).⁶⁰³ Уосталом, и сâм Диверже је у „градивне“ елементе овог система навео непосредан избор председника који поседује значајна овлашћења, што је одлика председничког система, као и политичку одговорност владе према парламенту, што је особина парламентарног система.⁶⁰⁴ Међутим, пажљивом анализом, евидентно је да се ова два термина немају истоветно значење. Диверже напомиње да је кључна разлика између њих дуализам легитимитета. Код председничког система, препознајемо два извора легитимитета – председничке и парламентарне изборе, док код парламентарног система препознајемо само један – парламентарне изборе.⁶⁰⁵ Стога је у овој расправи свакако прихватљивији назив

⁶⁰¹ Miloš Brunclík, Michal Kubát, *Semi-Presidentialism, Parliamentarism and Presidents. Presidential Politics in Central Europe*, Routledge, London and New York, 2019, 6.

⁶⁰² Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 23.

⁶⁰³ Juan Linz, „Presidential or parliamentary democracy: Does it makes difference?“, *The Failure of Presidential Democracy* (eds. Juan Linz, Arturo Valenzuela), Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, 48; Alfred Stepan, Elza Suleiman, „The French Fifth Republic: A model for Import? Reflections on Poland and Brazil“, *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies* (eds. H. E. Chebabi, Alfred Stepan), Westview Press, Boulder, 1995, 394. Наведено према: Robert Elgie, „The Politics of Semi-Presidentialism“, *Semi-Presidentialism in Europe* (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2004, 5.

⁶⁰⁴ Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 146.

⁶⁰⁵ Maurice Duverger, *Les Regimes semi-présidentiels*, PUF, Paris, 1986, 8.

„полупредседнички систем“, имајући у виду да је у овом институционалном оквиру дуални елемент смештен у извршној, а не законодавној власти.

Ипак, треба поменути да поједини аутори поменути систем власти називају и мешовитим. Према мишљењу Пактеа и Мелан Сукреманијеа, „мешовити систем говори да је реч о нечему новом, другачијем, о посебној смеси чије постојање је неупитно, али још увек недовољно прецизно дефинисано“. ⁶⁰⁶ Од домаћих аутора, термин „мешовити систем“ користе Богољуб Милосављевић и Слободан Орловић, премда су њихови погледи другачији. За Милосављевића, полупредседнички систем је посебан систем власти који представља „мешавину председничког и парламентарног система“. ⁶⁰⁷ Орловић је другачијег становишта. Он назив „мешовити систем“ користи да истакне управо супротно - да није реч о посебном систему власти, већ о „облику парламентаризма“ који је „прихватио неке елементе председничког система и тиме се удаљио од класичног парламентаризма“. ⁶⁰⁸ Чини нам се да дијаметрално супротно тумачење и дефинисање (не)постојања поменутог система власти делом постоји и због непрецизности и неодређености појма „мешовити систем“. Шта се меша? Председнички и парламентарни систем? Скупштински и парламентарни или нешто сасвим треће? Због тога смо се у наставку рада определили за употребу термина „полупредседнички систем.“

Следеће важно питање представља анализа теоријског оквира полупредседничког система власти. Но, ни овде посао није ни изблиза лак. Попут термилолошких неслагања, светска и домаћа уставноправна, па и политиколошка наука, ни дан данас нису успеле да „понуде“ најисправнију дефиницију полупредседничког система власти која ће бити општеприхваћена. Стога ћемо се најпре вратити педесет година уназад и нашу анализу започети учењем творца полупредседничког система власти, Мориса Дивержеа. Затим ћемо се упустити у страну и домаћу критику теорије овог система власти, да бисмо на крају докучили која дефиниција би за нас била најисправнија.

„Отац“ полупредседничког система, Морис Диверже је у свом уџбенику из Уставног права 1970. године поставио прву дефиницију овог система власти у покушају да објасни систем власти Пете француске републике. За њега, полупредседнички систем постоји уколико се председник бира на општим изборима и ако располаже одређеним овлашћењима која надилазе председничка овлашћења у парламентарном систему, при чему је задржана одговорност владе пред представничким телом. ⁶⁰⁹ Испуњење задатих критеријума видео је у

⁶⁰⁶ Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 146

⁶⁰⁷ Богољуб Милосављевић, *Увод у теорију уставног права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2011, 105.

⁶⁰⁸ Слободан Орловић, *Уставно право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2022, 214.

⁶⁰⁹ Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1970, 277.

политичким системима Француске, Аустрије и Финске.⁶¹⁰ Међутим, свестан мањкавости своје дефиниције и помало разочаран „хладним“ пријемом у домаћој јавности, Диверже се упушта у њено даље прецизирање. У једном од потоњих истраживања он полупредседнички систем дефинише као спој три одлучујућа критеријума: 1) непосредан избор председника; 2) влада и министри могу да управљају једино уз поверење парламента и 3) председник може да распусти парламент.⁶¹¹ Поред претходно поменутих држава, он у полупредседнички систем убраја и Исланд и, уз извесна колебања, Ирску. Заробљен између прецизне формалне дефиниције и променљиве политичке праксе појединих земаља, чини се да ни сам Диверже није био уверен да је урадио праву ствар. Слично мисли и Елци који наводи је „очигледно да у Дивержеовом уму постоје противуречности везане за дефинисање концепта полупредседничког система“.⁶¹² Стога се Диверже на крају враћа на првобитну дефиницију коју незнатно мења, ширећи круг представника полупредседничког система на Вајмарску Немачку, као претечу, и Португал.⁶¹³ Наиме, основни елементи полупредседничког система су: 1) избор шефа државе на општим изборима; 2) значајна овлашћења (*pouvoirs notables*) шефа државе и 3) постојање шефа државе који насупрот себе има владу и министре чији мандат траје све док уживају поверење народног представништва.⁶¹⁴ Диверже овој дефиницији остаје доследан, а она временом постаје предмет бројних критика.

Роберт Елци са Универзитета у Даблину, један је од најоштријих критичара Дивержеовог концепта полупредседничког система. Њему је највише сметала Дивержеова непрецизност⁶¹⁵ и стога је понудио сопствену дефиницију у којој је задржао избор шефа државе од стране грађана као и одговорност владе према парламенту, а елиминисао значајна овлашћења шефа државе.⁶¹⁶ На тај начин, Елци је створио једну чисту, минималистичку уставноправну дефиницију којом је тежио да креира јасан и прецизан институционалан оквир и из које је одстранио политиколошка обележја. Међутим, Дарко Симовић, велики критичар Елцијеве школе тумачења, истиче да овај поједностављен теоријски приступ наноси више

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ Maurice Duverger, *La Monarchie républicaine. Ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Lafont, Paris, 1974, 121-123.

⁶¹² Robert Elgie (2004), 3.

⁶¹³ Maurice Duverger (1978), 17-18.

⁶¹⁴ *Ibid.*, 11.

⁶¹⁵ Међутим, Милош Јовановић нас у једном свом раду подсећа да је једна од Дивержеових главних научних заслуга управо правно-политиколошки приступ у анализама, што према Јовановићевом мишљењу представља последицу два посла која је читавог живота обављао – професуре и новинарства. За више детаља вид. Miloš Jovanović, „De l'héritage permanent de Maurice Duverger. L'indispensable analyse de science politique en droit constitutionnel“, *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal-aimé* (dir. Daniel Bourmaud, Philippe Claret), Classiques Garnier, Paris, 2021, 245.

⁶¹⁶ Robert Elgie (2004), 13; Robert Elgie (2011), 21-22 .

штете него користи.⁶¹⁷ За Симовића, оваква дефиниција је уклонила кључну разлику (*differentia specifica*) у односу на парламентарни систем – јака председничка овлашћења - на основу чега он закључује да она није свестрана, суштинска ни сразмерна.⁶¹⁸ Слично веле Милош Брунцлик и Михал Кубик који наводе да су председничка овлашћења „од суштинског значаја за разумевање полупредседничког система“ јер су „председничка овлашћења, а не начин избора председника, кључни за функционисање једног режима“.⁶¹⁹ Елцијево учење напада и Роберт Подолњак наводећи да би се онда чак 55 држава на свету са потпуно различитим политичким праксама могло сврстати у полупредседнички систем што би изискивало његово даље прецизирање.⁶²⁰

Насупрот Елцију, други аутори попут Сарторија, Простика и Фризо-Роша су покушали да методом енумерације председничких овлашћења отклоне главну мањкавост Дивержеовог учења. Ђовани Сартори (*Giovanni Sartori*) приликом анализе полупредседничког система наводи пет кључних обележја. То су: 1) непосредан или посредан избор шефа државе од стране грађана на унапред одређен временски период; 2) деоба извршне власти између шефа државе и председника владе, чинећи тако део структуре са двојном влашћу коју дефинишу ова три критеријума; 3) независност шефа државе у односу на парламент, али тако да ипак не може да влада сам или непосредно – његове директиве мора да прихвати и примени његова влада; 4) симетрично, председник владе и влада независни су од председника у оној мери у којој су зависни од народног представништва, односно утолико што им је неопходна парламентарна већина и утолико што подлежу питању (не)поверења; 5) постојање „потенцијалне аутономије“ сваке компоненте извршне власти.⁶²¹ Дакле, Сартори је покушао да „укротити“ Дивержеову дефиницију али у томе није у потпуности успео. Уместо значајних овлашћења председника, створио је другачију синтагму, подједнако неодређену и проблематичну - „потенцијалну аутономију сваке компоненте извршне власти“. Простик „значајна овлашћења председника“ прецизира тако што наводи да у полупредседничком систему председник мора имати макар једно од следећа три права: 1) право да именује председника владе; 2) право да потврди кандидата за председника владе или 3) право да смени председника владе и његову владу.⁶²² Међутим, на тај начин, Простик се фокусирао на нормативну дефиницију у чијем фокусу је председник државе, игноришући динамичну природу односа унутар

⁶¹⁷ Дарко Симовић (2008), 57.

⁶¹⁸ *Ibid.*, 57-58.

⁶¹⁹ Miloš Brunclík, Michal Kubát (2019), 137.

⁶²⁰ Robert Podolnjak, „Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2022, 108.

⁶²¹ Ђовани Сартори, *Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи* (превела с италијанског Маја Миличевић), Филип Вишњић, Београд, 2003, 154-155.

⁶²² Oleh Prosyk, „Politics of Intra-executive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe“, *East European Politics and Societies* 2/2005, 137-138.

бицефалне егzekутиве као и низ политиколошких фактора који утичу на обликовање овог система власти. На крају, Франсоа Фризо-Рош (*François Frison-Roshe*) покушава да се „обрачуна“ са значајним председничким овлашћењима тако што разликује: 1) сопствена овлашћења и 2) подељена овлашћења.⁶²³ Сопствена овлашћења (*pouvoirs propres*) јесу тзв. резервисана овлашћења која председник обавља сам, и где и поред консултација са другима, сам одлучује. Подељена овлашћења (*pouvoirs partagés*) јесту тзв. заједничка овлашћења која председник дели са владом и која су посебно значајна у оним државама у којима председнички акти не захтевају премапотпис министра, јер на тај начин председник постаје „онај тас на ваги који претеже“.⁶²⁴ Међутим, ова подела се у пракси показала подједнако широком и безобалном као и претходно поменуте, јер се поменута овлашћења разликују од државе до државе. Поред тога, различити аутори ће на различити начин тумачити поменута овлашћења чиме ће свако имати свој модел земаља које примењују полупредседнички систем. На тај начин је успостављена још једна политиколошка подела без аналитичне вредности.

И домаћи аутори покушали су да пронађу најисправнију и најпрецизнију дефиницију полупредседничког система. Подстакнут ставовима Мориса Дивержеа као и Ђованија Сарторија, Дарко Симовић се у својој дефиницији опредељује за комбинацију уставноправних и политиколошких обележја. За њега, полупредседнички систем имају они уставни системи који испуњавају три услова: 1) непосредан или посредан избор председника од стране грађана, на унапред одређен временски период; 2) председник располаже значајним овлашћењима, која га, уз владу, чине активном влашћу у оквиру егzekутиве и 3) влада је политички одговорна парламенту.⁶²⁵ Институционализујући значајна овлашћења шефа државе као неизоставни елемент, Симовић је истакао *differetia specifica* у односу на председнички и парламентарни систем и на тај начин је поставио релативно здраве основе за надоградњу и развојање даље теорије о полупредседничком систему власти.⁶²⁶ Горан Марковић полупредседнички систем дефинише као спој обележја парламентарног и председничког система.⁶²⁷ Према његовом мишљењу обележја парламентарног система у полупредседничком су: 1) бицефална егzekутива; 2) влада проистиче из парламента, коме сноси политичку одговорност; 3) парламент има право да изгласа неповерење влади; 4) постоје уобичајена парламентарна средства узајамне контроле и утицаја парламента и владе, као што су посланичка питања интерпелација, постављање питања поверења влади, изгласавање

⁶²³ François Frison-Roshe, „Semi-presidentialism in a postcommunist context“, *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative study* (eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup), Routledge, London and New York, 2007, 63.

⁶²⁴ *Ibid.*, fn. 16, 76.

⁶²⁵ Дарко Симовић (2008), 147; Владан Петров, Дарко Симовић (2018), 315.

⁶²⁶ У односу на парламентарни систем, кључна разлика је поседовање ефективних овлашћења шефа државе, док је у односу на председнички систем, основна разлика постојање бицефалне егzekутиве.

⁶²⁷ Горан Марковић (2021б), 190.

неповерења влади. Насупрот њима, обележја председничког система у полупредседничком: 1) непосредно или „као да је непосредно“ биран председник републике; 2) шеф државе има значајна овлашћења, која му омогућавају да игра активну политичку улогу; 3) шеф државе није политички одговоран никоме осим грађанима и 4) иако је егзекутива формално бицефална, она у пракси често функционише као моноцефална, јер је председник републике, осим у изузетним ситуацијама, стварни шеф владе.⁶²⁸ Чини нам се да је Марковићев приступ непотребно обиман и детаљан и да као такав постиже супротан ефекат – разводњава основне особине односно обележја полупредседничког система.

Основна обележја полупредседничког система. На трагу претходно изнетих теорија, определили смо се да покушамо да пронађемо сопствене критеријуме и обележја полупредседничког система. По узору на већину страних и домаћих уставноправних и политиколошких писаца, определили смо се за комбинацију уставноправних и политиколошких обележја. На тај начин смо елементе полупредседничког система власти пронашли не само кроз институционалну анализу политичких власти садржаних у уставном тексту, већ и кроз посматрање стварног односа снага унутар и између политичких власти. Одговором на два, према нашем мишљењу, кључна питања – начин организације политичких власти и однос политичких власти – полупредседнички систем власти смо дефинисали као 1) систем меке поделе власти у којем постоји 2) бицефална егзекутива са значајним овлашћењима председника.

Полупредседнички систем, попут парламентарног, карактерише принцип меке односно гипке поделе власти. Разлог за такву тврдњу се огледа у чињеници да се полупредседнички систем власти развио из парламентарног, односно да његов основни циљ представљала стабилизација егзекутиве кроз јачање улоге шефа државе. Уосталом, томе сведочи и претеча теоријског дефинисања полупредседничког система – Вајмарска Немачка, која се определила за непосредан начин избора шефа државе, који је, захваљујући додатним овлашћењима, ојачао своју позицију у односу на владу. Дакле, полупредседнички систем задржава основно обележје парламентарног система власти - меку (гипку) поделу власти коју карактерише постојање гипке специјализације политичких власти, њихове сарадње као и постојања средстава узајамног утицаја једне власти на другу.⁶²⁹ Ипак, да је реч о новом систему власти, односно „новој боји на палети система власти“, сведочи различитост односа унутар извршне власти. Шеф државе у полупредседничком систему је, насупрот шефу државе у парламентарном систему, активни учесник у политичком животу, снабдевен демократским легитимитетом кроз непосредан избор и значајнијим овлашћењима која се разликују од државе до државе.

Управо поменути различитост односа унутар извршне власти утицала је на нас да као други кључни елемент полупредседничког система власти истакнемо

⁶²⁸ *Ibid.*, 192-193.

⁶²⁹ Ратко Марковић (2012), 190.

постојање бицефалне егзекутиве са значајним овлашћењима председника. Притом, први део подвучене синтагме (бицефална егзекутива – прим. А.Н.) не реферише да је у питању ново обележје, будући да је двоглава извршна власт уједно и обележје парламентарног система. Ипак, аутори попут Симовића истичу да истинска бицефална егзекутива постоји само у полупредседничком систему, насупрот парламентарном. „У парламентарним системима, егзекутива је само привидно бицефална, а суштински моноцефална, будући да је влада онај ефективни, и једини активни део егзекутиве, док шеф државе представља пасивну власт која располаже искључиво овлашћењима протоколарног карактера“.⁶³⁰ Уосталом, и Годме (*Paul Marie Gaudemet*), је, анализирајући Устав француске Пете републике, писао да „дуализам извршне власти није фасадни [...] али да је окренут у корист председника“.⁶³¹ Сагласни са претходним наводима, сматрамо да је, у оквиру бицефалне егзекутиве, влада јачи „састојак“ у парламентарном, а шеф државе у полупредседничком систему. Разлог за такву тврдњу заснивамо на другом делу подвучене синтагме – значајним председничким овлашћењима – која произилазе из конкретне уставне стварности и зависе од случаја до случаја. Наиме, није довољно само да председник буде непосредно или посредно изабран од стране грађана, већ је важно да он буде снабдевен одговарајућим овлашћењима како би био активан учесник у политичком животу.⁶³²

У наставку рада, захваљујући изразитој хетерономности држава које примењују полупредседнички систем власти, анализираћемо само оне које, према Елцијевом критеријуму, задовољавају минималне демократске капацитете. То су оне државе које он дефинише као: 1) слободне, либералне полупредседничке државе (потпуно демократске државе) и 2) неслободне, илибералне полупредседничке државе са демократским изборним процесом (делимично демократске државе).⁶³³ Уз то, како је наша студија додатно ограничена на федерације, предмет институционалне анализе биће додатно ограничен на оне државе које примењују овај облик државног уређења. Укратко, у наставку ћемо анализирати тренутну организацију власти у уставним системима Аустрије и Руске Федерације како бисмо утврдили да ли је у њима и даље присутан

⁶³⁰ Дарко Симовић (2008), 147.

⁶³¹ Paul Marie Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Editions Montchrestien, Paris, 1966, 67-68.

⁶³² Драгољуб Поповић наглашава да полупредседнички систем одликује „постојање ‘двоструке напетости’ – једну обележава председников однос са представничким телом, а другу његов однос с владом, односно министарским кабинетом“. Драгољуб Поповић (2024), 21.

⁶³³ Упор. Robert Elgie, „A Fresh Look on Semipresidentialism: Variations on a Theme“, *Journal of Democracy* 3/2005, 102; Robert Elgie, „Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies“, *Taiwan Journal of Democracy* 2/2007, 61. Сличне критеријуме у разликовању демократије примењују и Род Хаг (*Rod Hague*) и Мартин Хароп (*Martin Harrop*). Упор. Rod Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, 35-49.

полупредседнички систем, а нешто касније и Босном и Херцеговином у којој је полупредседнички систем „изграђен“ на темељима консоцијативне демократије.

3.1. Аустрија – полупредседнички систем, парламентарна пракса

У првом делу дисертације објаснили смо из којих разлога је формално у Аустрији уведен полупредседнички систем власти. Закључили смо да је уставна ревизија од 1929. године пресудно утицала на промену система власти – уведен је непосредан избор председника коме су додељена значајна овлашћења. Међутим, пораз десничарских политичких партија у Другом светском рату утицао је на удаљавање аустријског друштва од „слова устава“, у погледу полупредседничког система. Другим речима, „антидемократско расположење и ванпарламентарни притисак који је довео до уставне реформе 1929. године као и злоупотреба председничких овлашћења само су додатно подстакли аустријско друштво да у послератном периоду зазире од улоге снажног председника Републике“.⁶³⁴ То примећује и Сартори који наводи да је „након Другог светског рата у Аустрији материјални устав ‘надвладао’ формални“.⁶³⁵

Међутим, ни деведесет година касније није откривен тачан одговор када је реч о квалификацији система власти у Аустрији. Раскорак између нормативног и стварног, прокламованог и примењеног, формалног и материјалног траје већ подоста и одговор на питање разликује се од аутора до аутора. Стога ћемо се ми најпре упустити у институционалну анализу организације власти у важећем аустријском уставу како бисмо могли да се активније „укључимо“ у дебату о томе који систем власти постоји у Аустрији.

3.1.1. Законодавна власт

Избор и састав парламента. Федерални парламент се састоји од два дома, Националног савета, у којем се налазе представници грађана, и Федералног савета, који је резервисан за представнике аустријских земаља (лендера), односно федералних јединица. Изузетно, уставотворац је чланом 38. предвидео да се ова два дома заједнички састају у оквиру тзв. Савезне скупштине (*Bundesversammlung*), ради

⁶³⁴ Wolfgang C. Müller, „Austria“, *Semi-Presidentialism in Europe* (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2004, 25.

⁶³⁵ Ђовани Сартори (2003), 149.

полагања заклетве председника Републике, као и у случају потребе за проглашењем ратног стања, што се чини доношењем посебне резолуције.⁶³⁶

Физиономију Националног савета чине 183 народна посланика који су изабрани на временски период од пет година, у складу са принципом сразмерног представништва (упор. чл. 26. и 27. Устава). Активно бирачко право поседују сви који су напунили шеснаест и више година, док је за остваривање пасивног бирачког права старосна граница износи осамнаест година. Чланом 30. Устава предвиђено је да се на челу Националног савета налази председник, као и његове потенцијалне замене, други и трећи потпредседник, који се бирају из сопствених редова (члан 30. Устава). Уставотворац је у члану 31. прописао да се одлуке доносе простом већином, али да је неопходно да у саставу Националног савета буде присутна најмање једна трећина чланова.

Федерални савет је замишљен као представничко тело аустријских земаља које су у њему заступљене према принципу сразмерне представљености. Укупно броји 61. представника, при чему најнасељенија земља (лендер) има право на дванаест места, а остале имају број представника у сразмери са бројем становника, при чему ни једна земља не може имати мање од три (члан 34. Устава).⁶³⁷ Представнике у Федералном савету именују парламенти сâмих земаља (*Lantage*) на временски период који зависи од земље до земље, и креће се између пет и шест година. Притом, чланом 35. ставом 1. је предвиђено да макар једно место мора да припадне политичкој странци која има други највећи број гласова у парламенту земаља. Због оваквог начина избора, Волфганг Милер оцењује да је Федерални савет суштински „партијско тело и огледало Националног савета“.⁶³⁸ Томе сведочи и чињеница да су места за чланове Национални савета груписана по страначкој, а не по земаљској припадности, напомиње Франц Фаленд (*Franz Fallend*).⁶³⁹ Председавајући Федералног савета се бира по абecedном реду из редова земаља на временски период од пола године (члан 36. Устава). Федерални савет одлуке доноси

⁶³⁶ Интересанто је да је поменута уставна одредба гласила готово идентично и у уставном решењу од 1920. године осим што је тада у надлежности тзв. Савезне скупштине био и „избор Председника Савеза (председника републике – прим. А.Н) као и примање његове заклетве“. Детаљније вид. Оливера Вучић (1995), 159.

⁶³⁷ Тренутно највећи број представника има Доња Аустрија (12), а прате је Беч (11) и Горња Аустрија (10), док најмање представника има Бургенланд и Воралберг (3). Број представника свака земље одређује председик републике након општег пописа који се обично одржава у временском интервалу од десет година (Ronald Sturm, „Austria (Republic of Austria)“ *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires* 2005 (eds. Ann Griffiths, Karl Nerenberg), McGill-Queen's University Press, Montreal -Kingston - London - Ithaca, 2005, 49)

⁶³⁸ Wolfgang C. Müller, „Executive-Legislative Relations in Austria: 1945 - 1992“, *Legislative Studies Quarterly* 4/1993, fn. 3, 491.

⁶³⁹ Franz Fallend, „A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective“, *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (eds. Gunter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Innsbruck University Press, UNO Press, Innsbruck - New Orleans, 2015, 41.

уколико је присутна најмање једна трећина чланова, апсолутном већином (члан 37. Устава).

Надлежности парламента. Основне функције односно надлежности аустријског парламента, можемо груписати као законодавне, контролне и изборне. Законодавне надлежности припадају Националном и Федералном савету, при чему њихова позиција није у потпуности равноправна. То је нарочито видљиво приликом расправљања и усвајања закона. Другим речима, Федерални савет располаже само правом суспензивног вета на законе. Наиме, чланом 42. ставовима 2-3. је предвиђено да Федерални савет има право приговора на законски предлог у року од осам недеља од пријема сâмог предлога. Међутим, након подношења приговора, законски предлог се поново „враћа“ пред Национални савет на коначно усвајање, за шта му је неопходна свега половина чланова, односно најмање 92 посланика. Уз то, у појединим ситуацијама као што су распуштање Националног савета, усвајање закона о финансијама, закона о федералном зајму те закона о располагању федералном имовином Федерални савет не поседује чак ни право суспензивног вета (члан 42. став 5). Због тога Владан Петров закључује да је према Уставу Аустрије равноправност домова значајно нарушена у корист првог, општепредставничког дома⁶⁴⁰. Истовремено, поред поменуте уставне слабости, Федерални савет карактерише и политичка слабост. Наиме, иако је Устав у члану 44. ставу 2. предвидео могућност апсолутног вета Федералног савета у оним случајевима који се тичу одузимања законодавних или извршних овлашћења земаља (лендера), досадашња пракса ниједном није применила ову уставну норму.⁶⁴¹ То и не треба много да нас чуди имајући у виду готово идентичан страначки састав Федералног савета и његовог узора, Националног савета.

Контролне надлежности парламента усмерене су према другом краку политичких власти – федералној влади. С тим у вези, парламенту су на располагању поверени механизми попут посланичког питања и интерпелације, али и гласања о неповерењу влади. Међутим, за разлику од посланичког питања и интерпелације, коју равноправно могу да користе чланови оба дома федералног парламента Аустрије (упор. члан 52. Устава), покретање питања одговорности владе поверено је искључиво општепредставничком дому, Националном савету (упор. члан 74. Устава). Напослетку, када је реч о изборној функцији, парламент утиче на избор појединих високих државних функционера попут дела судија Уставног суда (члан 147. Устава) Притом, када је реч о избору судија Уставног суда, половину чланова бира влада, док је избор друге половине судија равноправно подељен између Националног и Федералног савета.

⁶⁴⁰ Владан Петров (2004), 145.

⁶⁴¹ Ово уставно овлашћење је уведено уставном ревизијом од 1984. године. За више детаља вид. Wolfgang C. Müller, „Austrian Governmental Institutions: Do they matter?“, *West European Politics* 1/1992, 123.

Распуштање парламента. На крају, када је реч о распуштању федералног парламента, односно његовог доњег, општепредставничког дома - Националног савета, аустријски уставотворац је предвидео два решења - 1) распуштање од стране председника Републике, као и 2) тзв. самораспуштање, односно распуштање сопственом одлуком на основу посебног закона (упор. члан 29. ст. 1-3. Устава).

Уколико то учини председник, аутоматски се расписују превремени парламентарни избори, при чему председник право дисолуције парламента примењује на предлог владе. Уз то, уставотворац је ограничио председника формулацијом да се распуштање може десити само једном из истог разлога. Оба ограничења критикује Волфганг Милер који напомиње да су она гротесна, имајући у виду надлежности председника према влади као и непостојање начина на који би се проверили председникови разлози за распуштање.⁶⁴²

Парламент односно један његов дом - Национални савет - се у Аустрији може распустити и сопственом одлуком.⁶⁴³ У питању је тзв. самораспуштање и у том случају Национални савет пре истека мандата на који је изабран, доношењем закона, одлучује о свом распуштању. За такву одлуку неопходна је квалификована већина посланика.⁶⁴⁴

3.1.2. Извршна власт

Избор председника. Председник Аустрије бира се непосредно од стране грађана на временски период од шест година са правом реизбора. Он мора да има најмање тридесет и пет година живота и не сме да буде припадник краљевске династије или некадашње краљевске династије. Симовић напомиње да је ова уставна одредба донета на инсистирање социјалдемократа који су желели да се обезбеде да „којим случајем не би, злоупотребом републиканских институција, дошло до обнове монархије“.⁶⁴⁵ Да би кандидат за председника био изабран на ту функцију, он мора да добије натполовичну већину важећих гласова. Уколико ниједан од кандидата не освоји већину гласова, организује се други круг избора. У њему се налазе два кандидата која су у првом кругу освојила највише гласова и победник је онај кандидат који освоји већину гласова (члан 60. став 2. Устава).

⁶⁴² Wolfgang C. Müller (2004), 34.

⁶⁴³ Упоредно посматрано, могуће је тзв. самораспуштање оба дома. Пајванчићка и Вуковић истичу да је такво уставно решење присутно у Белгији, Холандији и Пољској. Вид. Маријана Пајванчић, Миодраг Вуковић, *Парламентарно право*, Konrad Adenauer Stiftung, Подгорица, 2019, 63.

⁶⁴⁴ *Ibid.*

⁶⁴⁵ Дарко Симовић (2008), 175.

Волфганг Милер наводи да се други круг избора до сада организовао само три пута - 1951, 1986. и 1992. године.⁶⁴⁶

Надлежности председника. Председник Аустрије има уставом поверен широк делокруг надлежности, што је у складу са природом полупредседничког система. Другим речима, „он је институционално гледано снажно позициониран“, примећује Милер.⁶⁴⁷ Чланом 70. Устава Аустрије је предвиђено да председник именује канцелара, а на предлог канцелара и остале чланове Владе. Уз то, на основу истог члана, председник располаже овлашћењем разрешења канцелара или целокупне Владе, а на предлог канцелара може да смењује и поједине ресорне министре. На крају, „најјаче оружје“⁶⁴⁸ у рукама шефа државе је његова могућност да распусти Национални савет (члан 29. Устава).⁶⁴⁹ Међутим, председник овде није неограничен као што је то случај приликом одабира и опозива канцелара – право распуштања Националног савета може да користи само једном из истог разлога. Уз то, важно је напоменути да је чланом 64. предвиђено да канцелар може да замени председника Републике на тој функцији, када он није у могућности да испуни своје обавезе. Међутим, уставотворац је пропустио да утврди који су то конкретни разлози. Стога је уставним амандманима од 1977. преуређен поменути члан. Наиме, уколико је председник онемогућен у обављању својих функција дуже од двадесет дана, уколико је преминуо на функцији или уколико је покренут референдумски поступак за његову смену, функцију председника Републике преузима колегијум састављен из председника и потпредседника Националног савета (*collegium*), који одлуке доносе већином. Овај институционални корак ка парламентаризму само је потврдио фактичко стање – изузетно битну улогу Националног савета у креирању унутрашње и спољне политике Аустрије.

Поред поменутих надлежности, шеф аустријске државе представља државу у иностранству, прима и акредитује дипломатске представнике, поставља конзуле и закључује међународне уговоре. Уз то, председник републике именује официре и друге државне функционере, додељује им службена звања и даје помиловања (члан 65. Устава). Поред тога, чланом 80. Устава он обавља функцију врховног команданта оружаних снага Аустрије. На крају, вреди поменути и овлашћење предвиђено чланом 100. ставом 1. Устава Аустрије. Њиме се председнику републике даје могућност да распусти законодавно тело земаља, односно било који од девет аустријских лендера, на предлог владе и уз сагласност Федералног савета.

⁶⁴⁶ Wolfgang C. Müller (2004), 26.

⁶⁴⁷ Wolfgang C. Müller (1992), 105.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, 106. Међутим, не бисмо се сложили са оценом да је формално-правно гледано, најјаче овлашћење аустријског председника његова могућност распуштања Националног савета. Чини нам се да је потенцијално опасније решење предвиђено чланом 18 Устава Аустрије које додељује законодавне капацитете председнику републике уколико је то неопходно за спречавање очигледне, непоправљиве штете за националне интересе, а о којем је раније у раду било нешто више речи.

⁶⁴⁹ Интересантно, распуштање Националног савета од стране председника Републике се до сада десило само једном, 1930. године. Wolfgang C. Müller (2004), 34.

Сагласност Федералног савета постоји уколико је присутно најмање половина чланова и то уколико се потврдно изјасни двотрећинска већина. Представници федералне јединице чије ће законодавно тело потенцијално бити распуштено не учествују у гласању. Дакле, овде председнику ипак нису у потпуности „одрешене руке“, већ доношење одлуке у највећој мери зависи од воље Федералног савета. Ни овај механизам никада до сада није био коришћен.

Одговорност председника. Аустријски уставотворац је установио две врсте одговорности председника – политичку и правну. Политичка одговорност предвиђена је чланом 60. ставом 6. Устава Аустрије и о њој коначан суд дају грађани. Наиме, уставотворац је предвидео могућност опозива председника Републике путем референдума, пре истека његовог мандата. Одлуку о расписивању референдума доноси Федерални парламент, којег за ту прилику сазива канцелар Аустрије, на захтев Националног савета. За покретање сâмог поступка, неопходно је две трећине гласова чланова Националног савета, којих у овом случају мора бити најмање половина. Међутим, у случају неуспелог опозива председника на референдуму, последично долази до распуштања Националног савета (члан 60. став 6. Устава, у вези са чланом 29. ставом 1. Устава). Другим речима, „референдум *de facto* доводи гласаче до избора између председника и парламента“.⁶⁵⁰

Поред опозива, Устав у члану 142. ставу 2. тачки а. предвиђа и могућност разрешења председника због повреде Устава која произилази из вршења или невршења функције. У питању је правна одговорност о којој одлучује Уставни суд, али је најпре неопходно да један од два дома Федералног парламента поднесе предлог. Другим речима, „реч је о својеврсном облику импичмента против председника“.⁶⁵¹ Након подношења предлога, аустријски канцелар сазива заједничку седницу оба дома Федералног парламента, на којој је неопходно да присуствује већина посланика, а који двотрећинском већином гласова покрећу поступак пред Уставним судом. „За разлику од политичке одговорности путем опозива“ – истиче Трипковић, „уколико Уставни суд нађе да председник није одговоран, не следе никакве негативне консеквенце за скупштину“.⁶⁵² Уколико, пак, Уставни суд одлучи да је председник прекршио Устав, санкција је губитак функције. Међутим, важно је напоменути да се у досадашњој пракси ни једном није организовао поменути референдум нити је Уставни суд одлучивао о питању одговорности председника Аустрије. Због тога се често у теорији овај институт

⁶⁵⁰ *Ibid.*, 28.

⁶⁵¹ За више детаља вид. Бошко Трипковић, „Настанак одговорности шефа државе у Немачкој и Аустрији: опозив и судски импичмент у перспективи полупредседничког система“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду* 3/2009, 369-371.

⁶⁵² *Ibid.*, 363

назива „Дамокловим мачем на папиру, који у пракси производи симболичко дејство“.⁶⁵³

Избор и састав владе. Аустријски уставотворац је члановима 69-78. резервисао за уређење положаја владе. Чланом 69. је предвиђено да се највиши административни послови аустријске федерације поверавају канцелару, вицеканцелару и Влади, уколико се они не налазе у надлежности председника. На тај начин је уставотворац тежиште извршне власти благо усмерио у корист институције шефа државе. Раније смо поменули да председник Републике именује канцелара Аустрије који потом бира састав свог кабинета, уз сагласност председника. Уз то, шеф државе на основу устава може да разреши целокупну владу, канцелара, а може и да смењује поједине чланове владе. Иако устав додељује председнику Аустрије могућност да буде „архитекта у стварању владе“, стварна овлашћења председника републике на прате слово устава. Другим речима, председник републике *de facto* има јако мало простора за маневрисање.⁶⁵⁴ Разлог томе лежи у уставном обичају створеном након Другог светског рата према коме председник победничке политичке странке постаје кандидат за канцелара, који сам саставља владу.⁶⁵⁵ Стога је председник ограничен само на потврђивање страначког договора и избора због чега већина аутора оцењује да Аустрија заправо има „флексибилан устав“⁶⁵⁶ и „церемонијалног председника“.⁶⁵⁷

Кворум Владе за доношење одлука је натполовична већина њених чланова. Број чланова Владе, односно министара не представља уставну материју већ је детаљно уређен Законом о влади. Тренутно влада Аустрије броји четрнаест министарстава на чијем челу се налази тринаест министара и министарки.⁶⁵⁸ Влада Аустрије је по свом карактеру мешовита, што значи да министри уједно могу да буду и посланици у Националном савету.

Надлежности владе. Аустријски уставотворац је влади доделио неколико значајних овлашћења. Наиме, поред извршне функције, у надлежности владе се налазе и врховне административне функције, вођење унутрашње и спољашње политике, изборна као и квазизаконодавна функција.

Извршна функција, као једна од „првих“ надлежности Владе, подразумева њено извршавање закона које је претходно усвојио законодавни орган, као и

⁶⁵³ *Ibid.*, 364

⁶⁵⁴ Wolfgang C. Müller (2004), 29.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, 30.

⁶⁵⁶ Harald Eberhard, Konrad Lachmayer, „Constitutional Reform 2008 in Austria. Analysis and Perspectives“, *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2/2008, 115.

⁶⁵⁷ Ђовани Сартори (2003), 149.

⁶⁵⁸ Занимљиво је да је Мартин Кошер (*Martin Kocher*) министар у два министарства - министарству рада и министарству дигиталних и економских послова. То је и уставом дозвољено, будући да члан 77. став 4. дозвољава министрима да се налазе на челу више министарстава.

судских одлука. Ради остварења тог циља, она доноси одговарајуће уредбе којима прецизира начин спровођења закона. Поред тога, Влада преко својих министарстава обавља надзор и контролу рада државне управе, а уједно је и носилац врховних административних надлежности у федерацији, захваљујући чему утиче на структуру и организацију чиновничког апарата у земљи. Располагање широком чиновничким апаратом, омогућује влади оперативност, односно утврђивање и вођење унутрашње и спољашње политике земље. С тим у вези она потписује и доноси најразличитије правне акте, политички усмерава државу и за то сноси политичку одговорност.⁶⁵⁹ Изборна функција Владе резервисана је за одабир дела судија Уставног суда односно избор судија Врховног суда (упор. члан 147. и члан 86. Устава). Напоследку, квазизаконодавне надлежности владе садржане су у њеној могућности да предлаже поједина законска решења, односно учествује у законодавној иницијативи као и да дела у циљу потенцијалне „исправке“ закона. Наиме, Устав Аустрије у члановима 50-51б. посебно препознаје значај владиних законских предлога у области буџета и јавних финансија које се директно достављају Националном савету на усвајање, готово без расправе. Поред тога, влада има могућност и да „исправи“ претходно усвојен закон, уколико се користи застарела терминологија или он упућује на неке акте који су ван правне снаге и слично, с тим да се сматра да је ступио на снагу даном објављивања „исправљене“ верзије.

Одговорност владе. Аустријска влада је на основу члана 74. за свој рад одговорна пред Националним саветом. Међутим, „уставотворац се није побринуо да обезбеди стабилност овог дела егzekутиве“, како то наводи Симовић, јер је за изгласавање неповерења неопходна већина гласалих у присуству само половине чланова Националног савета. Другим речима, савезна влада може да у Националном савету буде оборена само ако јој неповерење изгласа четвртина плус један посланик Националног савета. Поред тога, устав је на основу члана 76 и члана 142. става 2. тачке ц. доделио право Националном савету да тужбом (*anklage*) покрене поступак против појединих чланова Владе због потенцијалне повреде закона. За покретање тужбе неопходна је већина присутних гласова Националног савета, при чему Уставни суд одлучује о оптужници, а санкција је разрешење.

3.1.3. Општи осврт

На основу свега поменутог, јасно је да питање квалификације система власти у Аустрији превазилази нормативну сферу. „Упркос директно изабраном председнику са значајним формалним овлашћењима, превласт законодавног тела

⁶⁵⁹ Милер наводи да аустријска бирократија далеко утицајнија него што то устав предвиђа, нарочито у изради законских предлога за владу. Вид. Wolfgang C. Müller (1992), 112.

је и даље једна од кључних карактеристика аустријског система власти“, наводи Милер.⁶⁶⁰ Након Другог светског рата, политичка пракса је у великој мери обликовала аустријско друштво, стављајући у први план законодавно тело и договор политичких странака унутар њега. Уз то, „јасно је да парламентарни избори, а не председнички, одлучују о расподели политичке моћи“, вели Симовић.⁶⁶¹ Стога, поред уставних правила о овлашћењима и надлежности власти, неопходно је да у класификацију политичких система као критеријум буде уврштен и начин вршења власти, који произилази из доминантне институционалне праксе.⁶⁶² То је био одлучујући разлог да Милер, Брунцлик и Кубат као и Симовић систем власти у Аустрији квалификују као парламентарни.⁶⁶³ Чак је и Морис Диверже систем власти у Аустрији дефинисао као „привидни полупредседнички систем“, односно полупредседнички систем са парламентарном праксом.⁶⁶⁴ Чини се да је Дивержеов приступ дефинисању аустријског систем власти најсвеобухватнији и најисправнији. Наиме, Сартори је бележио да „неке правне норме дуго могу бити неактивне, а после се могу вратити у живот“.⁶⁶⁵ Другим речима, у промењеним околностима, аустријски формални устав би имао некакве шансе да васкрсне.⁶⁶⁶ Међутим, такве шансе су минималне, нарочито уколико имамо у виду чињеницу да ни пандемија заразне болести COVID-19 није „приморала“ председника да посегне за својим уставним овлашћењима.⁶⁶⁷ Стога ћемо констатовати да је парламентарна пракса несумњиво „преобликовала“ систем власти у Аустрији, начинивши од ње државу која само формално има полупредседнички систем, али која у потпуности функционише као парламентарна република.

⁶⁶⁰ Wolfgang C. Müller (1993), 469-470.

⁶⁶¹ Дарко Симовић (2008), 183.

⁶⁶² Више о овом критеријуму разликовања вид. Ирена Пејић, „Парламентарна влада: Могућност равнотеже у систему поделе власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 73/2016, 73.

⁶⁶³ Упор. Wolfgang C. Müller (2004), 22; Miloš Brunclík, Michal Kubát (2019), 22. Међутим, Милош Брунцлик и Михал Кубат наводе да је 2016. године постојала „шпекулација“ о оживљавању председничких овлашћења шефа државе будући да је то најављивао Норберт Хофер (Norbert Hofer), фаворит за победу на председничким изборима на кладионицама. До тога ипак није дошло јер је Хофер изгубио председничку трку од Александра Ван дер Белена (Alexander Van der Bellen), који је остао уздржан у коришћењу председничких овлашћења. За Ван дер Белена је гласало 53,3 % грађана, док је Хофера подржало 46,7 % грађана.

⁶⁶⁴ Maurice Duverger (1986), 7-17.

⁶⁶⁵ Ђовани Сартори (2003), 149.

⁶⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁶⁷ Штавише, пандемија корона вируса је произвела фактичку централизацију државе, оличену у доњем дому парламента (кога је послушно пратио горњи дом) и снажној улози владе. За више детаља вид. Karl Kössler, „Managing the COVID-19 Pandemic in Austria. From national unity to a *de facto* unitary state?“, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022, 70-85.

3.2. Руска Федерација – нова држава, стари проблеми

Систем власти успостављен у Руској Федерацији након слома социјализма представља једно иновативно, атипично решење које по својој форми највише одговара полупредседничком систему, мада и ту постоје опречна мишљења.⁶⁶⁸ Разлог томе представља готово фараонска позиција шефа државе, која је додатно ојачана након усвајања уставних амандмана 2020. године. Из тог разлога, Андреј Захаров (*Андрей Захаров*) иронично руску политичку арену поистовећује са „уметничком сценом за соло наступ“⁶⁶⁹, док Мек Фол (*Michael McFaul*) истиче да је у Русији тренутно присутна „аутократска рестаурација“.⁶⁷⁰ Ми нећемо „журити“ са закључком. У наставку рада ћемо институционално преиспитати важеће уставне оквире везане за законодавну и извршну власт, наравно уз осврт и на његову практичку примену, како бисмо покушали да и сами утврдимо који систем власти је тренутно присутан у Руској Федерацији.

3.2.1. Законодавна власт

Избор и састав Савезног парламента. Законодавна власт у Руској Федерацији детаљно је регулисана члановима 94 – 109. Устава. Савезни парламент представља представничко тело које се састоји од два неравноправна и неједнака дома - Државне думе, општепредставничког дома и Федералног савета, федералног дома.

Када је реч о Државној думи, њу чини укупно 450 депутата (посланика) чији је мандат уставом орочен на максимално пет година. За депутата може бити изабран сваки грађанин који има најмање двадесет и једну годину и који поседује бирачко право (чл. 95-97. Устава Русије). Међутим, изборни систем, односно начин

⁶⁶⁸ Вид. Stephen White (2004), 229-231; Oleg Zaznaev (2008), 31-40; Jane Henderson, *The Constitution of Russian Federation. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011, 112; Davor Boban, „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj“, *Analiza hrvatskog politikološkog društva* 1/2006, 63-65; Дарко Симовић (2008) 216; Dragoljub Popović (2019), 185; Милош Станић, „Правна анализа најновијих уставних амандмана у Руској Федерацији, *Српска политичка мисао* 3/2020, 85.

⁶⁶⁹ Andrei Zakharov, „The Russian Parliament and Vladimir Putin’s Presidency“, *Elusive Russia. Current Developments in Russian State Identity and Institutional Reform under President Putin* (eds. Katliijn Malfiet, Ria Laenen), Leuven University Press, Leuven, 2007, 73.

⁶⁷⁰ Michael McFaul, „Russia’s Road to Autocracy“, *Journal of Democracy* 4/2021, 20.

расподеле мандата и друга важна питања нису уређени Уставом, већ су препуштени законодавцу, примећује Владан Кутлешић.⁶⁷¹ Реформом изборног законодавства 2016. године за расподелу мандата предвиђен је комбиновани изборни систем, где се 225 депутата бира већином гласова у једној изборној јединици, док се преосталих 225 депутата бира на основу пропорционалног система, при чему је цензус са некадашњих 7 % смањен на 5 %.⁶⁷² Што се тиче одлучивања чланом 103. став 3. Устава је утврђено да Дума одлучује већином укупног броја својих чланова у форми резолуције. На крају, уставотворац је чланом 109. предвидео могућност председниковог распуштања Државне думе, уколико она три пута одбије председников предлог председника владе или у случају предлагања односно изгласавања неповерења влади (члан 111. и члан 117. Устава). Чланом 117. став 3-5. је нормирано да се Државна дума не може распустити у року од годину дана од од њеног избора, уколико траје поступак смене председника Републике, као ни у случају ратног или ванредног стања, односно у временском периоду од шест месеци пре истека мандата председника републике. Ова „супермоћ“ у рукама председника Републике, односно његова дискрециона одлука о потенцијалном распуштању „непослушне“ Думе довољно за себе говори о њеном стварном положају, примећује Станић.⁶⁷³

Федерални савет представља заједничко тело различитих федералних ентитета (субјеката) које укупно броји 170 чланова.⁶⁷⁴ Према уставној дефиницији из члана 95. става 2. половину чланова Федералног савета чине представници законодавне власти сваког субјекта федерације, док другу половину чине представници органа извршне власти сваког федералног субјекта, наравно, на основу процене и избора председника републике. Другим речима, сваки субјект федерације има два представника, чиме је у потпуности примењено начело паритета. Устав Русије забрањује истим особама да истовремено буду депутати у Државној думи и чланови Федералног савета (члан 97. ст. 2. Устава). Овакав састав Федералног савета критикује Џејн Хендерсон (*Jane Henderson*) називајући га лобистичким телом (*lobbying body*), чији чланови представљају политичке менаџере

⁶⁷¹ Vladan Kutlešić, *Les constitutions postcommunistes européennes. Etude de droit comparé de neuf états*, Bruylant, Bruxelles, 2009, 75.

⁶⁷² Derek S. Hutcheson, „Contextualizing the 2016 State Duma Election”, *Russian Politics* 4/2017, 401.

⁶⁷³ Милош Станић (2020), 89.

⁶⁷⁴ У Руској Федерацији федерални ентитети (субјекти) су: републике (22 без Крима), покрајине (9), области (46), градови федералног значаја (2 и Севастопол), аутономне области (1) и аутономни окрузи (4). Наравно важно је напоменути да се у саставу Федералног савета налазе и два представника из Крима (и града Севастопоља) – територије која је противправно припојена Руској Федерацији 2014. године. Више о овом питању упор. Russia's Federal Constituent Entities, <http://www.council.gov.ru/en/structure/regions/>, (12.07.2023); Christian Marxsen, „The Crimea Crisis. An International Law Perspective”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg Journal of International Law)* 2/2014, 367-391; Svetlana Panina-Burke, „The Reunification of Crimea and the City of Sevastopol with the Russian Federation”, *Russian Law Journal* 3/2017, 29-68;

који су запослени у регионалним законодавним и извршним органима.⁶⁷⁵ Шашкова, Верлен и Кудрјашова (*Anna Shashkova, Michel Verlaine, Ekaterina Kudryashova*) су још оштрији у критици Федералног савета. Он за њих фактички функционише по принципу поделе надлежности, а не по принципу поделе власти, будући да председник дискреционо бира чланове овог тела.⁶⁷⁶ Што се тиче временског периода трајања мандата чланова Савета, он не представља уставну материју (*materia constitutionis*) Савезним законом је предвиђено да се одлука доноси апсолутном већином гласова. Када је реч о распуштању, раније смо видели да је уставотворац такав облик деловања предвидео само за Државну думу, а не и за Федерални савет. То је последица система неравноправног бикамерализма. Кутлешић то условно правда чињеницом да је „распуштање предвиђено само у вези са избором и поверењем у рад председника владе Руске Федерације, поводом којих Федерални савет нема никакве надлежности“.⁶⁷⁷

Надлежности Савезног парламента. Када је реч о подели надлежности, руски уставотворац је био прилично иновативан – предвидео је посебне надлежности Државне думе, Федералног савета, као и заједничке надлежности оба дома. Тако је на основу члана 103. Устава надлежност Думе укључује: давање сагласности за именовање председника Владе од стране председника Републике, одлучивање о поверењу Влади, примање годишњег извештаја о раду Владе, именовање и разрешавање председника Централне банке Руске Федерације као и половине ревизора Рачуноводствене коморе, именовање и разрешавање Повереника за људска права, проглашавање амнестије и на крају, покретање питање опозива председника Републике. Чланом 102. уставотворац је методом енумерације навео надлежности Федералног савета. То су: доношење одлуке о промени граница унутар субјеката Руске Федерације, потврђивање одлука председника Републике о увођењу ратног и ванредног стања, одлучивање о употреби оружаних снага Руске Федерације ван територије Руске Федерације, расписивање избора за председника Републике, одлучивање о опозиву председника Републике те именовање судија Уставног суда, Врховног суда, Врховног арбитражног суда односно именовање и разрешавање Генералног тужиоца и председника Рачуноводствене коморе. На крају, када је реч о примарној, законодавној надлежности, она је условно речено налази у заједничкој надлежности оба дома руског представничког тела, Државне думе и Федералног савета. Међутим, уставом је предвиђено да Федерални савет само делимично има законодавну надлежност, јер он на основу члана 105. става 3. само разматра

⁶⁷⁵ Jane Henderson, *The Constitution of Russian Federation. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011, 171.

⁶⁷⁶ Anna Shashkova, Michel Verlaine, Ekaterina Kudryashova, „On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020“, *Russian Law Journal* 1/2020, 81.

⁶⁷⁷ Владан Кутлешић, *Организација власти. Упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002, 121-122.

претходно усвојене савезне законе од стране Државне Думе.⁶⁷⁸ Међутим, уколико се чланови Федералног савета не сложе са предложеним законским решењем, оба дома федералног парламента ће заједнички створити посебну Комисију која треба да превазиђе постојеће противречности, након чега ће савезни закон бити признат од Државне думе (члан 105. став 4. Устава). Неравноправни положај два дома још је видљивији у случајевима у којима се Државна дума не слаже са одлуком Федералног савета. Наиме, чланом 105. став 5. је предвиђено да ће се у том случају сматрати да је савезни закон усвојен уколико га је током другог гласања подржало најмање две трећине укупног броја депутата Државне думе. Уз то, важно је напоменути да је законодавна надлежност након усвајања уставних амандмана додатно сужена, јер је на основу члана 107. става 3. Устава проширено право законодавног вета шефа државе у односу на раније решење.⁶⁷⁹ Сада, уколико председник Руске Федерације у року од четрнаест дана од пријема савезног закона не потпише исти, Државна дума и Федерални савет ће поново размотрити оспорени закон. Уколико га и након разматрања поново подрже двотрећинском већином од укупног броја у оба тела, председник Русије ће прогласити савезни закон у року од седам дана. Међутим, шеф државе може да предложи Уставном суду Русије оцену уставности поново изгласаног савезног закона. Тиме он *de facto* добија „двоструки вето“, односно утицај на законодавни процес преко ресурса у Уставном суду, показујући притом велико неповерење према законодавним органима, истичу Шашкова, Верлен и Кудрјашова.⁶⁸⁰

Распуштање Савезног парламента. Руски уставотворац је, члановима 111, 112. и 117. регулисао могућност распуштања општепредставничког дома свих грађана – Државне думе. Наиме, члановима 111. и 112. Устава је таква могућност допуштена председнику Руске Федерације, а као разлози за распуштање су наведени следећи: одбијање потврде кандидатуре председника владе као и његових заменика и министара. Наиме, уколико се поменути председника председника Републике за место председника Владе, као и његових заменика и министара одбију више од три пута од стране Думе, председник Руске Федерације ће их свакако именовати, али му је, приде, остављена могућност да распусти Државну думу и распише ванредне парламентарне изборе. Сурен Авакјан напомиње да је „према претходном уставном решењу, председник Русије у поменутим ситуацијама био у обавези да распусти Думу, а да је сада питање распуштања Думе ствар његове дискреционе оцене“⁶⁸¹. На тај начин је улога

⁶⁷⁸ Притом, Федерални савет је у обавези да разматра оне савезне законе које је претходно усвојила Државна Дума а тичу се: савезног буџета, пореза и других дажбина, финансијске, валутне, кредитне и царинске регулативе, ратификацији и отказивању међународних уговора, статуса и заштите државне границе Руске Федерације и рата и мира (члан 106. Устава Русије).

⁶⁷⁹ Вид. Милош Станић (2020), 89-90.

⁶⁸⁰ Anna Shashkova, Michel Verlain, Ekaterina Kudryashova (2020), 73.

⁶⁸¹ Сурен А. Авакјан, *Конституционално право Русије*, НОРМА ИНФРА-М, Москва, 2021, 372.

општепредставничког дома сведена на улогу консултативног тела без тежине, чије битисање не утиче много на извршну власт.

Поред тога, чланом 117. Устава Руске Федерације председнику је дозвољено да распусти Думу уколико је иста изгласала неповерење или је одбила да укаже поверење влади. За такав потез претходно је неопходна већина гласова депутата Думе, а председнику је остављена могућност да се не сагласи са поменутом одлуком и изабере хоће ли изгласати оставку влади или ће се определити за распуштање општепредставничког тела, Думе. Овакво решење задржано је из претходног уставног текста, а његов циљ је – наводи Авакјан – „жртвовање Думе у корист владе која је по мери председника“.⁶⁸²

3.2.2. Извршна власт

Карактеристика извршне власти у Русији је постојање њеног дуализма. Међутим, формалноправно гледајући, председник Републике не припада ни једној грани власти, укључујући и извршну власт. Фактички, он дела у оквиру све три гране власти. Чланом 80. Устава је предвиђено да се он налази на челу државе, али не и владе. Овакав „крунско-председнички дизајн“⁶⁸³ представља последицу Јељцинових жеља за централизацијом, па и персонификацијом целокупне власти. Међутим, пажљива анализа надлежности председника Руске Федерације недвосмислено га сврстава у извршну власт што је за нас довољан разлог да га и ми посматрамо као њен део.

Избор председника. Када је реч о избору председника Руске Федерације, Устав у члану 81. ставу 1. наводи да се он бира непосредно од стране грађана, на временски период од шест година, општим, једнаким и тајним гласањем. „У односу на раније решење, амандманима је промењена (повећана) дужина трајања мандата председника што, упоредноправно посматрано, није неприродно нити недемократично“, примећује Станић.⁶⁸⁴ Пасивно бирачко право припада држављанима Руске Федерације који имају најмање 35 година живота и најмање 25 година пребавилишта у Русији, а који немају и нису претходно имали страно држављанство, боравишну дозволу или други документ којим се потврђује право сталног пребивалишта руског држављанина на територији стране државе (члан 81. став 2. Устава). У поменутој одредби присутно је неколико промена у односу на

⁶⁸² *Ibid.*, 696

⁶⁸³ William Partlett, „Russia’s 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis“, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23/2021, 322.

⁶⁸⁴ Милош Станић (2020), 92. До усвајања уставних амандмана 2020. године, мандат председника је био ограничен на временски период од четири година, уз могућност реизбора.

ранији уставни текст. Наиме, поопштрени су критеријуми за избор председника, јер је до усвајања уставних амандмана Устав захтевао најмање 35 година живота, али и минимум 10 година пребивалишта не предвиђајући притом додатне услове који се везују за држављанство и боравишну дозволу. Међутим, најзначајнија и најконтроверзнија промена у односу на раније уставно решење је видљива у члану 81. ставу 3. Устава којом се ограничава дужина трајања мандата председника. Наиме, стара уставна одредба је гласила: „Једно те исто лице не може обављати функцију председника Русије више од два пута узастопно“. Новим решењем, усвојеним 2020. године, избрисана је реч „узастопно“. Тиме је, на први поглед, уставотворац ограничио број мандата председнику, онемогућивши га да након два мандата паузира па да се потом поново кандидује на место председника и одатле врши власт.⁶⁸⁵ Међутим, исти члан је у наредној тачки доживео извесну техничку допуну, која, према мишљењу Нгоц Сона (*Bui Ngoc Son*), у потпуности утиче на карактер читавог руског система власти.⁶⁸⁶ Реч је о одредби која предвиђа да се ово ограничење не примењује на лица која у моменту ступања на снагу уставних измена врше или су вршила председничку функцију. На тај начин је уставотворац недвосмислено омогућио Владимиру Путину да у још два мандата обавља функцију шефа државе, од којих је он један већ започео.⁶⁸⁷ Сликвито посматрано, „Путин би могао поново да се кандидује за председника Руске Федерације не само 2024. године, већ и 2030. године, што би га потенцијално задржало на власти све до 2036. године, када би он прославио свој 83. рођендан“⁶⁸⁸ Стога, закључује Нгоц Сон, ово ипак није само техничка промена, већ суштинска – јер је председник Руске Федерације најважнија и најснажнија функција у целокупној организацији власти.⁶⁸⁹ Чини нам се да је заиста уставотворац желео да по сваку цену стабилизује функцију шефа државе оличену у лику и делу Владимира Путина, избравши погрешан пут – додатно слабећи крхке демократске темеље зарад остваривања привидне, ауторитарне стабилности која у себи нуди бројне опасности попут индивидуализације, па чак и злоупотребе власти.

⁶⁸⁵ Сетимо се да је управо Путин искористио овакву уставну формулацију када је у једном мандату (2008-2012. година) дотадашњи председник владе Дмитри Медведев (и близак Путином сарадник – прим. А.Н.) изабран на место председника Руске Федерације, да би се потом, 2012. године на месту шефа државе поново „нашао“ Владимир Путин. Џејн Хендерсон овај период назива „тандемократијом“ (*tandemocracy*), имајући у виду договор Медведева и Путина око „рокаде функција“, али и сматрајући да се упркос свему сва власт и даље налази у рукама Владимира Путина (*Jane Henderson* (2011), 106).

⁶⁸⁶ *Bui Ngoc Son*, „Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments“, *New York University Journal of International Law and Politics* 3/2021, 770.

⁶⁸⁷ Наиме, 2024. године организовани су редовни председнички избори у Руској Федерацији на којима је (поново) победу однео Владимир Путин, освојивши преко 87 % гласова. *Putin claims landslide in Russian election and scorns US democracy*, <https://www.bbc.com/news/world-europe-68592781> (10.04.2024).

⁶⁸⁸ *Elizabeth Teague*, „Russia’s Constitutional Reforms of 2020“, *Russian Politics* 5/2020, 307.

⁶⁸⁹ *Bui Ngoc Son* (2021), 770.

Надлежности председника. Изузетно широк делокруг надлежности председника Русије, предвиђен члановима 83-89, могуће је груписати у пет целина – то су кадровске, медијаторске, међународне, војне и остале надлежности.⁶⁹⁰ У кадровске надлежности убрајамо именовање (и разрешење) председника Владе, руковођење Владом, као и предлагање кандидата Федералном савету за судије Уставног суда Руске Федерације и Врховног суда Руске Федерације, судије других савезних судова односно учествује у избору Генералног тужиоца Руске Федерације и осталих тужилаца у земљи. Поред тога, у кадровска овлашћења председника републике можемо навести и расписивање избора за Државну думу као и распуштање Државне думе. Медијаторска надлежност председника Русије се огледа у решавању спорова између савезних власти и власти федералних ентитета, док његову међународну надлежност чини вођење спољне политике земље, преговарање и потписивање међународних уговора, као и примање акредитивних односно опозивних писама дипломатских представника. Војне надлежности чини могућност увођења ратног стања на делу територије или читавој територији Руске Федерације. На крају, под остале надлежности сврставамо могућност увођења ванредног стања на делу територије или читавој територији Руске Федерације⁶⁹¹, организовање референдума, подношење нацрта закона Државној думи, одлучивање о држављанству и додели награда и одликовања као и подношњење годишњег извештаја о стању нације пред Савезним парламентом (односно оба дома законодавне власти). Дакле, колико год да се широко постављен делокруг надлежности формално уклапа у Дивержеову па и нашу дефиницију полупредседничког система, постоји бојазан да ће смањење овлашћења представничког тела на штрб председника Русију у потпуности произвести у ауторитарни систем.

Одговорност председника. Напоследку, покретање питања одговорности председника регулисано је чланом 93. Устава Руске Федерације. Наиме, поступак за смену председника може да се покрене само у општепредставничком телу, Државној думи, уз помоћ једне трећине гласова свих посланика, на основу резолуције коју је донела посебна Комисија Државне думе, образована искључиво овим поводом. У следећој фази, поступак бива покренут уколико га прихвате две трећине свих посланика из оба дома, Думе и Федералног савета, и то само у случају

⁶⁹⁰ Стога Пјер Пакте и Фердинанд Мелан Сукреманије оцењују да се руски председник понаша као мешавина америчког и француског (Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 243).

⁶⁹¹ Путин је за време пандемије корона вируса (од 2. априла до 30. маја 2020. године) потписао три декрета којима је значајан део надлежности уступио нижим федералним конститутивима, у складу са члан 72. Устава Русије. Ипак, Вишеслав Селвиверстов (*Viacheslav Seliverstov*) истиче да је све то учињено у духу „председничке вертикалне власти“, односно високе централизације, која председнику омогућава да преко своје политичке странке у потпуности контролише све нивое политичких власти - како федерације, тако и федералних јединица. Сликвито, „од 85 гувернера, свега седморо представља опозиционе политичке странке“. Viacheslav Seliverstov, „Russia’s Fight against COVID-19. Dealing with global threat under crisis and stagnation“, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022, 161 и 167.

велеиздаје или неког тежег кривичног дела. Одлуку о постојању велеиздаје или неког тежег кривичног дела мора да донесе Врховни суд Руске Федерације, док Уставни суд Руске Федерације мора да потврди да је поштована процедура за покретање поступка за смену председника. На крају, уколико су сви наведени услови испуњени, председник Руске Федерације се разрешава на основу двотрећинске већине од укупног броја чланова Федералног савета, најкасније у року од три месеца од покретања поступка пред Думом. Наравно, имајући у виду који органи спроводе поступак смењивања, јасно је да је до њега немогуће доћи у пракси, односно да је у тренутном односу снага у руском друштву овај члан апсолутно непримењив.

Избор и састав владе – тела у сенци председника. Чланом 110. Устава Русије је нормирано да извршна власт припада Влади која се налази под општим вођством председника Руске Федерације, а чине је председник Владе, заменик председника Владе и министри. Оваком уставном формулацијом, усвојеном 2020. године, председник Републике се и формално налази у доминантном положају у односу на Владу, будући да је он је одређен као „стожер уставне грађевине односно извршне власти“.⁶⁹² Одабир председника је од пресудног значаја и када је реч о избору састава владе Руске Федерације. Према члану 111. ставу 1. председник Републике именује председника Владе након што добије одобрење Државне думе и то чини најкасније две недеље од свог ступања на дужност или након недељу дана, уколико је Дума била против његовог кандидата за место председника Владе, односно уколико је претходни председник владе разрешен своје дужности или је самостално поднео оставку. Тиме је, примећују Шашкова, Верлен и Кудрјашова, „председник Владе и формално лично подређен председнику Републике“.⁶⁹³ Када је реч о избору осталих чланова Владе, чланом 112. ставом 3. је нормирано да заменика председника Владе и министре именује председник Републике, након што је њихову кандидатуру претходно одобрила Државна дума. Притом, председник Руске Федерације нема право да одбије именовање заменика председника Владе и министара које је претходно одобрила Дума. Међутим, јасно је да је у питању једна „празна уставна норма“ коју је заправо немогуће применити, будући да је претходно у Уставу Русије поменуто дискреционо право председника Руске Федерације да разреши председника владе и министре, те је самим тим значајно анулирана позиција Државне думе. Уз то, и позиција Владе је додатно ослабљена након усвајања уставних амандмана 2020. године, када је уставотворац предвидео постојање две групе министарстава – прве, чију је кандидатуру одобрила Дума и друге, које потпуно дискреционо поставља шеф државе уз само формалне

⁶⁹² Вид. Милош Станић (2020), 86.

⁶⁹³ Anna Shashkova, Michel Verlaïne, Ekaterina Kudryashova (2020), 72. Поједини аутори истичу да је овакав приступ формирању владе показао централистичку природу руског система власти те да је као такав отворио пут ка акумулирању моћи у рукама председника, потпуно заобилазећи учешће законодавног органа у процесу одлучивања. Вид. Mehmet Çağatay Güler, Anna Shakirova, *Constitutional Reforms in Russia. Causes and Consequences*, SETA, Ankara, 2020, 9.

консултације са Федералним саветом.⁶⁹⁴ У другој групи се на основу члана 83. става 1. тачке е¹. налазе министри надлежни за питање одбране, унутрашњих послова, спољних послова, правосуђа, спречавање ванредних ситуација и отклањање последица природних катастрофа односно министар задужен за ресор државне безбедности.⁶⁹⁵ Венецијанска комисија је у свом мишљењу из 2021. године раздвојен начин избора министара негативно оценила, наводећи у тачкама 82. и 83. чињеницу да он ствара проблем одговорности, што је нарочито проблематично уколико узмемо у обзир значајан утицај председника Руске Федерације на чланове Федералног савета.⁶⁹⁶

Седницама владе председава председник Руске Федерације (члан 83. став 1. тачка б. Устава). Влада Руске Федерације одлучује већином гласова присутних министара доносећи уредбе (*Постановления*) и одлуке (*Распоражения*).⁶⁹⁷ Поменути акти не смеју бити у супротности с Уставом, савезним уставним законима, савезним законима и председничким указима, а потписује их председник владе Руске Федерације. Уколико је, пак, неки од поменутих аката (уредбе, одлуке) у супротности са уставом, савезним уставним законима, савезним законима и председничким указима, председник Руске Федерације их може укинути (члан 115. Устава).

Надлежности владе. Чланом 114. Устава Русије методом енумерације наводи надлежности Владе. Тако се у њеном делокругу послова налази: буџет; јединствена финансијска, кредитна и монетарна политика; политика у области културе, науке, просвете, здравља, социјалне сигурности као и подршка, заштита и јачање породице; заштита социјалних и економских права угрожених лица; питање имовине; екологија; предузимање мера за обезбеђење одбране земље и државне безбедности; спровођење спољне политике као и поверавање свих других послова у складу са Уставом Руске Федерације. Дакле, најновијим изменама, осим неколико козметичких промена, ништа битно није измењено. Стога се можемо сложити са оценом Владана Кутлешића да су „влади препуштени техничко-извршни

⁶⁹⁴ Број министарстава која улазе у састав владе Руске Федерације не представља уставну материју, односно зависи од дискреционе процене председника Републике. До скоро их је било двадесет и два, а тренутно их је двадесет и један. О смањивању броја министарстава зарад њихове оперативности вид. Elena Kremyanskaya, Tamara Kuznetsova, Inna Rakitskaya, *Russian Constitutional Law*, Cambridge Publishing, Cambridge, 2014, 156.

⁶⁹⁵ Интересантно је да су поменута министарстава била у директној надлежности председника Републике и пре усвајања уставних амандмана, будући да им је такав статус био додељен федералним законима (Jane Henderson (2011), 124-127).

⁶⁹⁶ Venice Commission, Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure for their adoption, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)005-e) (10.07.2023).

⁶⁹⁷ Интересантно је да тек подзаконски акт, односно Пословник Владе Руске Федерације (*Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации*) у члан 37. уређује питање неопходне већине за доношење неке одлуке.

послови“, односно „мањи број мање значајних послова у оквиру извршне функције“. ⁶⁹⁸

Одговорност владе. На крају, вреди поменути да је уставотворац предвидео двоструку одговорност Владе – пред председником Руске Федерације као и пред Државном думом. На основу члана 116. Устава, Влада подноси оставку након избора новог председника Руске Федерације, а председник може донети одлуку о оставци Владе или неког њеног члана у било ком тренутку. Када је реч о одговорности Владе пред Државном думом, разликујемо два случаја: Први, када се одлука о изгласавању неповерења влади доноси већином од укупног броја депутата Думе (члан 117. став 3. Устава). Међутим, и тада председник може да објави несагласност с одлуком Думе, која уколико у наредна три месеца изгласа неповерење Влади може довести или до пада Владе, или до распуштања саме Думе.⁶⁹⁹ Други случај се везује за покретање питања одговорности Владе од стране самог председника Владе (члан 117. став 4. Устава). Уколико Дума у том случају не укаже поверење влади, председник републике у року од седам дана доноси одлуку о оставци Владе или распуштању Државне думе.

3.2.3. Општи осврт

Недавно је Тимоти Фрај (*Timothy Frye*) са Универзитета Принстон дао оцену уставних амандмана у Русији. Доминантну политичку па и институционалну фигуру председника Руске Федерације Владимира Путина назвао је контрадикторно – слабим снагатором (*weak strongmen*).⁷⁰⁰ Наиме, Фрај ову игру речи аргументује главним производом уставних промена 2020. године - додатним јачањем позиције председника републике, што је последично довело до слабљења преосталих државних институција.⁷⁰¹ Тиме су, према његовом мишљењу, отворена врата нездравој политици, ауторитаризму односно персонализацији власти.⁷⁰²

⁶⁹⁸ Владан Кутлешић (2002), 133.

⁶⁹⁹ У парламентарној пракси Руске Федерације, питање неповерења влади је до сада безуспешно постављено четири пута: у октобру 1994. године и јуну 1995. године против владе на чијем челу је био Виктор Черномирдин, односно у марту 2001. године, против владе Михајла Касјанова, односно у фебруару 2005. године, против Фрадакове владе. Детаљније вид. Elena Kremyanskaya, Tamara Kuznetsova, Inna Rakitskaya (2014), 157.

⁷⁰⁰ Timothy Frye, *The Limits of Power in Putin's Russia*, Princeton University Press, Princeton – Oxford, 2021, 199.

⁷⁰¹ *Ibid.*, 199-200.

⁷⁰² *Ibid.*, 25-26 и 199.

Пажљивом анализом организације власти можемо доћи до два закључка – теоријски посматрано, систем власти у Русији је и даље полупредседнички. У њему одиста постоји *differentia specifica* полупредседничког система власти – значајна овлашћења шефа државе коју, додуше, карактерише доминација у односу на друге гране власти. Сетимо се да је Ђовани Сартори систем власти у Русији оцењивао као „најодлучнију председничку верзију од свих полупредседничких система“⁷⁰³. Другим речима, као „суперпредседнички систем“.⁷⁰⁴ Међутим, у практичном смислу, у Русији је одавно присутна персонална и функционална моноцефалност извршне власти, која је додатно ојачана након усвајања уставних амандмана од 2020. године.⁷⁰⁵ То још увек не значи да је Русија у потпуности постала аутократија, премда најновији извештаји „Фридом Хауса“ (*Freedom House*) и „Светске банке“ (*World Bank*), као и напуштање Савета Европе говоре о повратку ауторитарног система у Русији.⁷⁰⁶ Једноставно, нова уставна решења су омогућила да се „и најслабија политичка фигура преобрати у најјачу“, чиме је „уставни положај председника републике максимално ојачан“⁷⁰⁷. На крају, сажето оцењујући изнето, мишљења смо да су уставне промене удаљиле руски систем власти од полупредседничког, јер му све више недостаје онај главни „састојак“ који долази пре свих других – демократски политички режим. Стога се прећутно можемо сложити и са Фрајевом опаском – ауторитаризам и јединство власти заиста изгледају као блиска будућност Руске Федерације⁷⁰⁸.

⁷⁰³ Ђовани Сартори (2003), 154.

⁷⁰⁴ Виолета Беширевић, „Уставно судство у земљама у транзицији: лекције из упоредног права“, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права* (ур. Боса Ненадић), Уставни суд Републике Србије и ИП „Глосаријум“, Београд, 2013, 280.

⁷⁰⁵ Према сведочењу Џејн Хендерсон, академска забринутост да систем власти у Русији може да створи председничку диктатуру датира још од доношења првог Устава Руске Федерације 1993. године (Jane Henderson (2011), 130).

⁷⁰⁶ Фридом Хаус је у свом извештају за 2023. годину Русију сврстао у аутократски систем власти дајући јој оцену 19/100, док је према Индексу Светске банке сачињеном 2020. године Русија оцењена као грађанска аутократија (*civilian autocracy*). Упор. Freedom House, *Freedom House, Freedoms in the World 2023 – Russia*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf (19.02.2023); Stefan Voigt, *Constitutional Economic. A Primer*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 112. Упоредноправно посматрано, све више аутора организацију власти у Руској Федерацији оцењује као ауторитарну. Упор. Judas Everett, „Russia in the Putin Era – a case of Bureacratic Authoritarianism“, *New Perspectives* 1/2022, 47-67; Ernst-Ulrich Petersmann, Armin Steinbach, „Introduction and Conclusions“, *Constitutionalism and Transnational Governance Failures* (eds. Ernst-Ulrich Petersmann, Armin Steinbach), Brill – Nijhoff, Leiden – Boston, 2024, 3; Ernst-Ulrich Petersmann, „Constitutional Pluralism, Regulatory Competition and Transnational Governance Failures“, *Constitutionalism and Transnational Governance Failures* (eds. Ernst-Ulrich Petersmann, Armin Steinbach), Brill – Nijhoff, Leiden – Boston, 2024, 37.

⁷⁰⁷ Милош Станић (2021), 99.

⁷⁰⁸ Timothy Frye (2021), 203.

4. Закључак

У класичне системе власти убрајају се сви системи организације државне власти који су настали и развијали се у условима већинске демократије. Супротно Лајпхартовом схватању, ови системи не искључују федерално државно уређење већ, напротив, постоје и у федералним државама, јер представљају одраз друштвених потреба и друштвене реалности. Штавише, класични системи власти су данас присутни у свим облицима организације власти – председничком, парламентарном и полупредседничком.

Институционална логика сваког од три поменута облика организације власти – председничког, парламентарног и полупредседничког – произлази из одговора на два питања: 1) какав је однос који постоји између политичких власти – законодавне и извршне и 2) како је извршна власт организована. Одговором на њих произилазе основна обележја поменутих облика организације државне власти.

Председнички систем карактерише постојање чврсте или тзв. круте поделе власти коју прати немогућност утицаја једне политичке власти на егзистенцију друге, као и постојање моноцефалне егzekутиве оличене у функцији председника. Он је у случају САД пронашао стабилност, захваљујући принципу „кочница и равнотежа“, као и значајној улози судске власти у тумачењу устава, док се у већини латиноамеричких федерација показао неодрживим, доведши до нарушавања начела поделе власти, кроз доминацију шефа државе. Једино је Мексико успео да прилагоди председнички систем сопственим друштвеним потребама и очува његов демократски карактер. Парламентарни систем, који се заснива на мекој односно тзв. гипкој подели власти као и на постојању бицефалне егzekутиве, у којој је влада јачи чинилац, у вестминстерским федерацијама је потврдио стабилност. Насупрот томе, у случају евроконтиненталних федерација – Немачке и Шпаније – упркос сличним теоријским поставкама, парламентарни систем је дао различите резултате, превасходно због неуважавања плуралног карактера шпанске монархије, али и због различитих изборних и страначких система, као и степена присутности федералних јединица у законодавној и извршној власти. Напослетку, полупредседнички систем је дефинисан као систем власти који одликује постојање меке тј. гипке поделе власти као и бицефалне извршне власти са значајним председничким овлашћењима. Ипак, аустријско и руско (полупредседничко) искуство илуструје трајну напетост између „писаног“ и „стварног“ устава – у Аустрији је постепено „парализован“ у корист парламентаризма, док је у Русији све више попримио ауторитарна обележја.

Сви ови примери потврђују заједничку поруку – класични системи власти нису затворене институционалне матрице, већ динамични модели који своју виталност „црпе“ из способности прилагођавања конкретним историјским,

друштвеним и политичким околностима. У томе лежи њихова трајна вредност – као основни облици архитектуре модерних федералних држава, они показују да је одрживост институција условљена не само правним нормама, већ и политичком културом, снагом демократских традиција и спремношћу да се очува равнотежа између федералног центра и федералних јединица.

Глава друга

КОНСОЦИЈАТИВНИ СИСТЕМИ ВЛАСТИ

Претходно поменуте системе организације власти (председнички, парламентарни и полупредседнички) можемо сврстати у класичне системе власти. Они се заснивају на принципима либералне демократије, односно слободног надметања различитих политичких такмаца. Другим речима, „склоп уставних органа и њихови односи у такмичарском поретку су тако постављени да, с једне стране, изражавају вољу бирачког тела, док, с друге стране, омогућују ефикасно функционисање политичких установа“.⁷⁰⁹ Насупрот њима, постоје и консоцијативни системи, такође организовани на поменутим моделима организације власти. Они, међутим, подразумевају слободне изборе, али не и такмичарску демократију.⁷¹⁰ Речју Лајпхарта, „у плуралистичким, подељеним друштвима, „владавина већине доводи до диктатуре већине и грађанских раздора“.⁷¹¹ Са оваквим становиштем су сагласни Томас Флајнер и Лидија Баста Флајнер напомињући да је у „подељеним друштвима већинска демократија – тиранска“.⁷¹² Стога се власт у консоцијативним системима заснива на моделу консоцијативне демократије – она се осваја моделом консензуса, односно дељења и ширења са другим друштвеним групама. Другим речима, у плуралним, фрагментисаним друштвима, консоцијативна демократија представља „лек“ који се користи да залечи старе ране – поделе и међусобне сукобе.

Консоцијативни системи власти не представљају производ теоријских промишљања – они нису настали у професорским кабинетима нити „уставним лабораторијама“, него су најпре препозати у пракси, „чијим су упроштавањем постали и теоријски обрасци“, истичу Милосављевић и Поповић.⁷¹³ Међутим, како

⁷⁰⁹ Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 201.

⁷¹⁰ С тим у вези, интересно је схватање чувеног чешког етнолога Филипа Тесара (*Filip Tesar*) који, анализирајући такмичарску демократију, бележи да да „парламентарни систем није сам по себи заштита против етничких конфликта, напротив, он је некад средство за искоришћавање етничке доминације“ (Филип Тесар, *Етнички конфликти* (превео с чешког Адин Љуца), Чигоја штампа, Београд, 2019, 251).

⁷¹¹ Аренд Лајпхарт (2003), 96.

⁷¹² Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner (2009), 176.

⁷¹³ Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 215.

се још увек нису у потпуности осамосталили као засебни систем власти⁷¹⁴, своју институционалну потпору су „пронашли“ у постојећим обрасцима организације власти, пресађући у њих уникатна обележја консоцијативне демократије, која су се у значајној мери одразила на функционисање политичких органа власти. У редовима који следе, посветићемо се анализи главног „састојка“ консоцијативних система власти – консоцијативном демократијом и њеним градивним елементима.

Претече настанка теорије о консоцијативној демократији. Постоји неколико теорија које се баве настанком појма консоцијативне демократије.⁷¹⁵ Неке од њих су старије и од самог назива. Примера ради, проучавајући представничку владу у истоименом делу, Џон Стјуарт Мил (*John Stuart Mill*) наводи следеће: „Слободне установе скоро су немогућне у једној држави скрпљеној од разних народности. Међу људима без дружевног осећања (осећаја међусобне повезаности – прим. А. Н.) особито кад они разне језике говоре и читају, не може да буде оног уједињеног јавног мњења, које је нужно за радњу представничке владе. Један вођ ужива поверење у једноме крају земље, а други у другоме. [...] Њихове узајамне антипатије јесу уопште много јаче него њихова одвратност од владе“.⁷¹⁶ Дакле, Мил у самом цитату наводи да класични већински систем, у плуралним друштвима не може функционисати. Разлог за овакву тврдњу може се пронаћи у недостатку хомогености појединих друштва, као и у постајању различитих подела међу њима. Другим речима, „Џон Стјуарт Мил није оставио било какве сумње у погледу класичног либералног схватања демократије: да би могла да функционише, она мора бити изграђена на културној хомогености“.⁷¹⁷

На трагу проучавања лика и дела Нобеловца сер Артура Луиса (*Sir Arthur Lewis*), настало је савремено Лајпхартово учење о консоцијативној демократији. Боравећи у ослобођеној, деколонизованој Африци средином шездесетих година XX века као економски стручњак, Луис се упустио у оштру критику њиховог (квази)демократског поретка. „Плурална друштва Западне Африке су подељена по племенским, религијским, језичким, културалним, економским и регијским

⁷¹⁴ Драгољуб Поповић, наш најврснији познавалац консоцијативне демократије, оправдано тврди да се „консоцијативни систем још увек није у довољној мери развио и заокружио“, те да је због тога „тешко утврдити његове родоначелнике“. Вид. Драгољуб Поповић (2023), 53.

⁷¹⁵ Аутори попут Гањона (*Alain G. Gagnon*) и Тремблеја (*Arjun Tremblay*) наводе да консоцијативна демократија своје корене вуче још из учења Јохана Алтузија (*Johannes Althusius*) за кога је идеални модел заједнице чини комбинација пет главних самоуправних „консоцијација“ – породице, заједнице, града, провинције и политичког ентитета. „Унутар Атузијевог модела, који омогућава представљеност свих пет поменутих „консоцијација“, читав политички процес је одређен одоздо нагоре“. За више детаља вид. Alain G. Gagnon, Arjun Tremblay, *Advanced Introduction to Federalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2024, 48-49.

⁷¹⁶ Џон Стјуарт Мил, *О представничкој влади* (превео с енглеског Вл. Јовановић), Државна штампарија, Београд, 1876, 261-262.

⁷¹⁷ Лидија Баста Флајнер, „Партиципативна права у оквирној конвенцији Савета Европе - проблем природе мањинских права“, *Колективна права и позитивна дискриминација* (ур. Миодраг Јовановић), Службени гласник, Београд, 2009, 39

разликама. Она се морају одвојити од демократије британског типа, израђујући алтернативни модел заснован на сопственим потребама”.⁷¹⁸ Дакле, класични системи већинске владавине за Луиса су били неприхватљиви и неодрживи јер доводе до диктатуре већине, искључују бројне политичке такмаце у вршењу власти и тиме само додатно продубљују постојеће, тињајуће сукобе. Његово решење је увођење демократије која би уважила четири основна начела: коалициону владавину, пропорционалну заступљеност, вишепартијски систем и постојање федералне, односно бар високо децентрализоване државе.⁷¹⁹

Теоријско дефинисање консоцијативне демократије. Инспирисан Луисовим ставовима, Аренд Лајпхарт је наставио да проучава плурална друштва тражећи за њих адекватан демократски дизајн. И сам бораваћи у великом броју афричких земаља као члан многобројних радних група за израду устава, Лајпхарт се суочио са проблемима конфликта и плурализма. Међутим, за разлику од Артура Луиса, чији ставови и радови на тему афричке демократије нису имали стручног ослоња, односно представљали су плод ауторове стваралачке маште, Аренд Лајпхарт се одлучио да на темељима сопствених предзнања, али и Алтузијевог (*Johannes Althusius*) учења, искаже посебан облик демократије плуралних друштава – консоцијативну демократију.⁷²⁰

Консоцијативну демократију, према Лајпхартовом мишљењу, чине четири битна елемента – карактеристике. То су велика коалиција на власти, међусобни вето, пропорционалност и висок степен самосталности сваког сегмента у одлучивању о унутрашњим питањима.⁷²¹ Циљ велике коалиције јесте стварање широког консензуса у друштву, односно учешће у власти „најзначајнијих друштвених чинилаца који представљају различите сегменте друштва”.⁷²² Без ње би плурална друштва била додатно фрагментисана, поларизована на победнике и поражене, што би потенцијално довело до нових сукоба и ванинституционалне борбе за власт. Значај међусобног вета налази се у заштити виталних интереса неке мањинске групе у оквиру велике коалиције. Он у развијеним консоцијацијама, попут Швајцарске постоји у виду уставне конвенције, док је у Белгији и Босни и Херцеговини предвиђен словом Устава. Пропорционалност, као трећи критеријум, подразумева учешће свих група у друштву „пропорционално њиховој бројчаној

⁷¹⁸ Arend Lijphart (1992), 146. Поменуте ставове поново износи и у наредној студији објављеној 1999. године. Вид. Аренд Лајпхарт (2003), 96.

⁷¹⁹ *Ibid.*, 147-148.

⁷²⁰ Управо су му радови Јохана Алтузија (*Johannes Althusius*) помогли у креирању назива консоцијативне демократије. Наиме, појам „консоцијативна” изведен је из појма *consociatio* (лат. удруживање, повезивање) који се налази у његовом најпознатијем делу *Politica Methodice Digesta* од 1603. године (Arend Lijphart (1992), 9, fn. 2)).

⁷²¹ *Ibid.*, 32.

⁷²² Богољуб Милосављевић, Драгољуб Поповић (2019), 215.

снази“.⁷²³ Овај критеријум се у највећој и најзначајној мери примењује приликом организовања законодавне власти, али је присутан и у извршној власти. Поред тога, неретко се користи и приликом распоређивања државних службеника, судских именована, па чак и формирања оружаних снага. На крају, када је реч о аутономији сегмената, за њу Лајпхарт пише да представља логичну и природну последицу принципа велике коалиције. Наиме, делегирање легислативних овлашћења појединим сегментима, снажан је подстрек за развијање саме демократије унутар сегмента. Другим речима, формирају се различита културна друштва, организације, па чак и политичка удружења који репрезентују интересе те групе, или дела те групе, што додатно доприноси развоју консоцијативне демократије.

Када је реч о предностима консоцијативне демократије, Хелга Бинингсбо (*Helga Malmin Biningsbo*) у свом истраживању које обухвата 118 постконфликтних друштава у временском периоду између 1985. године и 2002. године наводи позитивне аспекте у односу консоцијације и постизања мира.⁷²⁴ Марта Рејнал Кверол (*Marta Raynal-Querol*) истиче да „консоцијативна демократија представља део политичког система који у значајној мери умањује могућност грађанског рата и који благотворно делује у садејству са пропорционалним изборним системом и парламентарним системом власти“.⁷²⁵ Међутим, пропорционални изборни систем не мора нужно да доведе до благотворне инклузије. „Пропорционалан систем може врло лако довести до недовољне заступљености кључних заједница, попут онога што се недавно догодило у Нигерији“, наводе Богардс, Хелмс и Лајпхарт (*Matthijs Bogaards, Ludger Helms, Arend Lijphart*).⁷²⁶ Хоровиц је још већи песимиста. „Многе државе којима су потребне институције помирења их просто не желе; друге их неће задржати чим им се укаже могућност да се из њих ‘извуку’; треће их, пак, неће мењати чак ни онда када се та промена буде наметала као нужна“.⁷²⁷ За Спирса (*Ian*

⁷²³ Arend Lijphart (1992), 45.

⁷²⁴ Helga Malmin Biningsbo, *Consociational Democracy and Postconflict Peace*, Center for the study of Civil War, Oslo, 2005. Студија је објављена и у краћој форми за потребе научног скупа. Упор. Helga Malmin Biningsbo, „Power-Sharing and Postconflict Peace Periods“, *Power-sharing and Democratic Governance in Divided Societies workshop*, PRIO, Oslo, 2006, https://www.files.ethz.ch/isn/38262/2006_Power-Sharing%20and%20Postconflict%20Peace%20Periods.pdf (21.04.2023).

⁷²⁵ Marta Raynal-Querol, „Ethnicity, Political Systems and Civil Wars“, *Journal of Conflict Resolution* 1/2002, 52.

⁷²⁶ Matthijs Bogaards, Ludger Helms, Arend Lijphart, „The Importance of Consociationalism for Twenty-First Century Politics and Political Science“, *Swiss Political Science Review*, 4/2019, 349. Због тога је неопходно „да се пронађу такви инструменти који ће добро објаснити не само шта је добро за све у држави, већ шта је добро за сваку заједницу у оквиру ње“ (Александар Цветковић, „Могућности референдума у консоцијативној демократији“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2024, 314).

⁷²⁷ Donald Horowitz, „Ethnic Power Sharing: Three Big Problems“, *Journal of Democracy* 2/2014, 17-18. Занимљиво је да песимистичан став према консоцијативној демократији традиционално долази од научника који долазе из англосаксонског правног система. Вид. Matthijs Bogaards, Ludger Helms, Arend Lijphart (2019), 350.

Spears), она је мало одржив концепт јер подразумева сарадњу са „непријатељем, а не политичким противником“.⁷²⁸ На крају, и наш Горан Марковић наводи као један од основних недостатака овог облика демократије њену слабу демократичност, односно „готово непостојање опозиције у консоцијативним демократијама“.⁷²⁹ Међутим, и поред поменутих слабости, чини се да за зарастање „свежих рана“ и њихово (за)лечење тренутно није пронађен бољи лек од консоцијативне демократије.⁷³⁰

Настанак консоцијативних система власти. Консоцијативни системи власти се заснивају на претходно утврђеним принципима консоцијативне демократије и као такви су нераскидиво везани за њу. Другим речима, они су изграђени на институционалним основама неког од постојећих система власти (председнички, парламентарни, полупредседнички и скупштински), у већој или мањој мери модификованих обележјима консоцијативне демократије – великим коалицијама, правом вета, пропорционалношћу и високим степеном самосталности сваког кључног сегмента.

Упоредноправно посматрано, најбољу основу за консоцијативни систем дају скупштински и парламентарни систем власти. У оба система егzekутива се бира у парламенту и као таква ужива његово поверење. Њен састав је најчешће уређен по принципима консоцијативне демократије, што значи да представља сасвим погодно тле за различите интересе, односно устројство извршних органа који у потпуности уважавају принцип пропорционалности, али и широке коалиције. Насупрот њима, налази се законодавна власт, у којој се такође налазе различите групације према унапред утврђеним критеријумима и чија је широка репрезентативност брана од потенцијалног отуђења од народа. Стога, како скупштински систем показује скоро идентичне особине као и парламентарни у условима консоцијативне демократије, сложићемо се са оценом Слободана Јовановића да је „швајцарски систем у основи парламентарни систем, али отеран у крајност“.⁷³¹

⁷²⁸ Ian Spears, „Africa: the Limits of Power-Sharing“, *Journal of Democracy* 3/2002, 127.

⁷²⁹ Горан Марковић (2012), 204.

⁷³⁰ Пола века након што је Аренд Лајпхарт објавио први чланак у коме се бави питањем консоцијативне демократије (1969), ова тема доживљава прави мали научни потрес. Примера ради, база научних података Веб оф сајнс (*Web of Science*), у 2018. години бележи чак 18 наслова који укључују појам консоцијативне демократије, док Гугл Сколар (*Google Scholar*) бележи чак 384 научна чланка који се од 2000. године баве овом темом. Богардс, Хелмс и Лајпхарт истичу да консоцијативна демократија представља „најбоље доступно решење за етничке сукобе, наводећи као примере Украјину, Сирију, Јужни Судан, Израел и Палестину, као и Мијанмар (Бурму). Детаљније вид. Matthijs Bogaards, Ludger Helms, Arend Lijphart (2019), 343 као и 350.

⁷³¹ Слободан Јовановић (1990), 359.

Председнички систем не показује толико погодности нити добрих особина у условима консоцијативне демократије.⁷³² Наиме, како се моноцефална извршна власт не бира у парламенту, већ непосредно, тако она не представља „природно станиште“ које ће у адекватној мери репрезентовати различите интересе. Другим речима, моноцефална егzekутива ће врло вероватно бити персонализована, а састав кабинета зависиће од избора председника. Како су власти одвојене, једини начин за признавање различитости биће путем законодавног тела које, пак, не утиче на рад извршне власти. На крају, када је реч о полупредседничком систему, он, иако комбинује најбоље из председничког и парламентарног система, врло лако може довести до издвајања и прекомерног истицања непосредно изабраног председника републике.⁷³³ Међутим, како је овај систем општеприхваћен у земљама источне и централне Европе које су га усвојиле након ослобођења од ауторитарне прошлости, тако је неопходно бити прагматичан и поред критика усвојити могућност комбиновања полупредседничког система са консоцијативном демократијом. Стога нам се чини да је и поред поменутих мана, макар теоријски могуће очекивати да је у полупредседничком систему, који је устројен на принципима консоцијативне демократије, могуће очекивати да се непосредно изабран председник појави у улози арбитра и тако допринесе бољој и делотворнијој сарадњи између представничког тела и владе, односно превазилажењу потенцијалог неслагања или сукоба.

Без обзира не претходно речено, консоцијативни системи власти данас су присутни у свим поменутих формама организације власти. Они, кроз обележја консоцијативне демократије, у већој или мањој преобликују постојеће односе унутар законодавне и извршне власти, као и њихове међусобне односе. Међутим, како је наша студија ограничена само на федералне државе, у наставку рада биће размотрено питање институционалне анализе консоцијативних система власти у модерним федерацијама. Као лајтмотив вреди поменути и став Данијела Елазара да „консоцијативни режими имају тенденцију да трају дуже када функционишу у

⁷³² Другачије мисли Хоровиц. За њега председнички систем представља једини могући систем у етнички подељеним друштвима јер је он у стању да створи вођу односно центристичку фигуру који надилази етничке поделе или бар може утицати на смањење подела у друштву. Другим речима, „кандидат А не може освојити гласове кандидата Б, ако не уважава интересе Б“, наводи Хоровиц (Donald Horowitz, „Encouraging electoral accommodation in divided societies“, *Electoral Systems in Divided Societies: The Fiji Constitution Review* (eds. Brij V. Lal, Peter Larmour), Australian National University Press, Canberra, 1997, 27). Међутим, председнички систем не представља сам по себи јемство политичке стабилности што можемо аргументовати примером Нигерије, која је и даље оптерећена етничким, верским и сецесионистичким разлозима (Ambrose Ihekwoaba Egwim, *The Dynamics of Federalism in Nigeria*, Springer, Chad, 2021, 21-31).

⁷³³ Вучина Васовић није склон критикама полупредседничког система. Наиме, у оквиру свог предговора Лајпхартових *Модела демократије*, он наводи да је „управо полупредседнички систем најпогоднија форма, јер обједињује позитивне особине два претходно поменута система, а избегава њихове недостатке. Исто тако, он обједињује предности непосредних демократских избора и стабилност (које се повезују с положајем председника), са флексибилношћу парламентарне владе и премијера. Вид. Вучина Васовић (2003), 56.

оквиру федералног државног уређења”.⁷³⁴ Дакле, у наставку ћемо анализирати консоцијативне системе власти у Швајцарској, Белгији и Босни и Херцеговини.

1. Швајцарска Конфедерација - „архетип“ консоцијативног скупштинског система

У оквиру првог дела дисертације упознали смо се са историјским и политичким чиниоцима који су у пресудној мери утицали на обликовање јединственог швајцарског система власти. Сада нам је намера потпуно другачија. У овом делу ћемо приступити институционалној анализи швајцарског консоцијативног система који своју уставноправну основу проналази у скупштинском систему власти. Швајцарски консоцијативни скупштински систем уједно је и „архетип“ консоцијативних система власти, захваљујући широкој заступљености лингвистичких и конфесионалних заједница, али и вишевековном миру.⁷³⁵ Висок ниво културе политичког дијалога и тежња ка проналаску заједничког компромиса издвојили су Швајцарску у односу на друге земље у којима се примењују консоцијативни системи власти, створивши од ње „пример“ коме сви стреме.

Поменуте специфичности швајцарског друштва, као и вишевековно конфедерално наслеђе, у центар пажње уставотворца поставиле су Савезне скупштину, која је уједно дефинисана као највиша власт. Тако је настао први (и једини) пример система демократског јединства власти – скупштинског система. Речју Милера, швајцарски систем организације власти „није само резултат грандиозног уставног дизајна [...] већ и способности да изађе из уставних оквира и уважи све политичке промене у друштву”.⁷³⁶

1.1. Законодавна власт

Избор и састав Савезне скупштине. Швајцарски уставотворац је друго поглавље важећег Устава посветио уређењу законодавне власти. Савезна скупштина, састављена је од два равноправна дома – Националног већа, које

⁷³⁴ Daniel Elazar, „Federalism and Consociational Regimes“, *Publius* 2/1985, 30.

⁷³⁵ С тим у вези, Лидија Баста Флајнер истиче да се „подела власти (*power-sharing*) између различитих језичких и верских група наметнула као основни принцип швајцарског федералног дизајна“. Лидија Баста, „Мањина и легитимитет савезне државе – Поглед ‘са стране’ на швајцарски модел“, *Федерализам и проблем мањина у вишеетничким заједницама – Упоредна анализа Швајцарске и Југославије* (ур. Томас Флајнер, Слободан Самарџић), Институт за европске студије, Београд, 1995, 26.

⁷³⁶ Sean Mueller, „The Politics of Compromise: Institutions and Actors of Power-Sharing in Switzerland“, *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases and Future Directions* (eds. Soeren Keil, Allison McCulloch), Palgrave Macmillan, Cham, 2021, 69.

репрезентује целокупан швајцарски народ и Већа кантона, које представља федералне јединице, односно швајцарске кантоне (члан 148. Устава).

Национално веће укупно броји две стотине чланова непосредно изабраних од стране грађана на временски период од четири године.⁷³⁷ Како је читава територија Швајцарске Конфедерације подељена на двадесет и шест изборних јединица (који у потпуности одговарају границама кантона и тзв. полукантона, иако је ова одредница важећим уставом укинута), тако се разликује примена изборног система приликом организовања сâмих избора. Ипак, у готово свим кантонима посланици се бирају применом пропорционалног система. Међутим, како је чланом 149. ставом 4. Устава сваком кантону гарантовано макар једно место у Националном већу, при чему број места сваког кантона зависи од његове насељености⁷³⁸, тако је у слабо насељеним кантонима који имају свега једног представника нужна примена већинског система. Стога Флајнер, Мишић и Топервјен (*Thomas Fleiner-Gerster, Alexander Misic, Nicole Töpferwien*) наводе да је у таквим кантонима пратећа реакција биполаризација политичких странака и доминација конзервативних политичких струја.⁷³⁹ Неки аутори, попут Драгољуба Поповића и Слободана Самарџића су склони оцени да је због оваквог начина организовања Националног већа, оно истовремено и представништво народа али и представништво федералних јединица односно кантона.⁷⁴⁰

Када је реч о другом дому швајцарског парламента, Већу кантона, његов састав је предвиђен чланом 150. Устава Швајцарске. Наиме, у поменутом члану се наводи да Веће кантона чини укупно 46 представника, при чему сви кантони имају право на два представника осим Обвалдена, Нидвалдена, Базел града, Базел провинције, Апенцел Аусеродена и Апенцел Инеролдена.⁷⁴¹ На тај начин је уставотворац избегао стару формулацију која је разликовала кантоне и полукантоне, доделивши управо некадашњим полукантонима једног представника уместо два. Зато се не можемо сложити са тврдњом Милоша Станића да је „у Већу кантона доследно спроведен принцип једнакости федералних

⁷³⁷ Национално веће је тек од 1962. године фиксирано на две стотине чланова. Године 1848. ово тело је бројало 111 чланова, док је 1911. имало њих 189. Вид. Jacques F. Aubert (1974), 104.

⁷³⁸ Број становника сваког кантона се добија из регистара који се сачињавају прве године након окончања претходних избора („The National Council“, *The Federal Assembly – The Swiss Parliament*, <https://www.parlament.ch/en/organe/national-council> (10.05.2023)).

⁷³⁹ Thomas Fleiner-Gerster, Alexander Misic, Nicole Töpferwien, *Swiss Constitutional Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2005, 75.

⁷⁴⁰ Dragoljub Popović (2019), 199; Слободан Самарџић (1995), 83.

⁷⁴¹ Чланове Већа кантона бирају непосредно грађани према правилима већинског система премда је до седамдесетих година прошлог века то чинило законодавно тело кантона. У Апенцел Индеролдену представник Већа кантона се бира на скупштини свих грађана (*Landsgemeinde*), што представља јединствен практични пример непосредне демократије. Упор. Wolf Linder, Sean Mueller (2021), 67; Adrian Vatter, *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*, Routledge, London & New York, 2018, 64.

јединица“⁷⁴², премда можемо констатовати да је уставно решење блиско начелу паритета. Значајна аутономија швајцарских кантона потврђена је уставном формулацијом да „избор у Већу кантона уређују кантони“ (члан 150. став 3. Устава), иако се у политичкој пракси усталило да се избори у кантонима одржавају у исто време када и избори за састав Националног већа.

Оба дома Савезне скупштине имају председника и потпредседника. Њихов мандат је ограничен на годину дана без права реизбора, како би се спречила потенцијална персонализација законодавне власти. То је било неопходно учинити и зато што се председник Националног већа традиционално сматра „најбоље позиционираним швајцарским политичарем“,⁷⁴³ будући да у случају заједничке седнице оба дома парламента он председава и води главну реч (члан 152. Устава), а тиме потенцијално акумира у својој личности и значајну политичку моћ.

Кворум за рад Националног већа као и Већа кантона је натполовична већина укупног броја посланика, а одлуке се доносе већином присутних. Иако домови готово увек заседају одвојено⁷⁴⁴, за пуноважно одлучивање неопходна је сагласност оба дома. На тај начин долази до изражаја партиципација кантона у вршењу власти федерације услед чега Жак Обер швајцарску дводомост оцењује као савршену.⁷⁴⁵ На крају, уставотворац је за члан 159. став 3. предвидео као неопходну апсолутну већину чланова оба дома поводом питања која се тичу хитног доношења федералног закона као и у појединим финансијским питањима попут кредитирања и субвенционисања.

Поред партиципације, уставотворац је домовима гарантовао и потпуну равноправност у одлучивању. „Начело равноправности између домова спроведено је врло доследно при одлучивању о свим питањима из заједничке надлежности“, примећује Петров⁷⁴⁶. Другим речима, „међу њима није извршена никаква специјализација надлежности, нити неко од два дома ужива у било чему приоритет“.⁷⁴⁷ Међутим, уставотворац је начинио један значајан пропуст, односно није нормирао питање евентуалног сукоба домова. Стога је та материја регулисана члановима 89-95. Закона о Савезној скупштини.⁷⁴⁸ Поменути закон наводи да се у

⁷⁴² Милош Станић, „Одређене специфичности швајцарског савезног парламента“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд, 2018, 37.

⁷⁴³ Thomas Fleiner-Gerster, Alexander Misic, Nicole Töpperwien (2005), 77.

⁷⁴⁴ Национално веће и Веће кантона заједнички заседају поводом питања спровођења избора, када решавају сукобе надлежности између највиших државних органа, када постоје посебне прилике и када треба да чује декларације Савезног већа (члан 157. Устава Швајцарске). Већ из квантитативних разлога јасно је да Национално веће има значајну предност која износи чак (200-46) 154 гласова.

⁷⁴⁵ Jacques F. Aubert (1974), 105

⁷⁴⁶ Владан Петров (2004), 135.

⁷⁴⁷ Миодраг Јовичић (1984), 195.

⁷⁴⁸ Ипак треба имати у виду да се сукоб домова у политичкој пракси Швајцарске најчешће решава узајамним уступцима, односно компромисом што је још пре готово стотину година приметио и

случајевима несагласности између домова приступа поновној расправи у домовима. Дакле, инсистира се на усаглашавању ставова, али ако се то не може постићи ни након другог претреса, законски предлог се сматра коначно одбијеним.⁷⁴⁹ На тај начин се „до краја“ примењује уставни принцип равноправности домова.

Надлежности Савезне скупштине. Детаљан каталог надлежности Савезне скупштине предвиђен је Уставом Швајцарске Конфедерације од 1999. године. Угрубо, све надлежности се могу сврстати у законодавне, контролне и изборне.

Када је реч о законодавној активности Савезне скупштине, њу одликује обавезно учествовање Националног већа и Већа кантона приликом усвајања нормативних аката – федералних закона и федералних уредбаба (познатијих и под називом федералне ордонансе). Разлика у два поменутих правна акта јесте у њиховој дужини трајања; наиме, федерални закони важе неодређен временски период, док федералне уредбе имају ограничен рок трајања.⁷⁵⁰ „Према одређеним статистичким подацима, у деведесет посто случајева законодавна процедура се окончава у парламенту, док се у преосталих десет посто о предлогу изјашњавају бирачи на референдуму“, истиче Станић⁷⁵¹. Овај интересантан статистички податак своје упориште има у чињеници да грађани на непосредном изјашњавају најчешће гласају против изнетог предлога. Стога, дуготрајни законодавни процес има за циљ прибављање што већег легитимитета, односно јавне подршке. Предлог закона најчешће подноси Савезно веће које исти најпре упућује на „суд“ друштвеној заједници. Међутим, неки аутори попут Кризија (*Hanspeter Kriesi*) у овоме виде слабост Савезне скупштине у односу на законодавна тела неких либералних демократија, сматрајући да је кључна реч припала извршном органу.⁷⁵² Да тај аргумент није оправдан можемо рећи уколико узмемо у обзир да парламент данас више него икада утиче на измене нацрта закона који долазе из Савезног већа. Андријан Фатер (*Andrian Vatter*) напомиње да је „број закона усвојених на иницијативу Савезне скупштине досегао готово 30%“.⁷⁵³ На крају, након вишемесечног процеса „консултација“ свих релевантних друштвених чинилаца и задовољења основних елемената консоцијативне демократије, предлог закона долази пред оба дома Савезне скупштине након чега следи њихово

Џејмс Брајс (Џејмс Брајс, *Савремене демократије I* (превео с енглеског Драгомир Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1931, 542-543).

⁷⁴⁹ Владан Петров (2004), 135.

⁷⁵⁰ Ђузепе де Верготини (2015), 703.

⁷⁵¹ Милош Станић (2018), 42.

⁷⁵² Hanspeter Kriesi, Alexander H. Trechsel, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 72.

⁷⁵³ „Крајем девесетих година, проценат усвојених законских предлога који су потицали из Савезне скупштине био је око 5%“. Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden, 2020, 288.

изјашњавање. Устав Швајцарске у члану 164. ставу 2. дозвољава пренос законодавних овлашћења на друге органе осим уколико то није изричито забрањено сâмим Уставом. Напослетку, Савезна скупштина учествује и у креирању и надзирању спољне политике односно ратификацији међународних уговора (члан 166), одлучује о буџету и расходима (члан 167), стара се о одржавању добрих односа између савеза и кантона, гарантује уставе кантона и одлучује о ваљаности међународних уговора које кантони закључе са неком државом, онда када Савезно веће или кантон приговоре таквом уговору (члан 172), питањима очувања безбедности и још многим другим овлашћењима предвиђеним чланом 173. Устава.

Уз то, значајна надлежност швајцарског парламента је контролна надлежност. Она гарантује потпуну институционалну превласт законодавне власти у односу на органе егzekутиве, будући да њима Савезна скупштина даје обавезујуће смернице Савезном већу, а Савезно веће није у могућности да се, у случају несагласности са њима, распусти. Два најчешћа контролна инструмента Савезне скупштине су предлози (*motions*) и захтеви (*postulates*).⁷⁵⁴ Предлогом се Савезно веће обавезује да донесе одређени правни акт, док се захтевом Савезном већу налаже испитивање целисходности и сврсисходности одређеног законског предлога.⁷⁵⁵ Савезна скупштина располаже и правом постављања тзв. малог посланичког питања (*anfrage*), односно интерпелације⁷⁵⁶, на које је Савезно веће дужно да одговори. Интерпелацијом се по правилу води расправа међу посланицима, а о њеном све већем утицају пише Фатер који истиче да је њен број у последње време драстично повећан - „са просечних 300 интерпелација на годишњем нивоу почетком новог миленијума, њихов број је 2019. године порастао на готово хиљаду“.⁷⁵⁷

Изборну надлежност законодавног тела Швајцарске чини могућност одабира чланова појединих извршних и судских органа. Другим речима, Савезна

⁷⁵⁴ На овај начин је регулисано и поступање Савезног већа за време пандемије заразне болести COVID-19. Ева Марија Белсер (*Eva Maria Belser*) напомиње да је ванредно стање омогућило доношење великог броја уредби Савезном већу, али и да су се већ од априла 2020. године парламентарне комисије и председници комора у знатној мери укључили у процес доношења одлука, не би ли у мају 2020. године, заседањем Савезне скупштине, усвојили и Савезни закон о COVID-19 (*Eva Maria Belser, „Managing the Coronavirus in Switzerland. How Federalism went into Emergency mode struggled to get out of it“, Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022, 133-134).

⁷⁵⁵ Isabelle Stadelmann-Steffen, Dominique Oehrli, Adrian Vatter, „Do governments delay the implementation of parliamentary requests? Examining time variation in implementing legislative requests in Switzerland“, *Policy Sciences* 3/2021, 667. Поменути аутори праве још једну битну разлику између предлога и захтева – предлог напослетку захтева сагласност оба дома Савезне скупштине, док захтев тражи одобрење дома који га је одобрио.

⁷⁵⁶ Лово напомиње да интерпелација у Швајцарској „не води ‘правој’ одлуци“, јер она, за разлику од држава које примењују парламентарни и полупредседнички систем власти, не може да доведе до гласања о (не)поверењу владе. Филип Лово (1999), 227.

⁷⁵⁷ Adrian Vatter (2020), 290.

скупштина бира чланове Савезног већа, али и председника Конфедерације који долази из редова Савезног већа, као и чланове Савезне канцеларије и Савезног суда. Уставотворац чланом 173. ставом 3. допушта законодавцу да додатно „оптерети“ Савезну скупштину додатним овлашћењима, када сматра да је то неопходно, чиме је још једном институционално потврђена доминација Савезне скупштине.

1.2. Извршни орган

Избор и састав Савезног већа. Треће поглавље Устава Швајцарске од 1999. године посвећено је Савезном већу. Оно се на основу члана 174. дефинише као врховни управни и извршни орган Швајцарске Конфедерације. Њега укупно броји седам чланова које именује Савезна скупштина на заједничкој седници оба дома, на временски период од четири године, уз могућност неограниченог реизбора. Мандат егzekутиве се у потпуности поклапа са трајањем легислатуре. Поменутих седам чланова имају сопствене ресоре односно министарства⁷⁵⁸, због чега се сматра за једну од „бројчано најмањих влада на свету“.⁷⁵⁹ На челу Савезног већа налази се председник Конфедерације, који се као и потпредседник бира из редова Савезног већа на период од годину дана. „Ова почасна титула“⁷⁶⁰ не носи никаква додатна овлашћења - председник остаје први међу једнакима (*primus inter pares*) и даље управља сопственим министарством. На крају, уставотворац је важећим Уставом од 1999. године нормирао уставни обичај према којем се у саставу Савезног већа мора обезбедити адекватна представљеност различитих географских и језичких региона (члан 175. став 4. Устава).⁷⁶¹

Интересанто је да се поменути избор представника Савезног већа базира на такозваној чаробној формули – уставном обичају који је настао 1959. године. Тада су четири највеће политичке странке успеле да склопе договор и оформе широку коалициону владу са специфичном расподелом владиних места – два су припала Либерално-демократској странци, исто толико места Демократској странци и

⁷⁵⁸ У питању су министарство спољних послова, министарство унутрашних послова, министарство финансија, министарство правде, министарство одбране, спорта и сигурности народа, министарство економије, образовања и истраживања као и министарство животне средине, саобраћаја, енергетике и комуникација. Thomas Fleiner-Gerster, Alexander Misic, Nicole Töpperwien (2005), 85.

⁷⁵⁹ Мирослав Ђорђевић, „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд, 2018, 52.

⁷⁶⁰ Jovan Stefanović, *Ustavno pravo Federativne Narodne Republike Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950, 475.

⁷⁶¹ Стога се не можемо се сагласити са ставом Марка Станковића да „не постоје стриктне уставне норме којима би се захтевала примена магичне (чаробне – прим. А.Н.) формуле, односно обавеза стварања велике коалиције. Упор. Марко Станковић (2020), 113.

Демохришћанима док је једно место било резервисано за конзервативну Швајцарску народну партију. Као таква, тзв. чаробна формула је остала непромењена готово педесет година. Године 2007. она је незнатно ревидирана у корист Швајцарске народне партије, која је добила два места у влади, односно на штету Демохришћана, који су изгубили једно место.⁷⁶² Настала првобитно као верни репрезент партијске сложености Швајцарске, тзв. чаробна формула је у виду уставног обичаја прихватила и језичке и конфесионалне посебности друштва посредно се везујући за члан 96. став 1. Устава од 1874. године.⁷⁶³ Дакле, поред равнотеже између четири доминантне политичке партије, у Већу су већина германских чланова и два или три латинска, пет протестаната и два католика, као и три представника највећих кантона, али никада више од једног члана по кантону.⁷⁶⁴ „Сматра се, а богата пракса то потврђује, да овакав мешовити и пропорционални састав омогућава компромисно доношење одлука“, вели Самарџић.⁷⁶⁵ Управо је значај „демократије институционализованих културних (језичких и верских) разлика“⁷⁶⁶ препознао и уставотворац 1999. године када је овом уставном обичају доделио ранг уставне норме чиме се и формално определио за прихватање консоцијативног система, који је до тада неометано функционисао по неписаним правилима.

Надлежности Савезног већа. Устав је члановима 180-187. уредио питање надлежности Савезног већа. Наиме, Савезно веће има право законодавне иницијативе, а поред тога се кроз доношење уредбаба стара о спровођењу закона и одлука Савезне скупштине, као и пресуда савезних судских органа. На овај начин, уставотворац је оставио простора Савезном већу да у извесној мери утиче на активност законодавне власти, будући да, поред права предлагања законских решења, оно може и да одложи почетак ступања на снагу појединог закона.⁷⁶⁷ Због

⁷⁶² Reiner Wolff, Yavuz Karagök, „Consistent Allocation of Cabinet Seats: The Swiss Magic Formula“, *Public Choice* 3/2011, 2. Интересантно је да је на федералним изборима 2019. године Зелена странак освојила далеко више места у Националном већу од Демохришћанске странке, али да то није било довољно за „улазак“ у Савезно веће, управо захваљујући чаробној формули (Olan Wientzek, „A green wave, surprises, and a key role for the Christian Democrats“, *Country Report – Konrad Adenauer Stiftung. Multilateral Dialogue* Geneva, <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Swiss+parliamentary+elections+of+20+October+2019.pdf/d6f9c337-9a22-da57-9a0a-2ead34674a75?version=1.1&t=1571926414062> (14.05.2023).

⁷⁶³ Према поменутом члану у саставу Савезног већа сваки кантон може слати само једног члана. Како је број места у саставу извршне власти седам, а кантона и полукантона има 46, чаробна формула је успела да уважи „полиетничку односно вишејезичку структуру Швајцарске“ (Миодраг Јовичић (1984), 197).

⁷⁶⁴ Бузепе де Верготини (2015), 705.

⁷⁶⁵ Слободан Самарџић (1995), 86.

⁷⁶⁶ Lidija Basta Fleiner, Thomas Fleiner, „What Makes the Swiss Multicultural Federalism Work“, *Varieties of Federal Governance. Major Contemporary Models* (ed. Rekha Saxena), Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 62.

⁷⁶⁷ Thomas Fleiner-Gerster, Alexander Misic, Nicole Töpferwien (2005), 87.

тога се Савезно веће у пракси показало као „одлично средство кочења или задржавања закона изгласаних у скупштини“, истиче Андрић.⁷⁶⁸ Поред поменутих надлежности у пољу законодавне власти, Савезно веће одређује циљеве и средства владине политике, а како би се обезбедила „транспарентност у раду“, Савезно веће је дужно да Савезну скупштину редовно извештава о својим активностима.⁷⁶⁹ Уз то, Савезно веће се стара и о финансијама, спољним пословима, унутрашњим пословима и безбедности, односу између кантона и Конфедерације, надзире рад управних органа, а бави се и другим надлежностима делегираним законом. Међутим, колегијална структура Савезног већа уједно је и главна препрека у неконтролисаној јачању извршне власти односно прекомерном гомилању њених овлашћења. Уједно, „данас, када је интервенција државе у привреди значајно порасла [...] малобројни ресори (министарства – прим. А.Н.) тешко могу, затрпани великим бројем административних послова, стварно утицати у стварању политике Савезног већа“.⁷⁷⁰ За Годмеа, „разводњавање извршне власти представља гаранцију од сваке злоупотребе“ јер „историја не познаје пример седмоглавог диктатора осим можда Лернејске хидре“.⁷⁷¹ Напоследку, и свест швајцарског друштва, односно везаност Савезног већа за Савезну скупштину сведочи о подређеној улози овога тела. Наиме, за време пандемије корона вируса, Савезно веће није искористило правну празину која му је омогућавала да „продужи“ трајање ванредног стања и тиме ојача своју позицију, већ је након непуна два месеца одлучио да, речју Белсерове, „ствари врати у нормалу“, односно укине ванредно стање.⁷⁷²

1.3. Општи осврт

У модерној уставноправној и политиколошкој теорији, скупштински систем се дефинише као засебан облик организовања власти установљен на теорији о народној суверености као и начелу демократског јединства власти. То значи да врховна власт припада народу који је врши преко свог представничког тела које је, у складу са начелом демократског јединства власти, одређено као носилац целокупне државне власти. Разуме се, јединство власти не треба схватити у апсолутном смислу – народно представништво у скупштинском систему не обавља све класичне државне функције (законодавну, извршну и судску), већ само оне

⁷⁶⁸ Драгоје Андрић, *Утицај федералних јединица на положај савезне егzekутиве* (магистарски рад – неobjављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, 123.

⁷⁶⁹ Thomas Fleiner-Gerster, Alexander Misic, Nicole Töpperwien (2005), 86.

⁷⁷⁰ Smiljko Sokol, Branko Smerdel (1988), 141.

⁷⁷¹ Paul Marie Gaudemet (1966), 84.

⁷⁷² Од тог тренутка Савезна скупштина је опет заседала, заштићена плексигласом и визирима. Вид. Eva Maria Belser (2022), 133.

политичке. То значи да је за њега резервисана законодавна и извршна функција, будући да је судска власт самостална и независна.

Домаћа и страна теорија је до сада небројено пута покушала да пронађе основна обележја скупштинског система власти.⁷⁷³ Различити критеријуми изнедрили су различите дефиниције, па и градивне елементе скупштинског система. Међутим, свима њима је заједничко само једно – постојање супрематије народног представништва, као и непостојање компаративних узора. С тим у вези, мерећи као и до сада односе унутар носилаца политичких власти (у овом случају функција), као основне елементе скупштинског система препознајемо: 1) демократско јединство власти и 2) надмоћ народног представништва.

Како смо се у редовима иза нас посветили првим градивним елементом скупштинског система, начелом демократског јединства власти, схваћеног у релативном облику, остаје нам да укратко прецизирамо други елемент, надмоћ народног представништва. Она подразумева два појавна облика - организациони и институционални. Организациона надмоћ представничког тела се огледа у избору чланова извршног органа као и у његој политичког одговорности, док институционалну надмоћ чини одређивање оквира делатности извршног органа, те контрола над њим, која би у крајњој инстанци подразумевала и могућност укидања правних аката извршног органа. Напослетку, извршни орган не сме да поседује право распуштања народног представништва.

Генерално гледано, Швајцарска Конфедерација оличава (упоредноправно посматрано неразрађени) прототип скупштинског система власти, јер су је јединствене друштвене и политичке околности начиниле непоновљивом. Па ипак, начело демократског јединства власти као и надмоћ народног представништва нису остварени у апсолутном виду. Иако устав гарантује супрематију Савезне скупштине унутар читавог система, у претходним редовима смо запазили да је она у потпуности остварена само када је реч о њеном институционалноправном облику, али не и организационом. Наиме, институционална надмоћ Савезне скупштине се постиже давањем обавезујућих смерница Савезном већу, које у случају несагласности нема могућност да се распусти. Она се, видели смо, и у пракси све више остварује захваљујући све значајнијој примени контролних инструмената, а нарочито интерпелације, као и у све већој активности Савезне скупштине у предлагању закона, насупрот Савезног већа, чији је удео на овом пољу у последње време значајно смањен. Међутим, када је реч о организационој надмоћи Савезне скупштине, неопходно је бити обазрив приликом давања коначне оцене – Савезна скупштина уистину бира чланове Савезног већа, али нема могућност њиховог разрешења. Притом, ни сам избор није у потпуности „слободан“, већ је „зауздан“ правилима тзв. чаробне формуле, што није у потпуности у складу са начелом демократског јединства власти односно надмоћи народног

⁷⁷³ Упор. нпр. Adrian Vatter (2018), 44; Павле Николић, *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973, 121-170; Ратко Марковић (2012), 203-206.

представништва. Ипак, према начелу претежности, имајући у виду потпуну институционалноправну надмоћ Савезне скупштине и њену делимичну организациону надмоћ, констатоваћемо да је у Швајцарској присутан скупштински систем власти.

Напоследку, јасно је да се швајцарски скупштински систем обликовао под великим утицајем консоцијативне демократије. За Лајпхарта, Швајцарска представља „врхунски пример консоцијативне демократије“⁷⁷⁴. За нас, она је свакако архетип. Тако у Швајцарској данас можемо да приметимо висок степен самосталности етничких (лингвистичких) и конфесионалних група, али и њихову партиципацију у оба дома парламента, као и у извршном органу, присутност широких владајућих коалиција, али и постојање прећутног вета, будући да је општи консензус неопходан за доношење законских решења. Стога, за Нитцке (*Agnieszka Nitszke*), „политичке странке у Швајцарској нису само међусобно неопходни партнери, већ су уједно и контролни и ограничавајући механизам“.⁷⁷⁵ Међутим, тако нешто је могуће захваљујући, „повратној спрези између високог нивоа политичке културе и институција“.⁷⁷⁶ „Уставно одређење државних органа, као и понашање политичких чинилаца подстичу амбијент сарадње, а управо тај амбијент и омогућава ефикасно деловање наведених институција“, вели Ђорђевић⁷⁷⁷. Стога, не преостаје нам ништа друго него да констатујемо да је спелет особених политичких институција издвојио Швајцарску у односу на остале државе, препознавши у њој „архетип“ консоцијативних система власти, изграђен на уставноправним темељима онога што бисмо могли да назовемо скупштинским системом.⁷⁷⁸

2. Белгијски консоцијативни парламентарни систем – реквијем за све?

Сведоци смо да су деволутивне промене односно трансформација државног уређења из унитарног у федерално оставиле „трага“ и на организацију власти у Белгији. Отелотворење посебног облика федералног државног аранжмана, направљеног из две врсте састојака – региона и заједница – нужно је водило ка прихватању правила консоцијативне демократије чији је циљ очување белгијске посебности. Све то се одразило организацију власти унутар њених двеју

⁷⁷⁴ Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968, 200.

⁷⁷⁵ Agnieszka Nitszke, „The Swiss model of federalism. Some lessons from European Union“, *The Central European Journal of Social Sciences and Humanities* 3/2014, 28.

⁷⁷⁶ Мирослав Ђорђевић (2018), 57.

⁷⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁷⁸ Наравно, додатни напредак и унапређење консоцијативне демократије је могућ кроз иклузију осталих, односно националних мањина, које данас у Швајцарској чине четвртину становништва. Вид. Sean Muller (2021), 70.

политичких грана - законодавне и извршне. У редовима који следе, анализираћемо управо њихов положај унутар важећег белгијског Устава, како бисмо потврдили претходно измету тврдњу да у Белгији функционише консоцијативни парламентарни систем власти (тзв. парламентарна консоцијација).

2.1. Законодавна власт

Избор и састав парламента. Представнички дом белгијског парламента се састоји 150 посланика који су непосредно изабрани и чији мандат је временски ограничен на пет година (упор. чл. 61, 63. и 65. Устава). За расподелу мандата предвиђен је систем сразмерног представништва у Д'Онтовој варијанти. Посланици, у зависности од изборне јединице, представљају грађане који говоре холандски или француски језик (члан 43. Устава). На челу Представничког дома налази се председник који по правилу долази из политичке странке која поседује највише мандата или из победничке коалиције. Председнику Представничког дома у раду помаже до пет потпредседника, од којих је први потпредседник неписаним правилом представник друге доминантне језичке групе у односу на председника.

Када је реч о Сенату, он се након шесте државне реформе од 2014. године састоји од 60 чланова, уместо дотадашњих 71 односно 75.⁷⁷⁹ Циљ реформе је, наводе Попелије и Леменс (*Koen Lemmens*), „аутентичније одржавање федералне структуре државе“.⁷⁸⁰ Међутим, његова структура је и поред смањеног броја сенатора и даље остала исувише сложена и гломазна.⁷⁸¹ Чланом 67. је предвиђено да у састав Сената улази 29 сенатора које именује фламански парламент из редова холандске језичке групе. Од 20 сенатора који говоре француским језиком, десет бира парламент француске заједнице, осам парламент Валоније, а два представника се постављају из региона Брисела. Једног сенатора и именује и немачка заједница, а преосталих десет сенатора бирају сâми сенатори - кооптирани сенатори – од тога ће шест бити представници холандског говорног подручја, а четири француског. Попелије не види смисао задржавања кооптираних сенатора, наводећи да је она у супротности са природом федералне државе и горњег дома који треба да представља федералне

⁷⁷⁹ Некада, Сенат је бројало 75 чланова који су се могли сврстати у четири групе: директно изабрани сенатори, сенатори који долазе из редова парламената заједница, кооптирани сенатори и сенатори по праву. Детаљније о овим категоријама вид. Francis Delp    (2000), 456-458.

⁷⁸⁰ Patricia Popelier, Koen Lemmens, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2015, 117.

⁷⁸¹ Стивен Тирни наводи да је циљ укидања директног избора чланова Сената Белгије 2014. године био „смањивање националне мајоризације [...] у дубоком и поларизованом територијалном и културном плурализму“. Stephen Tierney (2022), 217.

јединице.⁷⁸² На челу Сената налази се председник који се бира већином гласова и обично је богатог политичког искуства. Насупрот њему, потпреседседник Сената је по правилу особа из друге доминанте језичке групе.

Надлежности парламента. Све надлежности белгијског законодавног тела, у циљу лакше прегледности, могу се сврстати у законодавне, контролне и изборне.

Када је реч о законодавној надлежности дводомог парламента Белгије, на почетку морамо истаћи да се реформисање белгијске монархије у значајној мери одразило и на јачање улоге Представничког дома, односно појаву неегалитарног бикамерализма. Ионако сужене надлежности горњег дома белгијског парламента додатно су умањене након уставних промена од 2014. године одузимајући овом телу значајан број законодавних активности, као и право законодавне иницијативе. С тим у вези, потпуно је оправдана примедба Попелије која констатује да је „федерализација земље (Белгије – прим. А.Н.) повезана са истовременим разбијањем Сената“.⁷⁸³

Савезно законодавство из кога је искључен Сенат је постало стандард, будући да се једнодоми поступак примењује у свим случајевима у којима није изричито предвиђен дводоми поступак (члан 77).⁷⁸⁴ Поред тога, Сенату је чланом 78. дозвољено да учествује у расправи поводом закона које је предложио доњи дом, али коначну реч и усвајање закона уставотворац оставља Представничком дому. Два дома делају равноправно само када је реч о појединим институционалним активностима (уставна ревизија, доношење специјалних, савезних закона) и организационим активностима (организација Сената и сенатора, финансирање немачке заједнице, контрола финансирања политичких партија). Сенату је остављена могућност права улагања вета односно заштите виталних интереса заједница и региона, као и контрола законодавне и извршне активности заједница и региона. Међутим, имајући у виду његове значајно сужене надлежности, оправдано се поставља питање да ли је Сенат треунутно у стању да „изнесе“ право вета и заштити интересе различитих језичких група, односно заједница као и региона.⁷⁸⁵ Уз то, податак вредан помена представља чињеница да је у временском периоду између 2014. и 2017. године Сенат усвојио једну уставну промену и два специјална закона предвиђена чланом 77. Устава, док је Представнички дом усвојио чак 511 закона, и заједно са Сенатом, поменути уставну ревизију.⁷⁸⁶ Стога, Госенс и Канот истичу да је неопходна даља реформа Сената која ће од овог тела створити

⁷⁸² Patricia Popelier, „Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of Multinational Confederalism“, *Perspectives on Federalism* 2/2018, 221.

⁷⁸³ *Ibid.*, 224.

⁷⁸⁴ С тим у вези, Представнички дом самостално располаже и питањем буџета односно завршног рачуна. За више детаља вид. Patricia Popelier, Koen Lemmens (2015), 125-127.

⁷⁸⁵ Dave Sinardet, „Le fédéralisme consociatif Belge: vecteur d'instabilité“, *Pouvoirs* 1/2011, 29.

⁷⁸⁶ Patricia Popelier (2018), 224.

„институционалног градитеља мостова између заједница и региона“⁷⁸⁷, док Ван Винсберг (*Caroline van Wynsberghe*) наводи да је „ограничење надлежности Сената *a priori* учињено због партократског карактера горњег дома“, те да је „дошло време да се (у Белгији – прим. А.Н.) уведе неки нови облик партиципативне демократије“.⁷⁸⁸ Било како било, Сенат тренутно представља комплексну, слабу институцију, најслабију од свих институција власти у Краљевини.

Контролна функција белгијског парламента поверена је доњем, Представничком дому. Наиме, како се систем власти у Белгији заснива на мекој подели власти, тако се у надлежностима Представничког дома, између осталих, налази и контрола рада Савета министара. Она се врши посланичким питањем, које чланови доњег дома белгијског законодавног тела упућују министрима, или помоћу механизма интерпелације, који, у крајњој инстанци, може довести и до покретања питања политичке одговорности Савета министара.⁷⁸⁹ Дандој (*Régis Dandoy*) наводи да се, захваљујући контролној функцији Представничког дома, „парламентарци истовремено могу сматрати агентима бирача, као и агентима странака“.⁷⁹⁰ Уистину, ова два механизма су се у пракси показали вишеструко корисним јер су масовно коришћени и од опозиције, али и позиције.⁷⁹¹ На крају, Представнички дом може да формира и посебне парламентарне комисије или анкетне одборе који би се, поред припреме законских предлога, бавили и испитивањем различитих аспеката рада Савета министара. Другим речима, добар део интерпелација, бележе Волфс и Ванде Вале, завршава управо испред парламентарних комисија, чиме све више расте њихов значај.⁷⁹²

Изборне надлежности белгијског парламента везујемо за избор најзначајнијег извршног органа власти – Савета министара (додуше од само једног, Представничког дома), као и за веома скромно учествовање у одабиру појединих државних органа. Другим речима, Представнички дом заједно са Сенатом

⁷⁸⁷ Jurgen Goossens, Pieter Cannoot (2015) 40.

⁷⁸⁸ Caroline van Wynsberghe, „The Belgian Senate: little damage, little use“, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/belgian-senate-little-damage-little-use-2/#.VX7vao4w3dU> (25.04.2023).

⁷⁸⁹ О покретању политичке одговорности владе (Савета министара) нешто више речи следи у наставку рада.

⁷⁹⁰ Régis Dandoy, „Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline“, *The Journal of Legislative Studies* 3/2011, 323.

⁷⁹¹ Волфс и Ванде Вале (*Wouter Wolfs, Britt Vande Walle*) наводе да се у Белгији поставља на хиљаде посланичких питања годишње (премда само најинтересантнија завређују и бивају медијски испраћена), док је број интерпелација значајно опао (некад је био преко стотину годишње) и у последњих десетак година је у просеку мањи од 50. Wouter Wolfs, Britt Vande Walle, „The Decline of the Belgian Parliament“, *The Winter of Democracy. Partitocracy in Belgium* (eds. Pierre Baudewyns, Marleen Brans, Min Reuchamps et al), P.U.L., Louvain, 2022, 84.

⁷⁹² Поменути аутори наводе и да је након уставне реформе 1993. године, највећи број интерпелација „уступљен“ парламентарним комисијама, односно да су у периоду од 2012-2013. године само четири интерпелације одржане на пленарној седници, а чак 28 на састанцима комисија. *Ibid.*, 86.

предлаже избор судија Уставног суда, двотрећинском већином, водећи рачуна о томе да половина (шест) судија припада холандској односно француској језичкој заједници. Вреди напоменути и да је Представнички дом укључен у одабир белгијских федералних омбудсмана, при чему један припада француској, а други холандској језичког заједници, са мандатом у трајању од шест година и правом једног реизбора.

Распуштање парламента. Белгијски уставотворац је у члановима 46. и 195. предвидео могућност распуштања доњег, Представничког дома белгијског Парламента, које са собом аутоматски повлачи и распуштање горњег дома, односно Сената. Такво овлашћење припада монарху када Представнички дом одбаци предлог за гласање о поверењу Савету министара, а да у року од три дана од одбијања предлога не номинује наследника на месту премијера. Штавише, монарх има обавезу да распусти Представнички дом и уколико изгласа неповерење Савету министара, а не предложи монарху наследника на месту премијера. Напослетку, до распуштања оба дома белгијског парламента долази и у случају уставне ревизије, тако да нови (целовити или парцијални) уставни аранжман може да ратификује само следећи сазив парламента.

2.2. Извршна власт

Извршну власт у Белгији уставотворац је поверио краљу и Савету министара који он именује.

Надлежности и избор монарха. Позиција монарха, иако скрајнута као и у већини савремених монархија, заслужује осврт из неколико разлога. Најпре, белгијски краљ Филип I има улогу активног монарха. То значи да он учествује у законодавној функцији потписујући законе (члан 109. Устава), има могућност да распусти доњи дом парламента на предлог владе (члан 46. Устава), односно да поставља државне службенике у државним органима (члан 107. Устава). Поред тога, белгијски монарх има и активну улогу у стварању политичког система Белгије, будући да у белгијском консоцијативном систему он представља иницијатора дијалога између различитих ентитета, односно интегративни фактор који неретко учествује у смиривању тензија. На крају, вреди напоменути и то да, иако је Белгија дефинисана као наследна монархија (члан 85. Устава), уставотворац изузетно допушта законодавцу да именује краља. Наиме, то се дешава само уколико након смрти монарха не постоји потомство које би могло да га наследи. Тада се састају оба

дома белгијског Парламента и у року од два месеца бирају новог краља Белгије (члан 95. Устава)⁷⁹³.

Избор и састав Савета министара. Савет министара белгијске краљевине устројен је према начелу партитета, у потпуности у складу са природом консоцијативне демократије. Наиме, уставотворац је у члану 99. предвидео да се у кабинету Белгије може наћи највише петнаест чланова, где осим премијера, једну половину чине министри који говоре холандским, а другу половину министри који говоре француским језиком. Крис Дешувер напомиње да је усвојено неписано правило да „председник владе долази из редова Фламанаца, будући да је (до сада) највећа политичка партија била фламанска“.⁷⁹⁴ Међутим, оваква пракса је не тако давно промењена, избором Елија Ди Рупе (*Elio di Rupo*), Валонца, на место премијера 2011. године, односно Шарла Мишела (*Charles Michel*) 2014. године.⁷⁹⁵ Треба напоменути да је паритетни састав Савета министара постојао још од усвајања Устава од 1831. године и да је све до прве уставне реформе од 1970. године битисао као уставна конвенција. Исто тако, и одлуке Савета министара се захваљујући уставној конвенцији доносе консензусом, а не прегласавањем, истиче Дешувер.⁷⁹⁶ Имајући у виду „велики етнонационални сензибилитет ове земље, вођство консензусом настоји да избегне конфликте приликом одлучивања, усредсређује се на политику компромиса и тиме спречава ширење потенцијалне политичке кризе и нестабилности на друге државне органе“.⁷⁹⁷ Међутим, како се на формирање владе у Белгији чека доста времена, уставотворац је отежаним поступком изгласавања неповерења тежио да „сачува“ владу чак и онда када је она изложена учесталим критикама у Представничком дому. Другим речима, „једина опција владе је да преговара док заједнички не дође до договора“.⁷⁹⁸

Надлежности Савета министара. Све надлежности Савета министара можемо сврстати у три групе: извршне, вођење унутрашње и спољне политике као и квазизаконодавне.

⁷⁹³ Управо је први краљ Белгије, Леополд Први, устоличен избором у народном представништву Белгије (Белгијском народном конгресу).

⁷⁹⁴ Kris Deschouwer, „Kingdom of Belgium“, *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries* (eds. John Kincaid, Alan Tarr), McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005, 62.

⁷⁹⁵ Избором Ди Рупе, првог Валонца на месту премијера Белгије после више од 30 година, окончана је најдужа криза парламентаризма у Белгији – речима Де Винтера и Думона (*Livien De Winter, Patrick Dumont*) „оборен је светски рекорд у формирању владе – на њу се чекало 541 дан“. Livien De Winter, Patrick Dumont, „Coalition formation in Belgium. From exceptional complexity to regime breakdown“, *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism* (eds. Didier Caluwaerts, Min Reuchamps), Routledge, London - New York, 2022, 108.

⁷⁹⁶ *Ibid.*

⁷⁹⁷ Вучина Васовић (20126), 216.

⁷⁹⁸ Kris Deschouwer (2005), 62.

Устав је извршне надлежности чланом 108. поверио монарху, доделивши му право на доношење уредба и осталих прописа који су неопходни за извршавање закона, али га притом онемогућивши да исте законе суспендује. Идеја „зауздавања монарха“ присутна је и у члану 105. Устава Белгије у којем се наводи да краљ не поседује надлежности осим оних које су му изричито уставом додељене. Циљ овог члана било је спровођење идеје супрематије законодавне над извршном влашћу. Међутим, како је с почетком века XX извршна власт преузела примат, члан 105. је тумачен као уставна основа за доделу законодавних надлежности извршној власти, односно Савету министара.⁷⁹⁹ Тиме је Савет министара пригрлио још више (извршних) овлашћења, које су му омогућиле значајно политичко деловање.

Белгијски устав вођење унутрашње и спољне политике у потпуности поверава монарху односно Савету министара. Премијеру, који се налази на челу Савета министара, није лако да управља државом која се налази на ветрометини између захтева заједница и региона, с једне стране, и идеје интеграције белгијског друштва, с друге стране. Стога се „утврђивање опште политике државе неретко чини коалиционим споразумом, а уставне конвенције, због осетљивости белгијског друштва, налажу да се одлуке донесе искључиво консензусом“, напомињу Попелије и Леменс.⁸⁰⁰ Када је реч о питању спољних послова и одбране, Савет министара нема много удела у њиховом остваривању. Попелије и Леменс бележе да „влада белгијских федералних ентитета имају овлашћење да закључују међународне уговоре који су обухваћени њиховим делокругом надлежности“.⁸⁰¹ Разуме се, оне морају да о свему обавесте Савет министара, који има право да оснује посебну међуминистарску конференцију (*Interministerial Conference on Foreign Affairs*), уколико сматра да су на неки начин угрожени интереси федерације. У досадашњој пракси се то није дешавало.⁸⁰² И по питању одбране, Попелије и Леменс закључују да, „због интернационализације војске и чланства у НАТО, главну реч води наднационални ниво и у Белгији.“⁸⁰³

На крају, у квазизаконодавне надлежности Савета министара, поред могућности законодавне иницијативе, убрајамо и институт делегираног законодавства, што је последица закона угледања на Немачку. Према слову Устава, законодавна иницијатива односно право предлагања закона припада Представничком дому белгијског парламента као и Савету министара односно министрима, а важно је споменути да Савет министара може доносити уредбе са законском снагом у тачно одређено време и под тачно утврђеним условима (тзв.

⁷⁹⁹ Patricia Popelier, Koen Lemmens (2015), 158-160

⁸⁰⁰ *Ibid.*, 152-153.

⁸⁰¹ *Ibid.*, 161.

⁸⁰² *Ibid.*, 162.

⁸⁰³ *Ibid.*, 162-163.

делегирано законодавство – вид. члан 105. Устава).⁸⁰⁴ Он је то неретко и чинио кроз историју⁸⁰⁵, а последњи пример се десио у марту 2020. године, када услед пандемије заразне болести COVID-19 белгијско представничко тело није било у могућности да се састане.⁸⁰⁶

Одговорност Савета министара. Све до уставних промена 1993. године, Белгија је била привржена класичном моделу изгласавања неповерења влади, које је последично захтевало формирање нове парламентарне већине. Међутим, Делпере са правом подсећа да је такав модел стварао константну кризу парламентаризма, онемогућивши стабилизацију извршне власти, а изазивајући притом константну економску и социјалну кризу у држави.⁸⁰⁷ Стога, након уставне реформе од 1993. године, по узору на Немачку и Шпанију, и Белгија уводи конструктивно изгласавање неповерења Влади.⁸⁰⁸ Тиме је уставотворац истакао да није довољно само да се разнородна белгијска већина удружи у циљу обарања неке Владе, већ је неопходно да се пре тога обезбеди јасна, кохерентна већина у општепредставничком дому белгијског парламента, која може да преузме контролу и пружи поверење одрживој Влади. Конкретно, члан 96. Устава Белгије додељује општепредставничком дому овлашћење да смени Савет министара асполутном већином гласова својих чланова, али и да истовремено предложи новог премијера. Треба напоменути да је члан 96. Устава омогућено да питање изгласавања поверења Савету министара може поставити и сâм премијер. У том случају, уколико дође до неизгласавања поверења, монарх распушта доњи, општепредставнички дом федералног парламента, уколико овај у року од три дана не предложи новог премијера.

Делпере наводи да је прелазак на конструктивно изгласавање неповерења влади направило помак, да се показало као „одвраћајуће“ и да се „до сада ни једна политичка криза у Белгији није развила на овај начин“.⁸⁰⁹ Другим речима, успостављени механизам ојачао је позицију Савета министара учинивши превремене парламентарне изборе ретким али је истовремено законодавно тело Белгије начинио својеврсним „таоцем“ Савета министара, будући да оно, иако не

⁸⁰⁴ Francis Delpérée (2000), 770; 781-782.

⁸⁰⁵ Вучина Васовић (20126), 213.

⁸⁰⁶ За више информација погледати: Emmanuel Slautsky, Frédéric Bouhon, „Belgium: Legal Response to Covid-19“, *Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (eds. Jeff King, Octavio Ferraz), Oxford University Press, Oxford, 2021, <https://oxcon.oupplaw.com/view/10.1093/law-occ19/e1.013.1/law-occ19-e1> (10.05.2023).

⁸⁰⁷ Francis Delpérée, *The Constitution, the Parliament and the Concerted Decision Processes*. Rada for Europe, Kyiv, 2018, 13.

⁸⁰⁸ Уз Белгију, једино је Израел прешао са „класичног“ на „конструктивни“ модел изгласавања неповерења влади (Or Tuttnauer, Reuven Y. Hazan, „Government – Opposition Relations and the Vote of No-Confidence“, *The Political Studies* 1/2023, 2)

⁸⁰⁹ *Ibid.*

подржава рад Савета министара, није у стању да му изгласа неповерење, уколико претходно није изабрало заменика. Речима Хазана, „већина не може да сруши владу ни да је замени у Белгији, ако се претходно не уједини око избора новог премијера“.⁸¹⁰

2.3. Општи осврт

Закључујући анализу система организације власти у Белгији, можемо констатовати да је он у основи задржао све „особине“ парламентарног система. Другачије речено, систем власти у Белгији се неспорно заснива на мекој подели власти као и постојању бицефалне егzekутиве у којој је Савет министара, упркос изненађујуће активној улози монарха, далеко јачи чинилац. Положај Савета министара додатно је оснажен увођењем института конструктивног изгласавања неповерења влади (преузетог из Немачке), као и додељивањем широког делокруга надлежности. Ипак, простора за даље унапређење парламентарног система, односно његову рационализацију има, нарочито у случају поступка именовања министара, имајући у виду да се Министарски савет бира веома дуго по окончању парламентарних избора. Законодавна власт персонификована је у Представничком телу, који је, уставним променама, у потпуности преузело примат у односу на Сенат. Горњи дом остао је лишен законодавне иницијативе, као и доношења већине закона сем најзначајнијих савезних, а распуштање Представничког дома би по аутоматизму довело и до распуштања Сената.

Међутим, морамо констатовати да су обележја парламентарног система у Белгији додатно „замаскирана“ градивним елементима консоцијативне демократије. Дешувер примећује да се Белгија може метафорично посматрати „кроз призму консоцијативне демократије, као њен добар пример“⁸¹¹. Наиме, белгијски парламентарни систем је, захваљујући консоцијативној демократији, попримио неке потпуно другачије особине. Другим речима, консоцијативна обележја модификовала су парламентарни систем, односно организацију законодавне и извршне власти, као и њихово функционисање. Широка коалиција на власти додатно је ојачала положај Савета министара, док се право вета региона и заједница појавило као „противтег“ самовољи законодавне власти, односно њеног општепредставничког дома. Пропроционалност, одиста није пронашла своје место у законодавној и извршној власти, али је у Савету министара замењена

⁸¹⁰ Reuven Y. Hazan, „Legislation Coalition Breaking: The Constructive Vote of No-Confidence“, <https://www.sv.uio.no/isv/english/research/projects/evolution-parliamentarism/events/seminars/hazan---idllcm-paper.pdf>, (30.01.2024).

⁸¹¹ Kris Deschouwer, „Introduction – The Belgian federalism and federation on the move“, *Fédéralisme Régionalisme* 20/2020, 3; Daniel Elazar (1985), 30.

паритетом, за који Лајпхарт бележи да представља „корисну алтернативу [...] када је неко друштво подељено на два сегмента неједнаке величине“.⁸¹² Напоследку, деволюција исувише ојачала аутономију територијалних и нетериторијалних ентитета, дајући им маневарски простор за даљу децентрализацију али и разградњу државе, удаљавајући политичке партије са различитим језичким или регионалним предзнаком од уласка у потенцијалну колацију.⁸¹³ Стога нисмо сагласни са раније изнетим Дешуверовим хвалоспевом консоцијативне демократије у Белгији. Чини нам се да консоцијативни парламентарни систем Белгије мора да настави да се унапређује у правцу сопствене рационализације. Због тога смо ближи запажању Калувер и Ројшан (*Didier Caluwaerts, Min Reuchamps*) који на примеру Белгије напомињу да тренутна „смеша консоцијативног и федералног у пракси даје све лошије резултате“⁸¹⁴, те да на дуге стазе може довести до постепене конфедерализације белгијске краљевине.

3. Консоцијативни (полу)председнички систем Босне и Херцеговине – Дејтонски легат

Босна и Херцеговина вероватно представља један од најсложенијих и најоригиналнијих облика организације државне власти и државног уређења на свету. Заробљена у „скутима“ различитих етно-идеолошких виђења, она представља пример око којег постоји велико несаслаге међу различитим ауторима. Речју Горана Марковића, „често је врло тешко приступити анализи на начин који ће, у мери у којој је то уопште могуће, бити ослобођен вредносних судова и политичких предрасуда“.⁸¹⁵ Ми ћемо тежити да се у наставку рада ослободимо свих идеолошких и политичких „окова“, анализирајући систем власти на нама својствен начин, полазећи превасходно од слова устава, а потом уважавајући и политичку праксу, односно стварност. Другим речима, у редовима који следе, упустићемо се у институционалну анализу политичких органа власти у БиХ, полазећи од Дејтонског мировног споразума који је, анексом IV, овој младој, балканској држави

⁸¹² Arend Lijphart (1992), 47.

⁸¹³ Подсетимо се на овом месту још једном блокаде и сукоба који су трајали чак 541 дана у периоду између 2007-2011. године (Marc Hooghe, „The Political Crisis in Belgium (2007-2011): A Federal System without Federal Loyalty, *Representation* 1/2012, 137-138). Овај догађај је у значајној мери утицао и на стварање Лептировог споразума, односно шесте уставне реформе 2014. године.

⁸¹⁴ Didier Caluwaerts, Min Reuchamps, „Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave?“, *Ethnopolitics* 3/2015, 282.

⁸¹⁵ Горан Марковић (2021a), 15.

подарио важећи уставни текст у потпуности заснован на принципима консоцијативне демократије.

3.1. Законодавна власт

Избор и састав Парламентарне скупштине. Устав Босне и Херцеговине садржан у анексу IV Дејтонског мировног споразума, предвидео је чланом IV да законодавну власт у БиХ врши Парламентарна скупштина, дводомо тело састављено од Представничког дома и Дома народа.⁸¹⁶

Представнички дом броји укупно 42 посланика, од којих се две трећине бирају са територије Федерације БиХ, а једна трећина са територије Републике Српске (члан IV, 2). Мандат им је ограничен на временски период од четири године. Како је Представнички дом на први поглед замишљен као представничко тело грађана, његови чланови се бирају непосредно, према посебним правилима предвиђеним Изборним законом БиХ.⁸¹⁷ Приликом расподеле мандата, примењује се систем сразмерног представништва, односно Сент Лагијев метод расподеле мандата. Када је реч о одлучивању, већина свих изабраних чланова Представничког дома чини кворум. Одлуке се доносе већином гласова присутних посланика, с тим да је неопходно да за одлуку гласа најмање једна трећина посланика из оба ентитета. Уколико она изостане, формира се посебна Комисија чији је циљ да покуша да пронађе компромисно решење. Уколико ни она не успе у томе, одлука ће бити усвојена само уколико против ње није гласало две трећине или више чланова дома из ФБиХ или РС (тзв. ентитетско гласање или ентитетски вето).⁸¹⁸

Када је реч о Дому народа, њега укупно чини 15 делегата, од којих две трећине долазе из Федерације БиХ, а једна трећина из Републике Српске. Прецизније, ФБиХ бира по пет делегата из редова бошњачког и хрватског народа, а РС пет делегата из редова српског народа. На тај начин је предвиђено да ово тело

⁸¹⁶ Интересантно је поменути да је Парламентарна скупштина основни законодавни орган у БиХ и, уједно, један од чак четрнаест законодавних тела у БиХ (пored парламента ФБиХ и РС, постоји и десет кантоналних парламената унутар ФБиХ и парламент Брчко Дистрикта). Детаљније о овоме вид. Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković (2012), 174.

⁸¹⁷ Изборним законом БиХ је предвиђено да се ФБиХ подели на пет, а РС на три изборне јединице. Вид. Горан Марковић (2021a), 181.

⁸¹⁸ Венецијанска комисија је још 2005. године критиковала постојање овог института (вид. тачку бр. 34) наводећи да је он сувишан, будући да Устав БиХ гарантује равноправност домовна и да постоји институт заштите виталних интереса конститутивних народа БиХ (Venice Commission, Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)004-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-e.aspx) (10.04.2023)).

рефлектује једнак број делегата из редова сва три конститутивна народа БиХ. Речима Слободана Орловића, „Дом народа има чист трипартитни састав“.⁸¹⁹ Номиноване хрватске, односно бошњачке делегате из Федерације БиХ бирају хрватски односно бошњачки делегати у Дому народа ФБиХ, док се српски делегати бирају у Народној скупштини РС. Другим речима, делегати у Дому народа се не бирају непосредно, већ посредно. Мандат Дома народа је исто ограничен на временски период од четири године, кворум за рад чини девет делегата, с тим да је неопходно да буду присутна најмање три делегата из редова сва три конститутивна народа, што такође представља конфедерално обележје. Када је реч о одлучивању, Дом народа то чини идентично као и Представнички дом. На крају, Дом народа пред собом, изузетно, има механизам који се назива заштита виталних интереса конститутивних народа. Помоћу њега, већина делегата из редова једног од конститутивних народа може да покрене поступак за заштиту виталног интереса, уколико сматра да је неком активношћу Дома народа дошло до њене повреде. Да би се спорна одлука на крају донела, неопходно је да се за њу изјасни већина присутних делегата из реда сва три конститутивна народа. Истовремено, већина делегата неког другог од три конститутивна народа се може изјаснити против уложеног механизма за заштиту виталног интереса три конститутивна народа. У том случају долази до образовања посебне Комисије паритетног састава чији је циљ да у року од пет дана реши спорно питање. Уколико у томе не успе, спорно питање се упућује Уставном суду БиХ који у хитном поступку одлучује о постојању кршења виталног интереса неког од конститутивних народа у Босни и Херцеговини (члан IV, 3, г).⁸²⁰

Устав БиХ чланом IV, 3, ц. предвиђа равноправност домова у одлучивању. Другим речима, одлука Парламентарне скупштине БиХ ће бити донета само уколико се са њом сложе Представнички дом и Дом народа. Речима, Адемовића, Марка и Марковића, оба дома поседују „потпуну законодавну власт“.⁸²¹ На тај начин је уставотворац желео да „отклони евентуални приговор о премоћи представничког тела“, односно „ублажи и отклони могуће политичке сукобе, чији

⁸¹⁹ Слободан Орловић, „Национално и грађанско у Уставу БиХ“, *Двадесет година Дејтонског мировног споразума* (ур. Радомир Лукић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2017, 307.

⁸²⁰ Овај механизам се користио четири пута, по два пута из редова бошњачког и хрватског народа. Уставни суд је у два случаја одлучио да је било кршења виталних интереса (предлог Закона о изменама и допунама Закона о избеглицама и расељеним лицима на штету бошњачког народа, односно предлог Оквирног закона о високом образовању на штету хрватског народа). За више детаља вид. Dženeta Miraščić, Zlatan Begić, „Pravna priroda bosanskohercegovačkog pluralnog društva i najznačajnije specifičnost njegovog savremenog ustavnog uređenja“, *REVUS* 11/2009, 77-81.

Међутим, у периоду од 2008. године до сада, питање кршења виталног интереса једног од конститутивних народа је покренуто још једанаест пута, и, занимљиво, опет само из редова бошњачког и хрватског народа (Parlamentarna skupština BiH, *Zaštita vitalnog nacionalnog interesa*, <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres&lang=bs> (10.04.2023)).

⁸²¹ Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković (2012), 175.

су извор „подијељено друштво и супротстављени интереси националних политичких елита“.⁸²²

Након ове краће анализе, само лаику би се могло учинити да је Парламентарна скупштина замишљена по узору на представничка тела других федерално уређених држава. Она на први поглед више асоцира на парламентарно тело Савета Европе, Парламентарну скупштину, са којом дели и истоветни назив али и специфичну правну природу, која има доста елемената међународне организације.⁸²³ Управо је та специфична правна природа БиХ утицала на то да се у саставу доњег дома нађу представници ентитета, а у саставу горњег дома конститутивни народи, што је чини *sui generis* случајем у свету. На такав закључак нас наводи чињеница да се чланови Представничког дома бирају према формули 2:1, односно да се 28 посланика бира у Федерацији, а 14 у Српској. Тиме је уставотворац свесно дао предност ентитетима, не држећи се начела паритета, већ највероватније узимајући у обзир ентитетску структуру конститутивних народа у ФБиХ и РС. Да је уставотворац желео да Представнички дом заиста буде представничко тело грађана, он не би одређивао формулу 2:1, јер је она осмишљена за институције у којима су представљени конститутивни народи, а не грађани, напомиње Марковић.⁸²⁴ Друго, како се у Дому народа налазе по пет представника сва три конститутивна народа, јасно је да ово тело не репрезентује вољу два ентитета, већ искључиво сва три конститутивна народа у БиХ. На то додатно указује и уставна формулација у којој се изричито наводи да делегати Дома народа морају долазити из редова бошњачког, српског или хрватског народа. На крају и начин избора делегата – од бошњачких и хрватских делегата Дома народа ФБиХ, односно Народне скупштине РС, јасно указују да је етнички критеријум имао предност у односу на ентитетски. Међутим, посебан начин одлучивања у Дому народа, тзв. заштита виталних интереса конститутивних народа нас додатно наводи на закључак да Дом народа не репрезентује вољу федералних јединица односно ентитета, када је реч о БиХ.

Управо је начин избора делегата Дома народа био предмет поступања Европског суда за људска права у Стразбуру (у даљем тексту: ЕСЉП, Суд) у случају „Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине“.⁸²⁵ Наиме, подносиоци преставке пред ЕСЉП Дерво Сејдић и Јакоб Финци су истакли две жалбе које су везане за њихову немогућност уживања пасивног бирачког права пред Домом народа, односно Председништвом БиХ. Другим речима, подносиоци преставке су сматрали да је Уставом БиХ извршена дискриминација по расној основи, будући да они као припадници ромског, односно јеврејског народа нису у могућности да се

⁸²² Горан Марковић (2012), 109.

⁸²³ Сетимо се дилеме о конфедералној и федералној правној природи државног уређења БиХ (*Supra*, део први, глава друга, 4., 80-81).

⁸²⁴ Горан Марковић (2021а), 180.

⁸²⁵ ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, No. 27996/06, 34836/06, 22.12.2009.

кандидују.⁸²⁶ Због тога су као правни основ истакли повреду чланова 3, 13. и 14. Европске конвенције о људским правима (у даљем тексту ЕКЉП), као и члана 3. Првог протокола уз ЕКЉП и члана 1. Дванаестог протокола уз ЕКЉП. Босна и Херцеговина се у одговору позвала на један случај из праксе Европског суда⁸²⁷ у којем се држави оставља значајан простор у успостављању правила унутар свог уставноправног поретка који регулишу парламентарне изборе и састав парламента.⁸²⁸ Суд је у пресуди везаној за избор чланова Дома народа истакао да је дошло до дискриминације подносилаца преставке, кршења члана 13. ЕКЉП, члана 3. Првог протокола уз ЕКЉП и члана 1. Дванаестог протокола уз ЕКЉП. Другим речима, Суд је утврдио да је спорна уставна одредба о саставу чланова Дома народа донета „након бруталног сукоба у циљу постизања мира“. Речју, „запажа се позитиван развој и напредак у БиХ“, те стога закључује да „дуготрајна немогућност подносилаца преставке да се кандидују за Дом народа нема објективно и прихватљиво оправдање“, нарочито имајући у виду да је БиХ ратификовала ЕКЉП, односно потписала споразум о стабилизацији и придруживању ЕУ.⁸²⁹ БиХ готово двадесет година након доношења ове пресуде још увек није није изменила спорне одредбе Устава, као ни релевантну законску материју, што сведочи у прилог тези о тињајућој политичкој кризи у овој западнобалканској држави иако су неки ову пресуду називали „највећим достигнућем не само за Савет Европе, већ и за евро-атлантски пут БиХ“.⁸³⁰

Надлежности Парламентарне скупштине. Када је реч о надлежностима Парламентарне скупштине, оне су делом предвиђене чланом IV, 4. Устава БиХ, а делом у подзаконским актима и могу се груписати у законодавне, контролне и извршне. Законодавне надлежности подразумевају доношење закона потребних за спровођење одлука Председништва или за вршење функција парламента, прерасподелу финансија везаних за рад институција БиХ као и међународне обавезе БиХ, одобравање буџета институција БиХ, одлучивање о давању

⁸²⁶ На овом месту важно је напоменути да се и у Јужном Тиролу подела позиција унутар егzekутиве чини према етно-лингвистичком кључу између три народа односно језичке групе – Италијана, Немаца и Ретроромана (Ладина), те да остали немају могућност остваривања пасивног бирачког права. Ипак, ЕСЉП се до данас није бавио овим примером. Упор. Elisabeth Alber, Günther Pallaver, *South Tyrol: 50 Years of Power-Sharing and Federal-like Relations*, <https://50shadesoffederalism.com/case-studies/south-tyrol-50-years-of-power-sharing-and-federal-like-relations/> (10.01.2024).

⁸²⁷ ECtHR, *Ždanoka v. Latvia*, No. 58278/00, ECtHR 2006 – IV, 16.04.2006.

⁸²⁸ ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, para. 34.

⁸²⁹ ECtHR, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, para. 45-50.

⁸³⁰ Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño (2021), 98. Сахацићка наводи да се неспровођење пресуда ЕСЉП заснива на идентитетском питању – страху од унитаризације БиХ од стране Срба и Хрвата, односно већој аутономији и децентрализацији земље, у случају Бошњака. За њу је „кључно поштовање различитих идентитета“ и једино то може представљати „легитимну и уједињујућу снагу у БиХ“ која би је начинила функционалном. Вид. Maja Sahadžić (2024), 11-12.

сагласности приликом потврђивања неког међународног уговора⁸³¹, као и сва друга питања која су потребна да се спроведу њене обавезе или која су јој додељена заједничким споразумом ентитета.⁸³² Контролне надлежности усмерене су према Савету министара. Будући да у БиХ не постоји закон о Парламентарној скупштини БиХ, оне су предмет посебних пословника.⁸³³ Тако је члановима 151-157. Пословника о Представничком дому, односно члановима 150-153. Пословника о Дому народа, посланицима односно делегатима народа омогућено да постављају посланичка односно делегатска питања, те подносе интерпелације. Према прикупљеним подацима, од почетка деветог сазива Парламентарне скупштине (од 2022. године), до сада је постављено преко 100 посланичких, односно делегатских питања⁸³⁴. Међутим, Маја Сахацић наглашава да „упркос постојању праксе постављања посланичких и делегатских питања [...] Савет министара их не схвата озбиљно, изузетно ретко одговарајући на њих“.⁸³⁵ Када је реч о институту интерпелације, и он је предвиђен члановима 158-161. Пословника о Представничком дому, те члановима 150-153. Пословника о Дому народа. У теорији, није прецизно дефинисано ко односно колико посланика/делегата подноси интерпелацију, а интересантно је да поменути институт у оба дома федералног парламента не може довести до гласања о поверењу Савету министара, већ само може исходovati усвајањем резолуције и давањем упутстава Савету министара. Стога, у пракси, интерпелација је први пут покренута у БиХ тек 2021. године, када је група опозиционих посланика из ФБиХ без успеха затражила оставку председавајућег Савета министара, подстакнута лошим одговором БиХ на пандемију заразне болести COVID-19.⁸³⁶

Распуштање Парламентарне скупштине. Дејтонски уставотворац није предвидео могућност распуштања Парламентарне скупштине БиХ, нити

⁸³¹ Важно је напоменути да Парламентарна скупштина БиХ не ратификује међународне уговоре, већ (само) даје сагласност на ратификацију коју врши Председништво. За више детаља вид. Горан Марковић (2021a), 194-196.

⁸³² Поповић наводи да је „отворена формула“ на крају пописа надлежности законодавног тела БиХ оставила могућност централним властима за додатним проширивањем делокруга надлежности (што је она кроз историју и чинила – прим. А.Н.), уз сагласност Федерације БиХ и Републике Српске (Dragoljub Porović (2019), 216).

⁸³³ Најмоћније контролно средство Парламентарне скупштине БиХ, изгласавање неповерења Савету министара, у наставку ће бити предмет посебне обраде.

⁸³⁴ Baza podataka poslaničkih i delegatskih pitanja PS BiH, <https://www.parlament.ba/oQuestion/GetORQuestions> (17.01.2024).

⁸³⁵ Сахацићева наводи да је разлог за то „непостојање инструмената и механизма који би присилили Савет министара да се огласи“ (Maja Sahadžić, „Kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH“, *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore* (ur. Slaviša Orlović), Sarajevo Open Centre, Sarajevo, 2012, 154).

⁸³⁶ Na Parlamentu BiH prvi put pokrenuta interpelacija, zatražena ostavka Tegeltije, <https://avaz.ba/vijesti/bih/647870/na-parlamentu-bih-prvi-put-pokrenuta-interpelacija-zatrazena-ostavka-tegeltije> (17.01.2024).

Представничког дома, али је чланом IV, 3, г. предвидео могућност распуштања и самораспуштања Дома народа. То је доста интересантан пример у упоредном праву, будући да је у питању горњи, а не доњи дом федералног парламента.⁸³⁷ Наиме, поменути чланом Устава се наводи да је могуће распустити ово тело вољом Председништа или сâмог Дома, под условом да се за такву одлуку изјасни већина делегата из редова најмање два конститутивна народа. Детаљнија разрада поменуте уставне одредбе може се пронаћи у подзаконским актима. Тако, члан 39. став 4. Пословника о раду Председништва БиХ предвиђа распуштање Дома народа консензусом, али и оставља простора да то учине два члана Председништва, што се у досадашњој пракси није догодило.⁸³⁸ Пословник о раду Дома народа Парламентарне скупштине БиХ у члану 179. разрађује могућност самораспуштања Дома народа, прописујући да најмање три делегата могу поднети предлог одлуке о самораспуштању, а да се, након расправе у Дому народа, исти ставља на гласање и сматра усвојеним уколико га одобри већина која садржи већину гласова делегата из најмање два народа.

3.2. Извршна власт

Дејтонски устав је у члану V, предвидео два извршна органа, Председништво и Савет министара.

Избор и састав Председништва. Када је реч о Председништву, оно је замишљено као колективни шеф државе у чијем саставу се налазе представници сва три конститутивна народа, при чему се српски члан бира непосредно са територије Републике Српске, а бошњачки и хрватски члан непосредно са територије Федерације Босне и Херцеговине.⁸³⁹ Мандат чланова Председништва је ограничен на четири године и иста особа може бити члан највише два пута узастопно (члан V, 1, б.). Бановић, Гаврић и Береиро Марино наводе да је на тај начин усвојен „уобичајени паритетни састав институција БиХ уз консултовање

⁸³⁷ Према Поповићу, глави узрок за то је консоцијативна демократија, коју је уставотворац све време имао на уму (Dragoljub Popović (2019), 218).

⁸³⁸ Политичке претње ипак у досадашњој политичкој пракси у БиХ и у овом случају нису изостајале. Упор. Predsjedništvo BiH po Poslovniku može preglasavanje raspustiti Dom naroda BiH, šta kaže Ustav, <https://n1info.ba/vijesti/predsjednistvo-bih-po-poslovniku-moze-preglasavanjem-raspustiti-dom-naroda-bih-sta-kaze-ustav/> (15.01.2024); Koliko je moguće raspuštanje Zastupničkog doma PS BiH, <https://istinomjer.ba/koliko-je-moguće-raspuštanje-zastupnickog-doma-ps-bih/> (15.01.2024).

⁸³⁹ Чланом V, 2, б. Устава БиХ је предвиђено постојање председавајућег Председништва. Он долази из редова изабраних чланова Председништва који се ротацијом смењују, тако да сваки члан буде једнако присутан на месту председавајућег.

обавезне територијалне компоненте“.⁸⁴⁰ Међутим, овај „уобичајени“ паритетни састав готово да се не може срести у уставима осталих федералних држава и, чини нам се, представља реликт југословенске прошлости, односно уставних амандмана на Устав СФРЈ од 1971. године и Устав СФРЈ од 1974. године.⁸⁴¹ Уз то, овакав начин избора доводи до два проблема – проблема легитимности и проблема дискриминације. Наиме, како бирачи имају само један глас, неретко се криза легитимитета јавља у вези са најмалобројнијим конститутивним народом у БиХ – Хрватима, будући да у ФБиХ сви грађани врше избор између бошњачког и хрватског кандидата. Тако се Жељко Комшић, члан тзв. Армије БиХ за време грађанског рата, налази(о) на месту хрватског члана Председништва, што је довело до кризе у односима између Бошњака и Хрвата.⁸⁴² Када је реч о проблему дискриминације, неопходно је поново се подсетити случаја „Сејдић и Финци против БиХ“, односно онемогућавања осталих да се кандидују на изборима за члана Председништва БиХ. Европски суд за људска права је на конто дискриминације донео још пет пресуда⁸⁴³ у којима је наложио Босни и Херцеговини да у што скорије време измени Устав БиХ и спорно пратеће законодавство. Међу бројним предлаганим решењима, чини нам се да би у духу консociјативне демократије било посредно именовање чланова Председништва, из редова Парламентарне скупштине БиХ, уз смањење надлежности.⁸⁴⁴ Друго прихватљиво решење био би непосредан избор трочаног сазива из редова два ентитета као и до

⁸⁴⁰ Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño (2021), 26.

⁸⁴¹ У поменутих уставним решењима било је предвиђено председништво СФРЈ, колективни шеф државе, који је састављен из једнаког броја представника свих југословенских република и покрајина. Упор. Владан Петров, Алекса Николић (2024), 322.

⁸⁴² Наиме, он је на позицији члана Председништва БиХ изабран чак три пута – 2006. године, 2010. године и 2018. године, иако „није побиједио ни у једној од двадесет три опћине с натполовичним већином хрватског становништва“ према актуелном попису становништва. Штавише, он је свуда био тек на трећем мјесту, наводи Мирјана Касаповић (Mijana Kasapović (2020), 418). То је био и један од окидача за расправу о реформи Изборног закона БиХ. За неке од идеја потенцијалне реформе вид. *Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine* (ur. Ivan Cvitković), Akademija nauka i umjetnosti BiH, Sarajevo, 2021.

⁸⁴³ ECtHR, Zornić v. Bosnia and Herzegovina, No. 3681/06, 15.07.2014; ECtHR, Pilav v. Bosnia and Herzegovina, No. 41939/07; ECtHR, Šlaku v. Bosnia and Herzegovina, No. 56666/12; ECtHR, Pudarić v. Bosnia and Herzegovina, No. 55799/18; ECtHR, Kovačević v. Bosnia and Herzegovina, No. 43651/22. У прве четири пресуде, по узору на случај „Сејдић и Финци“, ЕСЉП је утврдио повреду пасивног бирачког права, док је у случају „Ковачевић“ (који се тренутно налази пред апелацијом) покушао да начини „корак даље“ јер је првостепено утврдио повреду пасивног али и активног бирачког права. Ишпал, таква одлука је крајем јуна 2025. године поништена пред Великим већем.

⁸⁴⁴ Овакав став заправо заговара Лајпхарт. Наиме, за њега је у условима консociјативне демократије најприхватљивија церемонијална улога шефа државе, који је изабран од стране парламента. Непосредан избор председника за њега није прихватљив јер му може подарити већи легитимитет и тиме и жељу да постане што активнији политички учесник. Arend Lijphart, „Constitutional Design for Divided Societies“, *Journal of Democracy* 2/2004, 104.

сада, с тим да се неопходно да се отклони уставна формулација која не допушта кандидатима из редова неконститутивних народа да се кандидују.

Када је реч о одлучивању, Председништво настоји да одлуке донесе консензусом. Међутим, када то није могуће, одлука ће бити донета и са два гласа, уколико буду неуспешни сви напори да се одлука донесе консензусом (члан V, 2, ц).⁸⁴⁵ У том случају ће одлука остати на снази осим уколико је неко од чланова Председништва не прогласи деструктивном по витални интерес ентитета из којег је изабран. Тада ће се спорна одлука проследити Народној скупштини РС, уколико ју је уложио српски члан Председништва, односно бошњачким или хрватским делегатима Дома народа ФБиХ, уколико ју је уложио бошњачки или хрватски члан Председништва. Ако се са ветом сагласи двотрећинска већина чланова Народне скупштине РС, или двотрећинска већина делегата Дома народа из редова бошњачког или хрватског народа (у зависности од тога ко је уложио вето) одлука Председништва ће бити поништена, односно сматраће се да никада није ступила на снагу. Речју Драгољуба Поповића, „чланови Председништва немају право вета, али могу да спроводе гласање надлежних органа у ентитетима који имају право вета на одлуку предложену на нивоу Босне и Херцеговине“.⁸⁴⁶

Надлежности Председништва. Да је Председништво једна од најважнијих институција у систему власти, ако не и централна, предвидео је и сâм уставотворац, доделивши јој изузетно широк делокруг надлежности. Наиме, у члану V, 3. је прописано да Председништво води спољну политику, представља државу у међународним и европским организацијама, односно подноси захтеве за чланство у оним организацијама чији БиХ још увек није члан, именује амбасадоре и друго дипломатско особље, те на крају обавља све оне послове које му пренесе Парламентарна скупштина или на које пристану ентитети.⁸⁴⁷ Поједностављено, Председништву поред извршних овлашћења, припадају и утврђивање и вођење политике, као и квазизаконодавна овлашћења, попут права законодавне иницијативе и предлагања годишњег буџета. Оно што на први мах делује необично је то што је Уставом Председништву поверено управо право предлагања буџета, што је, упоредноправно посматрано, најчешће у надлежности владе. Уз то, вођење спољне политике је „у целости дато у надлежност Председништва [...] што је у другим државама обично подељено између више органа“.⁸⁴⁸ Међутим, како у БиХ уставом није предвиђено постојање владе, будући да Савет министара изворно

⁸⁴⁵ Интересантно је да се већина од два гласа уједно може дефинисати и као квалификована већина (Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković (2012), 183).

⁸⁴⁶ Dragoljub Popović (2019), 220.

⁸⁴⁷ Овде уставотворац мисли на вођење преговора за закључивање међ. уговора, извршавање одлука Парламентарне скупштине, предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини (подвукао – А. Н.), најмање једном годишње подношење извештаја Парламентарној скупштини о трошковима Председништва, врши координацију са међународним и невладиним организацијама односно врши друге надлежности које му пренесе Парламентарна скупштина или ентитети (члан V, 3, а-и).

⁸⁴⁸ Горан Марковић (2021а), 219.

дефинисан као помоћни орган Председништва и није уставом дефинисан као орган извршне власти, онда се чини логичним што је дејтонски уставотворац тако широко поставио надлежности Председништва.

Избор и састав Савета министара. Из претходних редова смо се уверили да Дејтонски устав није дефинисао Савет министара као орган извршне власти, не посвећујући му чак ни посебан члан у тексту устава. Другим речима, Савет министара се као посебна политичка институција нашао у члану V Устава БиХ, одмах након норми којима се уређује институција Председништва, чиме се јасно „указује намера (уставотворца – прим. А.Н.) да већи политички значај да Председништву“, вели Горан Марковић.⁸⁴⁹ Ипак, касније активности Парламентарне скупштине БиХ издејствовале су усвајање Закона о Савету министара на основу којег се ово тело дефинише као орган извршне власти у БиХ (члан 2. поменутог закона). Тиме БиХ добија два извршна органа при чему се у саставу Савета министара према члану V, 4, а Устава БиХ налазе председавајући Савета министара и министри. Члан V, 4, б. Устава је прописано да највише две трећине министара могу бити именовани из ФБиХ (преостала трећина се по аутоматизму бира из Републике Српске), а да ће председавајући Савета министара именовати заменике министара који неће бити из редова истог конститутивног народа из ког су потекли министри). На крају, коначну реч приликом избора министара и њихових заменика даје Представнички дом. Како устав није даље прецизирао састав Савета министара, Закон о Савету министара је чланом 6. ставом 3. прописао обавезу једнаке представљености сва три конститутивна народа, гарантујући у саставу Савета министара или на дужности генералног секретара Савета министара једно место осталима, имајући у виду пресуду ЕСЉП „Сејдић и Финци против БиХ“.⁸⁵⁰ Када је реч о поступку избора Савета министара, најпре Председништво именује председавајућег Савета министара⁸⁵¹, чије именовање мора да потврди Представнички дом.⁸⁵² Потом ће председавајући именовати министре и заменике министара, водећи рачуна о њиховој ентитетској и етничкој заступљености. Њихово именовање ће, такође, потврдити Представнички дом

⁸⁴⁹ *Ibid.*, 222.

⁸⁵⁰ Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 38/2002, 30/2003, 42/2003, 81/2006, 76/2007, 81/2007 и 24/2008.

⁸⁵¹ Интересантно је да се председавајући Савета Министара не бира консензусом из два разлога. Прво, то би потенцијално успорило процес формирања Савета министара, услед несагласности чланова Председништва приликом избора. Друго, консензус је непотребан јер се о именовању на крају изјашњава Представнички дом, те ће одлука свакако бити донета у складу са тзв. ентитетским гласањем. За више детаља вид. Горан Марковић (2021), 227.

⁸⁵² Поменути начин избора Савета министара односно „доминантни положај председништва у том односу (због легитимитета који црпи из директног избора)“ довољни су разлози Слободану Орловићу да оцени да је „Савет министара извршни орган председништва“. Вид. Слободан Орловић, *Извршна власт у бившим југословенским републикама* (магистарска теза – необјављено), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2002, 70.

Парламентарне скупштине. Мандат им је исти као и члановима Парламентарне скупштине и износи четири године.

Интересантно је да се током времена мењао број министарства у оквиру Савета министара. Наиме, првобитно је било предвиђено постојање два односно три министарства (спољни послови, спољна трговина и економски односи и цивилни послови и комуникације)⁸⁵³, да би се њихов број након неколико наметнутих закона Високог представника повећао на девет, колико их сада има.⁸⁵⁴ Међутим, ова „мала влада“⁸⁵⁵, како је сликовито назива Горан Марковић и поред оснивања нових министарстава, односно преноса дела надлежности са ентитета на ниво БиХ и даље не поседује значајнија овлашћења и налази се у сенци Председништва.

Начин одлучивања у оквиру Савета министара посебно је уређен Законом о Савету министара, будући да је уставотворац пропустио да уреди ово важно питање.⁸⁵⁶ Наиме, чланом 18. се прави разлика између одлука о којим коначну реч даје Парламентарна скупштина и одлука чију коначну реч даје Савет министара. Када је реч о одлукама о којима коначну реч даје доњи дом Парламентарне скупштине, Савет министара одлучује већином присутних чланова. Када, пак, коначну реч даје Савет министара, одлука се доноси консензусом присутних чланова (члан 18. став 2. Закона). Уколико консензус изостане, одлука се доноси већином гласова, под условом да је за њу гласао макар један представник из редова бошњачког, српског и хрватског народа. Овакво законско решење суштински представља компромис између начела ефикасности и доношења одлука прегласавањем неког конститутивног народа.

Надлежности Савета министара. Дејтонски устав у члану IV, 4 не наводи таксативно надлежности Савета министара. Уместо тога, устав наводи да је „Савет министара одговоран за спровођење политике и одлука БиХ у областима назначеним чланом III, 1/4/5. Устава“. Другим речима, бави се вођењем унутрашње, спољне и спољнотрговинске политике, припрема нацрт буџета Председништву, предлаже законе и друге правне акте Парламентарној скупштини

⁸⁵³ Устав БиХ у члану V, 4. познаје само министра спољних послова и министра спољне трговине, али истовремено допушта оснивање нових министарстава по потреби.

⁸⁵⁴ Савет министара се сада састоји из Председавајућег и девет министара: Министра спољних послова, Министра спољне трговине и економских односа, Министра финансија и трезора, Министра комуникација и транспорта, Министра цивилних послова, Министра за људска права и избеглице, Министра правде, Министра безбедности и Министра одбране (Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño (2021), 38). Важно је напоменути да сваки министар има по једног заменика из другог конститутивног народа, осим Министра одбране који има два заменика због осетљивости питања.

⁸⁵⁵ Горан Марковић (2021a), 226.

⁸⁵⁶ Горан Марковић оправдано критикује ово решење наводећи да се „законска рјешења мијењају неупоредиво лакше него уставна, и то не само зато што Устав припада категорији крутих устава, већ и зато што Високи представник УН може мијењати законе, али не и Устав. *Ibid.*, 229.

односно извршава законе које је донела Парламентарна скупштина. Међутим дубока подељеност у босанскохерцеговачком друштву манифестовала се и на активности Савета министара. Уместо да учествују у унапређењу политике и друштва, министри превасходно гледају интересе политичке партије из којих долазе, као и интересе ентитета.⁸⁵⁷ Стога је мала продуктивност овог тела проблем за који још увек није пронађено адекватно решење⁸⁵⁸.

Одговорност Савета министара. Политичка одговорност Савета министара само је начелно предмет уставног текста у БиХ. Наиме, чланом IV, 1, ц. је предвиђена могућност изгласавања неповерења овом телу од Парламентарне скупштине. Међутим, детаљније одредбе о овом питању нису пронашле место у самом уставном тексту већ су предмет законске и подзаконске разраде двају пословника који се баве Представничким домом и Домом народа. Такво решење критикује Горан Марковић наводећи да од прописаних услова у пословнику „који могу бити исувиши строги или једноставни“, „зависи стабилност политичких институција“.⁸⁵⁹ Потпуно смо сагласни са изнетом примедбом имајући у виду начин односно процедуру усвајања пословника. Међутим, исто тако смо свесни и чињенице да по изворном, дејтонском Уставу БиХ, Савет министара није био замишљен као орган са нарочитим политичким значајем, већ више као помоћни орган Председништва, због чега разумемо због чега је евентуално начињен овај „пропуст“ уставотворца.

Било како било, Закон о Савету министара, као и пословници о раду Представничког дома и Дома народа детаљније уређују поступак изгласавања неповерења Савету министара од стране Парламентарне скупштине. Пословник Представничког дома у члану 153. предвиђа да најмање осам посланика може да предложи гласање о неповерењу Савету министара, а Пословник Дома народа чланом 141. наводи да то право има и најмање троје делегата овог дома. Закон о Савету министара у члану 13. додељује Председништву право на предлагање смене председавајућег Савета министара, што би, у случају изгласавања његовог неповерења у Парламентарној скупштини, довело до оставке Савета министара у целини.⁸⁶⁰ По подношењу предлога за изгласавање неповерења Савету министара,

⁸⁵⁷ С тим у вези, српски чланови Савета министара, али и других институција БиХ су средином 2021. године започели су бојкот седница након усвајања тзв. Инцковог закона (названог по Високом представнику УН за БиХ Валентину Инцку (*Valentin Inzko*)– прим. А.Н.) који забрањује негирање злочина геноцида на територији БиХ. Radio Slobodna Evropa, Stanke iz RS-a bojkotuju institucije BiH zbog zabrane negiranja genocida, <https://www.slobodnaevropa.org/a/inzko-zakon-negiranje-genocida-bih-dodik/31377554.html> (20.01.2024).

⁸⁵⁸ Примера ради, у периоду од марта 2015. године до јуна 2018. године Савет министара је предложио доношење свега 77 закона, што га чини далеко мање оперативним органом у односу на Председништво, али и Парламентарну скупштину БиХ (Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño (2021), 41).

⁸⁵⁹ Горан Марковић (2021a), 232.

⁸⁶⁰ Марковић овакво решење сматра у потпуности оправданим, будући да „Председништво није једина политичка институција која учествује у његовом именовању“ (именовање председавајућег

води се одвојена расправа у оба дома Парламентарне скупштине, која исходује гласањем. С тим у вези, неопходно је обезбедити већину у оба дома⁸⁶¹, како би се изгласало неповерење Савету министара. Интересантно је да овде босанскохерцеговачки механизам изгласавања неповерења одудара од усвојених образаца у федерацијама које практикују полупредседнички или парламентарни систем власти. Наиме, у њима се питање неповерења влади покреће пред општепредставничким домом, док је у случају БиХ неопходна сагласност оба дома. Разлог за то лежи у консоцијативном „ушпливу“ у инжењеринг полупредседничког система, који због специфичне правне природе БиХ у овом случају захтева сагласност свих конститутивних народа и ентитета.

3.3. Општи осврт

Јасно је, на основу свега изнетог, да је веома тешко класификовати и дефинисати систем организације власти у Босни и Херцеговини. Дејтонски уставотворац је, имајући у виду све последице које је у БиХ произвео крвав грађански рат, стварао политичке институције власти, водећи пре свега рачуна да оне буду устројене по мерилима консоцијативне демократије – у уставном тексту су присутни пропорционалност, висок степен самосталности сваког сегмента, право вета као и широке коалиције, односно управљање земљом помоћу политичких представника сва три конститутивна народа. Зато је у основи тешко одговорити на питање који систем власти је уставотворац замислио. Неспорно је да организација власти у БиХ има елементе председничког и полупредседничког система. Од председничког система, БиХ поседује једно обележје – моноцефалну егzekутиву оличену у Председништву, али не и чврсту односно круту поделу власти коју прати немогућност утицаја једне политичке власти на егзистенцију друге, будући да у БиХ могуће распуштање законодавног тела (додуше горњег дома), као и изгласавање неповерења помоћном органу Председништва – Савету министара. Самим тим, можемо констатовати да организација власти у БиХ поседује обележја полупредседничког и парламеног система – меку односно гипку поделу власти, која се заснива на сарадњи и међусобном проверавању. Оно што нас нагони да систем власти у Босни и Херцеговини дефинишемо као атипичан облик

Савета министара је праћено потврдом именовања и у Представничком дому – прим. А.Н.). *Ibid.*, 234.

⁸⁶¹ Када је реч о Представничком дому, члановима 85-86. Пословника о Представничком дому је предвиђено да се одлуке доносе већином гласова, премда је неопходно да макар трећина гласова буде из супротног ентитета (у супротном се образује посебна комисија која ће настојати да обезбеди ентитетске гласове). Када је реч о Дому народа, Пословник о Дому народа је у чланом 75. уредио да се одлуке доносе већином гласова делегата, при чему је неопходно да макар трећина гласова буде из једног од два ентитета. У супротном, образује се посебна комисија која дела идентично као и у случају Представничког дома.

полупредседничког, јесте његов други градивни елемент. Уистину, БиХ уставом нема бицефалну извршну власт (будући да Уставом БиХ Савет министара није дефинисан као орган извршне власти), већ има Председништво са значајним овлашћењима. Ипак, законодавац је нешто касније исправио ту уставну аномалију, дефинишући Савет министара као орган извршне власти, који, услед политичке праксе, све више опонаша и личи на владу, иако је и даље лишен значајнијих овлашћења. Стога се систем власти у БиХ, уз резерву, може оценити као један посебан облик (полу)председничког система власти.

(Полу)председнички систем власти у Босни и Херцеговини неретко је критикован у стручној јавности. Бројни аутори истичу да је главни разлог његове слабе функционалности у пракси консоцијативна демократија, по чијим принципима је изворно устројен. Кајл и Кудленко (*Soeren Keil, Anastasiia Kudlenko*) износе критику на рачун консоцијативне демократије, сматрајући да „консоцијативне полуге моћи омогућавају политичким елитама да се ангажују на разградњи јединственог система и додатном етничком хомогенизовању територије“.⁸⁶² Нама се, пак, чини да (не)функционалност постојећих институција представља последицу одсуства договора политичких представника конститутивних народа у БиХ, а не мањкавости консоцијативног модела.⁸⁶³ Истовремено, препрека стабилизацији је и улога Високог представника, који се наметнуо као уставотворни, законодавни и извршни орган унутар БиХ, мимо дејтонских овлашћења која су му додељена.⁸⁶⁴ Стога, оно што тренутно недостаје Босни и Херцеговини је поштовање Устава БиХ као и култура дијалога, најпре међу политичким руководством, а потом и на свим нивоима друштва. У супротном, бојимо се, распад је неминован, јер ниједан од претходно поменутих система власти (председнички, парламентарни, полупредседнички) нема „снаге“ ни „капацитета“ да у „правој мери“ уважи све босанскохерцеговачке различитости. Због тога можемо констатовати да је консоцијативна демократија у БиХ

⁸⁶² Soeren Keil, Anastasiia Kudlenko, „Bosnia and Herzegovina 20 Years After Dayton: Complexity Born of Paradoxes“, *International Peacekeeping* 5/2015, 481. Кајл и у својим новијим радовима наставља са критикама „једног од најкомпликованијих политичких система у свету“, сматрајући да је „неопходан „виши степен иновативности и флексибилности у превазилашењу постојећих слабости“. Soeren Keil, „Equality and Inequality in Bosnia and Herzegovina“, *The Principle of Equality in Diverse States. Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities* (eds. Eva Maria Belser, Thea Bächler, Sandra Egli, Lawrence Zünd), Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2021, 356-357.

⁸⁶³ Упор. Aleksa Nikolić, „Federalism as a Key Factor of Constitutional Identity of Bosnia and Herzegovina“, *The Federalist Debate* 2/2024, 40-42.

⁸⁶⁴ Венецијанска комисија је 2005. године у свом извештају утврдила да је оваква активност Високог представника у несагласности са демократским принципима једне модерне државе која треба да се заснива на начелу владавине права. За више детаља о правној природи Високог представника вид. Бојан Влашки, Марко Ромић, „Прав(н)а природа аката Високог представника за Босну и Херцеговину – (у)правна и(ли) политичка“, *Упоредноправни изазови у савременом праву – in memoriam др Стефан Андоновић* (ур. Јована Рајић Ћалић), Институт за упоредно право, Београд, 2023, 100.

несавршено савршена – она је једина у стању да одржи целовитост и мир у Босни и Херцеговини, али се мора даље унапређивати зарад одрживости саме БиХ.⁸⁶⁵

4. Закључак

Консоцијативни системи власти представљају институционални одговор на изазове плуралних, подељених друштава у којима већинска демократија није у стању да обезбеди стабилност и интеграцију. За разлику од класичних система власти, који функционишу у оквиру такмичарског поретка односно већинске демократије, консоцијативни системи се заснивају на обележјима консоцијативне демократије – великим коалицијама на власти, правом вета, пропорционалношћу и високим степеном самосталности различитих сегмената. Ипак, као и класични, и они су „изграђени“ на институционалним основама председничког, парламентарног, полупредседничког или скупштинског система. Такав спој омогућава да различити интереси у подељеним друштвима буду унапред укључени у процес одлучивања, чиме се смањује конфликтни потенцијал.

Примери Швајцарске Конфедерације, Белгије и Босне и Херцеговине указују на сву прилагодљивост консоцијативних система. Швајцарски консоцијативни скупштински систем уједно представља и архетип консоцијативне демократије, где су се њена обележја у садејству са скупштинским системом показала веома успешним. Консоцијативни предзнак белгијског парламентарног система је обезбедио стабилност и инклузивност, али је произвео и хроничну нефункционалност који нису успели да елиминишу ни елементи рационализације парламентаризма. Напослетку, консоцијативни (полу)председнички систем БиХ је одржао целовитост и мир, премда је његова ефикасност условљена „понашањем“ политичких елита и њиховом (не)спремношћу за неговање културе дијалога.

Сви ови примери указују на суштину консоцијативних система власти – они нису идеалне институционалне матрице које унапред елиминишу конфликте, већ представљају динамичне моделе који успевају у пракси само уколико успеју да „помире“ предвиђени институционални оквир и друштвену реалност. Њихова вредност се не заснива примарно на ефикасности, већ на функционалности подељених друштава. Другим речима, консоцијативни системи власти

⁸⁶⁵ Сурлић наводи две константе које су утицале на стабилност БиХ – прву, одсуство угрожености или доминације било које етничке групе која има потенцијал за изазивање конфликта и другу, ригидан и комплексан систем вета који омогућава да ниједна етничка политичка елита не буде прегласана у погледу кључних уставних и институционалних решења (Стефан Сурлић, *Институционална интеграција етничких заједница у постконфликтним друштвима Балкана* (докторска дисертација – необјављено), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2021, 81).

представљају „лек за ране“ плуралних друштава, али „лек“ који захтева паљживу примену односно политичку одговорност и континуирану институционалну адаптацију. У супротном, могу довести до „нежељених ефеката“ – блокаде институција, продубљивања подела и трајне нестабилности.

Део трећи

КОМПАТИБИЛНОСТ РАЗЛИЧИТИХ СИСТЕМА ВЛАСТИ СА МОДЕРНОМ ФЕДЕРАЛНОМ ДРЖАВОМ

Како федералну државу чине „наддржава и поддржаве“⁸⁶⁶, веома је важно обезбедити што је могуће већу ефикасност централних органа федерације, поштујући истовремено посебност федералних јединица и њихову жељу за учествовањем у вршењу власти федерације. На тај начин се обезбеђује „јединство у различитости“ - политичка лојалност грађана према федерацији али и федералним јединицама, која обезбеђује легитимитет и стабилност државе“.⁸⁶⁷ Међутим, овај нимало лак задатак у великој мери зависи од одговора на питање: који систем власти се најбоље „слаже“ са федералним обликом државног уређења?

Одговор на ово питање могуће је дати само уколико „мерила федерације“⁸⁶⁸ -- начело супрематије федерације, начело партиципације федералних јединица у вршењу власти федерације као и начело аутономије федералних јединица - применимо приликом анализе најзначајнијих обележја из којих су саткани различити системи власти у пракси. Свеобухватна анализа организационо-техничких аспеката организације власти у модерним федерацијама помоћи ће нам да покушамо да одговоримо на питање како се поменута „мерила федерације“ понашају у различитим системима власти, а истовремено ће нам показати и неке нове трендове у развоју модерне федералне државе.

У редовима који следе, најпре ћемо се бавити анатомијом различитих система власти, односно анализом међусобног утицаја саставних делова сваког система власти - законодавне и извршне власти и начела партиципације

⁸⁶⁶ Милан Петровић, „Савезна држава (федерација) и савез држава (конфедерација) у општој теорији државе и права и позитивном праву (први део)“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 73/2016, 5.

⁸⁶⁷ Luis Moreno, César Colino, „Introduction. Diversity and Unity in Comparative Perspective“, *Diversity and Unity in Federal Countries* (eds. Luis Moreno, César Colino), McGill-Queen's University Press, Montreal – Kingston – London – Ithaca, 2010, 5-6.

⁸⁶⁸ Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1989, 53-57. Подсетимо се да смо у оквиру уводних разматрања прихватили поменута начела као саставни део дефиниције модерне федералне државе додајући им неизоставни предуслов – демократски политички режим.

федерације.⁸⁶⁹ Потом ћемо сагледати „ширу слику“ у организацији власти федерација захваљујући анализи функционисања различитих система власти у модерним федерацијама – физиономији система власти. У одговору на то питање најпре ћемо анализирати удео начела партиципације у оквиру изборних и страначких система, а потом ћемо видети како је питање расподеле надлежности, у додиру са начелом супрематије федерације и начелом аутономије федералних јединица, обликовало поменуте системе власти у оквиру модерних федералних држава. Напоследку, дугујемо и једну напомену – имајући у виду да смо у претходном делу⁸⁷⁰ утврдили недостатак демократије као основног предуслова организације власти, али и дефиниције модерне федералне државе у појединим латиноамеричким државама (Бразилу, Аргентини и Венецуели), тако оне више неће бити предмет даље анализе.

⁸⁶⁹ Због обима ове студије, приликом проучавања различитих система власти у модерним федерацијама, изоставићемо анализу судске власти. То ћемо учинити и због неопходности еманципације судске власти у односу на друге две политичке, као и због чињенице да се она „конституише према професионалним мерилима, као стручна, независна власт“ (Јовица Тркуља (2016), 222). На крају, остаћемо доследни и досадашњем излагању имајући у виду да смо се до сада приликом проучавања система власти бавили искључиво анализом законодавне и извршне власти и њиховим органима.

⁸⁷⁰ Упор. *Supra*, део други, глава прва, 1.2., 109-119.

Глава прва

АНАТОМИЈА РАЗЛИЧИТИХ СИСТЕМА ВЛАСТИ У ФЕДЕРАЦИЈАМА

Анатомију односну „грађу“ сваког система власти чине њени саставни делови – законодавна и извршна власт. Од њих и њихових међусобних односа зависи који је систем организације власти присутан у некој држави. Ствари се додатно компликују уколико је реч о федералном типу уређења државе. У том случају је важно сагледати какав је међусобни утицај организације власти и федералног државног уређења.⁸⁷¹ Стога ћемо у оквиру ове главе, кроз анализу положаја законодавне и извршне власти модерних федерација, испитати како се остварује начело партиципације федералних јединица у различитим системима организације државне власти. Другим речима, како „скелет“ сваке федералне државе чине различити односи између двеју политичких власти (законодавне и извршне), наш задатак ће бити да их, у редовима који следе, скенирамо „кост по кост“.

1. Федерална законодавна власт

Учествовање федералних јединица у вршењу власти федерације одвајкада се посматра као једно од најпрепознатљивих обележја федералне државе. За Мајкла Бурциса питање партиципације федералних јединица представља „срце федералне демократије“ (*the heart of federal democracy*).⁸⁷² Слично мисле и Гањон и Тремблеј када наводе да су „толеранција и уважавање територијалних различитости кључ опстанка и напредовања федералне државе“.⁸⁷³ „Основни разлог за овакву тврдњу је сâм по себи јасан – партиципација у законодавној или било којој другој власти надомешћује губитак суверенитета федералних јединица“,

⁸⁷¹ С тим у вези, „сврха федерализма је спречавање додатне концентрације моћи која произилази из дуплирања носилаца власти по територијалном основу“, напомиње Виолета Беширевић. Вид. Виолета Беширевић, *Основи уставног права Европске Уније*, Правни факултет Универзитета „Унион“ и Службени гласник, 2023, 128.

⁸⁷² Michael Burgess (2006), 192.

⁸⁷³ Alain G. Gagnon, Arjun Tremblay (2024), 37.

наводе Палермо и Кеслер.⁸⁷⁴ Међутим, она се значајно разликује од државе до државе. Другим речима, не постоји општеприхваћено правило нити општеприхваћени критеријуми који ће на правилан начин „измерити“ која је „мера“ учествовања федералних јединица у некој од двеју политичких власти најбоља за функционисање модерне федералне државе. Свака држава, а у оквиру ње систем власти, поседује сопствене механизме помоћу којих остварује учествовање федералних јединица (али и других федералних ентитета попут федералних територија или подручја) у вршењу законодавне па и извршне власти.

Партиципација федералних јединица у раду федералног парламента изузетно је важан чинилац функционисања федералне државе. Федерално законодавно тело одговорно је за доношење закона и других одлука које утичу на целу земљу, укључујући и њене федералне јединице. Стога, у циљу осигурања појединачног интереса свих федералних јединица једне федерално устројене државе настао је федерални бикамерализам који представља најстарији облик партиципације федералних јединица у законодавном телу федерације. Створен спонтано, као „резултат уставотворног компромиса у Сједињеним Државама“, дводоми парламент се убрзо затим „расуо“ и „усталио“ у „свету федерализма“, дотле да је чак „постао неопходна претпоставка у функционисању законодавне власти федералне државе“, истиче Карл Фридрих.⁸⁷⁵ „У савезним државама избор између једнодомог и дводомог система није отворен јер су федерације по дефиницији двослојне структуре“, напомиње Вотс.⁸⁷⁶ И заиста, свака модерна федерална држава данас истиче дводоми парламент као уобичајени модел уставног дизајна⁸⁷⁷ – доњи, општепредставнички дом представља израз воље свих грађана федерације, док је горњи, федерални дом резервисан за представнике федералних јединица.⁸⁷⁸ „Федерализам и бикамерализам данас заиста иду руку под руку“, напомиње Мехмуд (*Tahir Mehmood*).⁸⁷⁹ „Ова вешта комбинација два принципа спречава концентрацију власти и појаву уставне аутократије дајући

⁸⁷⁴ Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 164.

⁸⁷⁵ Упор. Филип Лово (1999), 158; Карл Фридрих (2005), 185.

⁸⁷⁶ Ronald Watts, *Federal Second Chambers Compared*, Forum of Federations, Rome, 2010, 2, http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_Areematiche/PIR_Federalismofiscale/PIR_SeminariolprocessofederaleinItalia/watts%20intervento.pdf (16.06.2024).

⁸⁷⁷ Изузетак је Венецуела, која се према „слову устава“ дефинише као федерална држава, иако смо из претходном поглављу утврдили да јој недостаје један од предуслова федералне државе – демократски политички режим.

⁸⁷⁸ Стога ћемо у наставку, зарад лакше прегледности за представничко тело користити назив парламент, док ћемо за његове домове користити генеричке изразе општепредставнички дом и федерални дом.

⁸⁷⁹ Tahir Mehmood, „A Comparative Analysis of the Functioning of the Senate in USA and Pakistan“, *South Asian Studies* 2/2015, 266.

шансу у управљању различитим регионима”.⁸⁸⁰ Да је, „суделовање посебних јединица у вршењу власти федеративне државе (је) битна карактерна црта федеративног државног уређења”, писао је и Стефановић.⁸⁸¹ Међутим, за њега је било неопходно да то „суделовање буде стварно и ефикасно”.⁸⁸²

„Механизми партиципације федералних јединица (па и других федералних ентитета – прим. А.Н.) у вршењу законодавне власти федерације у различитим системима власти имају свој организациони (институционални) и процедурални оквир”, напомињу Палермо и Кеслер.⁸⁸³ Организациони (институционални) оквир начела партиципације федералних јединица можемо сагледати кроз питања састава и избора представника федералног дома, док би процедурални оквир могли да „вежемо” за законодавна овлашћења односно надлежности оба дома, као и за питање решавања евентуалног сукоба између домова. Поменути оквири начела партиципације федералних јединица (као и других федералних субјеката) у вршењу власти федерације, као и са њима повезана кључна питања, биће посебно анализирани у наставку.

1.1. Организациона (институционална) партиципација у класичним и консоцијативним системима власти

Састав федералног дома - паритет против сразмерности. Састав горњег, федералног дома представља изузетно значајно питање организационе или институционалне партиципације федералних јединица унутар федералног бикамерализма. Историјски посматрано, поменули смо да је најпре у Сједињеним Америчким Државама установљен принцип паритета односно једнаког представљања федералних јединица у саставу федералног дома да би касније поједине земље у извесној мери одступиле од њега, створивши принцип сразмерне представљености, који број места федералних јединица унутар федералног дома организује према бројности становништва тих федералних јединица, гарантујући притом одређени минимални број представника онима које су најмање насељене. Упоредноправно посматрано, начело паритета је данас „више изузетак него правило у модерним федералним државама”.⁸⁸⁴ Другим речима, једнака представљеност федералних јединица данас постоји само у класичном

⁸⁸⁰ *Ibid.*

⁸⁸¹ Jovan Stefanović, „Razmatranja o federativnom uređenju države”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1/1948, 118.

⁸⁸² *Ibid.*

⁸⁸³ Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 164.

⁸⁸⁴ Michael Burgess (2006), 205.

председничком систему Сједињених Америчких Држава и Сједињених Мексичких Држава, као и у полупредседничко-ауторитарном систему Руске Федерације. Поред њих, „окрњени“ паритет се може пронаћи и у једној држави класичног парламентарног система – Аустралији, која је од „традиционалног“ паритета одступила 1975. и 1977. године, након што је Више суд ове државе у састав горњег дома уврстио и представнике федералних територија, као и у две државе консоцијативног система – Швајцарској, која свој консоцијативни систем баштини на темељима скупштинског система власти⁸⁸⁵ и Босни и Херцеговини, у којој консоцијативни систем обитава у (полу)председничком окружењу. У Швајцарској сви кантони имају по два представника осим шест најмањих, који имају право на једног, док у Босни и Херцеговини Федерација БиХ именује две трећине чланова горњег дома, док Република Српска именује једну трећину, премда сва три конститутивна народа (Бошњаци, Срби, Хрвати) имају једнак број чланова у саставу федералног дома.⁸⁸⁶ Стога, може се рећи да је „окрњени“ паритет у БиХ заправо паритет конститутивних народа. Преостале модерне федерације су се, неvezано од система власти, определиле за принцип сразмерне представљености – он је присутан у земљама класичног парламентарног система попут Канаде, Индије, Немачке и Шпаније; исто као и у државама класичног полупредседничког система као што је Аустрија, те Белгији, коју сврставамо у пример државе у којој се примењује консоцијативни парламентарни систем власти.

Дуго су се у науци водиле расправе који од два поменута модела састава горњег, федералног дома је више у складу са природом федералне државе. Аутори попут Медисона и Фридриха су најпре истицали да је начело паритета „једино у складу са равноправношћу федералних јединица“.⁸⁸⁷ Међутим, новија имена попут Вотса, Бурџиса, Палерма и Кеслера су ближа начелу сразмерне представљености, истичући да је начело паритета у супротности са принципом „један човек један глас“, те да „интервенишућа варијабла на прави начин осликава демократски фактор друштва“.⁸⁸⁸ Чини се да су присталице оба начела исувише ригидни у својим закључцима. Наиме, циљ федералног дома, имајући у виду начин његовог

⁸⁸⁵ Другачије мисли Роналд Вотс који међу изузетке од начела паритета поред Швајцарске убраја и Канаду, Индију, Немачку, Аустрију, Белгију, Шпанију и Малезију. Вид. Ronald Watts (2010), 2.

⁸⁸⁶ Интересантна полемика о паритетном саставу органа у БиХ водила се недавно на страницама „Архива за правне и друштвене науке“. Упор. Един Шарчевић, „Антидржавни афект: Практична политика и уставно право БиХ“, *Архив за правне и друштвене науке* 3/2023, 21-24; Горан Марковић, „Босна и Херцеговина: (не)практична политика и (не)логично право“, *Архив за правне и друштвене науке* 1/2024, 26.

⁸⁸⁷ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (2009), 82; Карл Фридрих (2005), 272. До домаћих аутора овакво становиште заступају Павле Николић и Ратко Марковић. Упор. Павле Николић, „Парламент и представљање федералних јединица. Скица за компаративну студију“, *Анали Правног факултета у Београду* 1-2/1984, 155-158; Ратко Марковић (2012), 392.

⁸⁸⁸ Упор. Ronald Watts (1996), 84-87; Michael Burgess (2006), 205; Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 169. Од домаћих аутора овај став заступају Миодраг Јовичић и Горан Марковић. Упор. Миодраг Јовичић (1973), 105; Горан Марковић (20216), 432.

образовања, је да обезбеди представљеност федералних јединица, а не грађана. Сходно томе, како по природи ствари горњи дом није замишљен као дом грађана, тако се на њега не могу примењивати правила која доводимо у везу са општепредставничким домом попут начела једнакости. Другим речима, састав федералног дома не треба да буде још једна „копија“ општепредставничког дома, већ треба да буде приказ сложености федералног државног уређења која се од разликује од државе до државе.⁸⁸⁹ Стога, оба модела образовања федералног дома (начело паритета и начело сразмерног представљања) су у потпуности у складу са остваривањем начела партиципације федералних јединица у вршењу власти федерације и ниједан модел не можемо сматрати „исправнијим“ или „бољим“.

Начин избора чланова федералног дома - директан против индиректног. Још једно значајно питање везано за организациону партиципацију федералних јединица у оквиру федералног дома представља начин избора његових чланова. У начелу, ти критеријуми зависе од државе до државе, премда их можемо сврстати у четири групе.⁸⁹⁰ Прву групу чине оне државе у којима грађани федералних јединица директно (непосредно) бирају представнике федералног дома. Такви примери су Сједињене Америчке Државе, Мексико као и Аустралија.⁸⁹¹ Теорија је махом сагласна да је у таквим државама присутан најбољи спој начела партиципације и начела ефикасности.⁸⁹² Другој групи припадају све оне државе које на индиректан, посредан начин бирају чланове горњег, федералног дома. Тај индиректан избор може бити тројак – 1) представнике федералних јединица могу да бирају законодавна тела федералних јединица, као што је пример у Аустрији, што такође представља добар спој начела партиципације и ефикасности; 2) чланове федералног дома могу номиновати и извршна тела (владе) федералних јединица, као што је случај у Немачкој, што је теорији наишло на подељена мишљења⁸⁹³ и на

⁸⁸⁹ С тим у вези, Тирни наводи да се „федерални системи прилагођавају други дом специфичним друштвеним околностима“, као пример наводећи Индију која је 1956. године створила шест нових федералних јединица на североистоку државе које нису добиле ниво заступљености који су до тада имале остале федералне јединице. „Да је Индија следила модел САД, ове нове федералне јединице, које садрже једва 1 % целокупне индијске популације, добиле би 25 % гласова федералног дома“ (Stephen Tierney (2022), 216).

⁸⁹⁰ За неке друге примере класификацијѝ начина избора чланова федералног дома вид. Giancarlo Doria, *The Paradox of Federal Bicameralism*, EURAC, Bolzano, 2006, 8; Michael Burgess (2006), 198-202; Ronald Watts (2010), 4-7; Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 172-177. Од наших аутора вид. Миодаг Јовичић (1973), 108-112; Марко Станковић (2020), 267-269.

⁸⁹¹ Пре Устава од 1999. године, највећи број представника горњег дома федералног парламента Швајцарске бирао се непосредно. Вид. Павле Николић (1984), 159.

⁸⁹² Дориа наводи да директан начин избора омогућава самосталност приликом представљања интереса федералних јединица (Giancarlo Doria (2006), 11).

⁸⁹³ Тирни сматра да аустријски и немачки модели начина избора чланова федералног дома карактерише „висок степен индиректне партиципације федералних јединица [...] те да су њихови чланови ‘квази-дипломатски блок’ који гласа сходно интересима држава које представљају“. Дориа, пак, сматра да је начин избора чланова федералног дома Немачке – Бундесрата – истовремено и „моћни алат за унапређивање федерализма, уколико се посматра као средство за омогућавање

крају, 3) чланове федералног дома може да постави извршно тело федерације, преко шефа државе, где је једини пример међу модерним федерацијама Канада, која због тога готово да и не примењује начело партиципације федералних јединица у законодавној власти.⁸⁹⁴ Трећој групи припадају државе које су се приликом одабира чланова федералног дома определиле за функционални избор. Укратко, он се ослања на представљање свих посебности једне федералне државе, при чему те посебности чине различити етнички, језички, религијски и културни чиниоци, што у пракси може да, уместо инклузије и ефикасности, произведе сукобе и неефикасност.⁸⁹⁵ Адекватни примери функционалног избора постоје у државама у којима постоје консоцијативни системи власти - Швајцарској Конфедерацији (захваљујући уставним конвенцијама), Белгији и Босни и Херцеговини. На крају, четврту групу чине све оне модерне федерације које су се приликом састава федералног дома определиле за комбинацију више особина из претходно поменутих група. Другим речима, мешовити избор постоји у Руској Федерацији и Индији, које су комбиновале два принципа индиректног избора (у Русији пола чланова федералног дома бирају представници законодавне, а другу половину чине представници извршне власти сваког субјекта федерације, док у Индији већину чланова федералног дома бирају законодавна тела федералних јединица, премда један мањи број ипак именује председник републике). И Шпанија представља добар пример мешовитог избора, будући да се чланови њеног горњег дома бирају комбинацијом директног и индиректног начина избора (већина се бира непосредно од стране грађана читаве Шпаније, док се мањи број – петина – именују законодавна тела федералних јединица – аутономних заједница), премда је партиципација у овој држави сведена на минимум.⁸⁹⁶

регионалних интереса, али и као снажна антифедералистичка институција, уколико се посматра са становишта утицаја на страначки систем“. Упор. Stephen Tierney (2022), 220; Giancarlo Doria (2006), 29-30.

⁸⁹⁴ Неки канадски аутори попут Колон Риоса (Joel I. Colón-Ríos) и Хачинсона (Allan C. Hutchinson) начин избора чланова канадског федералног дома (Сената) заједно са непропорционалном заступљеношћу осталих федералних јединица истичу као „главни демократски недостатак“ овог дома. Joel I. Colón-Ríos, Allan C. Hutchinson, „Constitutionalizing the Senate: A Modest Democratic Proposal“, *McGill Law Journal – Revue de droit de McGill* 4/2015, 601.

⁸⁹⁵ О проблемима поводом састава горњег, федералног дома у Белгији и Босни и Херцеговини упор. Francis Delpérée (2000), 494-496; Régis Dandoy, Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps, Audrey Vandeleene, „The New Belgian Senate. A (Dis)Continued Evolution of Federalism in Belgium?“, *Representation* 3/2015, 327-336; Jens Woelk, „Bosnia-Herzegovina: Trying to build a Federal State on Paradoxes“, *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives* (eds. Michael Burgess, Alan Tarr), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2012, 109-139.

⁸⁹⁶ Џозеф Коломер, критикујући актуелни састав шпанског федералног дома (Сената) наводи да је он овако замишљен – бескористан, да је сарадња између аутономних заједница (федералних јединица – прим. А.Н.) сведена на минимум и да је неопходно да се читав шпански федерализам реформише новим уставним текстом (Josep M. Colomer (2020), 165-167).

Повезујући претходно поменуто, иако можемо да уочимо неке правилности у државама које примењују класични председнички систем и консоцијативне системе власти, не можемо се сагласити да је систем организације власти у непосредној вези са начином избора чланова федералног дома. На то нас упућује пример Аустралије, која, иако парламентарно устројена, примењује директан модел избора чланова горњег дома попут САД и Мексика. Исто тако, још две државе које примењују класичан парламентарни систем показују изузетно низак степен партиципације федералних јединица приликом избора састава федералног дома – реч је о Канади и Шпанији које примењују индиректан односно мешовит начин избора чланова горњег дома. На крају, и земље које су се формалноправно определиле за класични полупредседнички систем власти примењују различите критеријуме - Аустрија своје представнике бира применом индиректног избора, док Руска Федерација то чини помоћу мешовитог система. Стога, када је реч о организационој (институционалној) партиципацији федералних јединица у вршењу законодавне власти федерације примена система власти није од кључног значаја, већ су то особености прилика унутар сваке државе. Ствари се, међутим, значајно мењају када питање партиципације федералних јединица у вршењу власти федерације усмеримо на њен процедурални вид (процедуралну партиципацију).

1.2. Процедурална партиципација у класичним и консоцијативним системима власти

Процедурална партиципација федералних јединица у вршењу законодавне власти федерације, поменули смо, уско је повезана са питањима равноправности домова у одлучивању (како приликом доношења закона и решавања сукоба домова, тако и поводом питања доношења или промене устава). Постојање „савршене дводомости“, како Ђузепе де Верготини назива начелну равноправност два дома парламента приликом одлучивања, зависи од система власти који постоји у једној држави.⁸⁹⁷ Међутим, „савршена дводомост“ односно егалитарни бикамерализам од великог је значаја и за федерални облик државног уређења – на тај начин се приликом одлучивања чује и цени глас федералних јединица. Како се

⁸⁹⁷ Ђузепе де Верготини (2015), 565.

у нашој студији међу модерним федерацијама могу пронаћи сви препознатљиви облици државне власти – класични и консоцијативни, а у оквиру њих председнички, парламентарни, полупредседнички и скупштински – тако ћемо кључна питања односно проблеме процедуралне партиципације унутар федералног бикамерализма систематизовати и анализирати у оквиру поменутих система власти. На тај начин ћемо покушати да утврдимо који систем власти најбоље „партиципира“ односно учествује у законодавној власти модерних федерација.

„Национално законодавство као основ државне политике, резултат је симултаног деловања, компензације и усаглашавања ова два највиша представничка дома“, вели Слободан Самарџић.⁸⁹⁸ Тиме сваки од базичних политичких субјеката федерације, грађани и федералне јединице, остварују своја конститутивна права у реалном политичком животу државне заједнице.⁸⁹⁹ Стога је прво питање које ћемо анализирати положај домова приликом вршења законодавних овлашћења федералног парламента. На тај начин ћемо покушати да одгонетнемо који од поменутих система власти успевају да постигну равноправност домова у законодавном процесу, а којима то није у складу са правном природом система власти, односно обележјима из којих су поменути системи власти саткани. Друго, подједнако важно питање које се налази пред нама и просто произилази из првог јесте питање постојања сукоба између домова. Решевајући ово питање, покушаћемо да одговоримо на питање да је одабир неког од постојећих система власти „крив“ за постојање егалитарног или неегалитарног федералног бикамерализма.

1.2.1. Процедурална партиципација у класичним системима власти

Председнички систем. У америчком председничком систему власти оба дома парламента (Конгреса) су формалноправно посматрано једнаки када је реч о законодавним надлежностима. „Значајна законодавна моћ оба дома последица је одвојености законодавне власти од извршне“, истиче Тирни.⁹⁰⁰ Наиме, и општепредставнички (Представнички дом) и федерални дом (Сенат) равноправно могу да иницирају усвајање неког закона, али и да изгласају усвајање (члан 1. став 1. Устава САД). Другим речима, „ниједан законски предлог не може постати закон

⁸⁹⁸ Слободан Самарџић, „Демократија и федерализам“, *О демократији* (ур. Јовица Тркуља), Службени гласник, Београд, 2005, 139.

⁸⁹⁹ *Ibid.*

⁹⁰⁰ Stephen Tierney (2022), 221-222

докле га у истоветном тексту не усвоје оба дома”.⁹⁰¹ Наравно, ова уставна норма била је предмет извесних уставних преправки – у појединим случајевима попут предлагања финансијских закона предлог мора да потекне од општепредставничког дома (члан 1. одељак 7. став 1. Устава САД), док је федералном дому дата блага предност када је у питању ратификација међународних уговора, као и именовање државних функционера.⁹⁰² За Брајса предност горњег дома је оправдана - „народни избори су Сенату дали боље људе [...] где расправе јаче привлаче пажњу јавности”.⁹⁰³ За Ричија, расправе у федералном дому америчког парламента су успорене, односно „имају пужев темпо”.⁹⁰⁴ Можда су ове примедбе исправне, али су поменута овлашћења америчког федералног дома омогућила федералним јединицама активну партиципацију у законодавној надлежности у САД па самим тим и одбрану сопствених интереса.

Интересанто је поменути да Устав САД није предвидео поступање дводомог законодавног тела у случају сукоба домова. Стога је потреба праксе врло брзо формирала уставну конвенцију према којој се у случају сукоба домова формира посебна мешовита Комисија (*Conference Committee*), састављена од паритетног броја чланова оба дома. Наиме, задатак Комисије је да утврди обострано прихватљив текст законског предлога и да га потом упутити домовима на усвајање.⁹⁰⁵ Након изгласавања обострано прихватљивог законског предлога у оба дома федералног парламента, Комисија се распушта.⁹⁰⁶ Уколико, пак, Комисија не успе да дође до сагласности, законски предлог се „сматра мртвим”.⁹⁰⁷ „Отуда произилази да је начело доводомости односно равноправности домова у потпуности сачувано и у поступку за постизање сагласности између домова”, напомиње Петров.⁹⁰⁸

Ваља поменути да је и мексички председнички систем на сличан начин уредио односе између општепредставничког и федералног дома – оба дома равноправно могу да предлажу законе и усвајају законске предлоге, с тим да је овлашћени законски предлагач у Мексику и председник републике (упор. чл. 72-73. Устава Мексика). Поред тога, по узору на САД, уставни текст тове

⁹⁰¹ Миодраг Јовичић (1973), 117.

⁹⁰² Управо ова „моћ” Сената, наводи Фалон, отежала је „тајност преговора председника Републике”, а чак је довела и до одбијања ратификације Версајског уговора због чега САД никада нису постале чланице Лиге народа. Richard H. Fallon Jr, *The Dynamic Constitution. An Introduction to American Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 177.

⁹⁰³ Џемс Брајс (1932), 96.

⁹⁰⁴ Donald A. Ritchie (2010), 15.

⁹⁰⁵ Владан Петров (2004), 134.

⁹⁰⁶ Donald A. Ritchie (2010), 59.

⁹⁰⁷ Владан Петров (2004), 124.

⁹⁰⁸ *Ibid.*

латиноамеричке федерације у члану 74. додељује општепредставничком дому поједина искључива овлашћења попут утврђивања годишњег буџета, а то исто чини и федералном дому, који на основу члана 76. Устава Мексика потврђује међународне уговоре и именује државне функционере.⁹⁰⁹ Ампаро Казар (*Amparo Casar*) напомиње да је „значај мексичког федералног парламента након 1997. године све већи јер вишестраначки систем врло често приморава председника на конгресне коалиције и уступке, што је ‘вратило Конгресу законодавна овлашћења’”.⁹¹⁰ Питање сукоба домова предмет је члана 78. Устава Мексика који у том случају предвиђа формирање посебне Комисије састављене готово по паритетном обрасцу – деветнаест чланова именује општепредставнички дом а осамнаест федерални дом. Сваки члан Комисије има свог заменика, а одлука се доноси већином гласова. Стога ћемо се сагласити да је и у Мексику обезбеђена значајна партиципација у федералном законодавству, али не на уштрб ефикасности, што можемо видети и на примеру решавања сукоба домова.

Парламентарни систем. Парламентарни систем власти у оквиру класичних систем власти несумњиво је показао различит приступ приликом анализе законодавних надлежности оба дома федералног парламента. Ипак, извесне правилности могу се уочити у оним државама које су се определиле за тзв. вестминстерски односно евроконтинентални парламентаризам.

Формалноправно посматрано, уставна решења Канаде, Аустралије и Индије признају егалитарност домова у случају законодавних надлежности (упор. одељак XVII Уставног закона; члан 53. став 3. Устава Аустралије; члан 107. Устава Индије). Другим речима, оба дома федералног парламента у поменутих вестминстерским федерацијама имају право на подношење законског предлога, а и неопходна је сагласност оба дома приликом усвајања поменутих законских предлога. Међутим, овај бикамерализам се у теорији с разлогом одређује као привидно егалитарни будући да се решавање сукоба домова одвија на заједничкој седници оба дома где општепредставнички дом због своје бројности има предност. Поред тога, поменули смо раније да приликом усвајања финансијских и пореских закона доњи, општепредставнички дом има потпуни примат јер он уједно и предлаже и усваја законе. Ово правило додуше не важи у Аустралији, имајући у виду да у овој држави - континенту „федерални дом има овлашћење да одбије било који закон, укључујући и финансијске“, услед чега га Тирни назива „једним од најзначајнијих федералних домова у парламентарном систему власти”.⁹¹¹ Напоследку, предност доњем, општепредставничком дому обезбеђује и тзв. мека подела власти која

⁹⁰⁹ Због тога Рајко Петровић закључује да „бикамерализам у овој земљи није симетричан“ (Рајко Петровић (2023), 732). Ми не стојимо иза таквог мишљења имајући у виду да су поменути случајеви само изузеци од правила, будући да и општепредставнички и федерални дом имају једнака права како у вези са иницирањем законских решења, тако и у вези са усвајањем закона.

⁹¹⁰ Amparo Casar, „Parliamentary Agenda Setting in Latin America”, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (eds. Eduardo Aleman, George Tsebelis), Oxford University Press, Oxford, 2016, 151.

⁹¹¹ Stephen Tierney (2022), 222.

подразумева могућност међусобног утицаја политичких власти. Речима Станковића, „избор и разрешење владе у општепредставничком дому су, ипак, главна сметња равноправности домова у парламентарном систему“.⁹¹² То је тачно, имајући у виду да мека подела власти подразумева да доњи, општепредставнички дом обавља функцију контроле над радом владе, која управо произилази из парламентарне већине општепредставничког дома. Тиме је, морамо признати, улога федералног дома поприлично скрајнута.

Евроконтинентални парламентаризам какав постоји у Немачкој и Шпанији у потпуности је одступио од идеје егалитарности односно равноправности домова у законодавству. У Немачкој, иако оба дома федералног парламента имају право законодавне иницијативе, само доњи, општепредставнички дом усваја законе. Међутим, горњи дом није у потпуности обесправљен. Поред права суспензивног вета, он поседује и право апсолутног вета оним случајевима у којима се законски предлози односе на лендере, односно федералне јединице.⁹¹³ Другим речима, у питањима од федералног значаја, горњи, федерални дом у Немачкој је потпуно равноправан са доњим, општепредставничким. Из тог разлога га поједини аутори попут Свендена називају „најмоћнијим горњим домом на свету“.⁹¹⁴ Шпански уставотворац је право законодавне иницијативе признао обема домовима федералног парламента, али је коначну реч за усвајање законских предлога дао искључиво општепредставничком дому обесмисливши на тај начин партиципацију федералних јединица у вршењу законодавне власти. На крају, у случају сукоба домова поводом неког законског предлога превагу у обема државама односи општепредставнички дом⁹¹⁵ који након суспензивног вета федералног дома усваја спорни законски предлог апсолутном или двотрећинском већином гласова, у зависности од тога којом већином је предлог одбачен у федералном дому (упор. члан 77. ст. 2-2а. Основног закона; члан 90. став 2. Устава Шпаније).⁹¹⁶

Полупредседнички систем. Државе које су се определиле за класични полупредседнички систем власти су по питању законодавства али и решавања сукоба домова показале готово идентичне особине као и оне земље које сврставамо

⁹¹² Марко Станковић (2020), 178.

⁹¹³ Вотс истиче да је апсолутни вето донео доста политичке моћи горњем дому немачког парламента и да је као такав био узор Јужноафричкој републици приликом креирања бикамерализма уставним решењем усвојеним 1996. године (Ronald Watts (2010), 10).

⁹¹⁴ Wilfried Swenden (2006), 197.

⁹¹⁵ Иако је немачки уставотворац предвидео предност општепредставничког дома, он је оставио и могућност да се најпре састане паритетна Комисија састављена из чланова оба дома федералног парламента (члан 77. став 2. Основног закона). Петров наводи да се у пракси Комисија показала веома успешном јер се након њене интервенције законски предлог са лакоћом усвајао у оба дома (Владан Петров (2004), 139).

⁹¹⁶ Међутим, уколико постоји сукоб домова приликом усвајања некон закона који је значајан за лендер, немачки уставотворац је чланом 77. став 2а. Основног закона одлучио да се о таквом предлогу више неће одлучивати.

у групу тзв. евроконтиненталних парламентарних федерација. То је, донекле и логично, имајући у виду да је и у земљама класичног полупредседничког система једно од основних обележја мека односно гипка подела власт. Наиме, аустријски и руски уставотворац су у први план поставили општепредставнички дом којем су допустили да самостално одлучује о законском предлогу, чак и уколико се са тим предлогом претходно није сагласио федерални дом. Другим речима, суспензивни вето горњег, федералног дома у обема државама само је одложеног карактера (упор. члан 42. Устава Аустрије; члан 105. Устава Руске Федерације). Међутим, аустријски уставотворац је предвидео два изузетка: први, према којем федерални дом нема право на суспензивни вето уколико се закон тиче буџета, зајма односно имовине (члан 42. став 5. Устава Аустрије) и други, након парцијалне промене устава 1984. године, према којем федерални дом има право апсолутног вета уколико се закон тиче одузимања надлежности лендера односно федералних јединица у законодавној или извршној материји (члан 44. став 2. Устава Аустрије). Из тих разлога Милер закључује да је федерални дом од ирелевантног додатка законодавном процесу постао арена за међустраничко кусурање која још увек није довољно снажна ни релевантна да на прави начин заступа интересе аустријских лендера.⁹¹⁷ У Русији, према члану 106. Устава, федерални дом је у обавези да посебну пажњу посвети свим оним законским предлозима које је претходно усвојио општепредставнички дом а тичу се буџетске и финансијске материје, ратификације међународних уговора, промене граница и питања рата и мира. Међутим, иако су таксативно наведена поменута питања од значаја за федерацију, процедура за усвајање нацрта поменутих закона остала је истоветна као и код било којег предлога закона, чиме је суштински федерални дом сведен на „консултантско тело“ без конкретније улоге у законодавном процесу.

И по питању сукоба домова, аустријски и руски уставотворци се понашају готово истоветно – игнорантски, будући да је „коначна реч“ у случају неслагања домова препуштена доњем, општепредставничком дому. Ипак, устав Руске Федерације је, по узору на немачко решење, одлучио да остави могућност формирања посебне Комисије за помирење, састављене из једнаког броја чланова оба дома, који би могла да састави прихватљив предлог закона за оба дома федералног парламента (члан 105. став 4.). На тај начин је, оцењује Џејн Хендерсон, руски уставотворац ипак оставио простора за какву-такву партиципацију федералног дома у законодавству.⁹¹⁸

⁹¹⁷ Wolfgang C. Müller (1992), 123-124.

⁹¹⁸ Jane Henderson (2011), 180.

1.2.2. Процедурална партиципација у консоцијативним системима власти

На крају, државе које су се определиле за консоцијативне системе власти су на најразличитије начине уредиле питање партиципације федералних јединица у вршењу законодавне власти федерације као и у решавању сукоба домова.

Консоцијативни скупштински систем. Швајцарски уставотворац се определио за егалитарност односно једнакост домова приликом вршења законодавне власти (члан 156. став 2. Устава Швајцарске)⁹¹⁹ То је у потпуности у складу и са јединим од основних обележја скупштинског система – постојањем демократског јединства власти – али и у складу са природом консоцијативних система власти који имају могућност да се од наметања воље једне стране бране загарантованим правом вета. „Законодавна власт у парламенту одражава подједнаку важност демократских и федералних принципа“, напомињу Линдер и Милер.⁹²⁰ Потпуна равноправност је обезбеђена могућношћу да оба дома иницирају доношење или промену неког закона, а и тиме што сви закони морају бити усвојени у оба дома у идентичном облику. Другим речима, сваки од домова има могућност да стави вето на поједини законски предлог.⁹²¹

Постојање евентуалне неслагласности између домова у Швајцарској није предмет уставне материје. Пракса је одлучила да се потенцијални сукоби решавају компромисом. Тим поводом осмишљен је посебан модел „у два корака“.⁹²² Наиме, спорни предлог закона који није обезбедио адекватну већину у једном од домова федералног парламента се враћа „на читање“ обема домовима. Уколико и након три читања оба дома инсистирају на првобитној верзији, образује се посебна Комисија састављена од једнаког броја чланова из оба дома, која покушава да пронађе заједничко решење. Ако ни она у томе не успе, законски предлог се сматра одбијеним. Речима Линдера и Милера, „ова процедура одржава правило апсолутне

⁹¹⁹ Обер швајцарски бикамерализам назива „савршеном дводомим системом“ јер истовремено поштује посебност кантона, али и општу вољу свих грађана. Jacques F. Aubert (1974), 104-105

⁹²⁰ Wolf Linder, Sean Mueller (2021), 68.

⁹²¹ Давно је Јован Ђорђевић исправно приметио да „једино што би се могло рећи да у Швајцарској умањује улогу другог дома у законодавству је институција референдума Зато се оно што се у осталим федеративним државама очекује од другог дома, у Швајцарској очекује од самог народа, је рон увијек може да спријечи ступање у живот закона који су изгласани у домовима“. Jovan Stefanović (1948), 122.

⁹²² Владан Петров поступак за постизање сагласности између домова назива моделом „двоструког претреса“. Вид. Владан Петров (2004), 93.

једнакости у свим законодавним питањима [...] што одржава снажну федералну природу Швајцарске.”⁹²³

Консоцијативни парламентарни систем. Насупрот Швајцарске Конфедерације, друга консоцијативна федерација – Белгија – се суштински определила за превласт општепредставничког дома, што је у складу са парламентарним карактером система организације власти. Штавише, законодавни поступак само пред општепредставничким домом је уставом предвиђен у свим оним ситуацијама у којима није изричито предвиђен поступак пред оба дома федералног парламента (члан 74. Устава). Ипак, мали маневарски простор за партиципацију федералних региона и заједница је предвиђен чланом 77. став 1. Устава, којим је гарантовала равноправност домовима у свим оним питањима која су од федералног значаја. Стога нам се чини да је Делпере превише критичан када заједничку законодавну надлежност оба дома белгијског парламента назива „правном фикцијом”.⁹²⁴ Партиципација је, као и у Немачкој, обезбеђена за она питања која се директно тичу различитих белгијских федералних ентитета што само по себи не представља лоше решење, посебно имајући у виду да је Белгија још увек релативно „нова” у свету федерализма. Ипак, јасно је да је улога горњег дома и даље минимална и да се те надлежности своде само на питање промене устава и доношење специјалних федералних закона. Стога је више него пожељно да се неком будућом уставном реформом повећа број надлежности горњег дома, а тиме и његов значај и улога у белгијском политичком систему, у складу са федералном природом ове мале европске монархије. Наравно, не треба заборавити да је федералном дому уставом загарантовано право вета у циљу заштите интереса белгијских заједница и региона чиме је уважен консоцијативни елемент белгијског друштва.

На крају, сукоб домова у Белгији готово и да не постоји због предности општепредставничког дома над федералним. Међутим, у оним питањима у којима постоји равноправност домова, а из претходног смо видели да су то питања од федералног значаја, белгијски уставотворац је на основу чланова 82-83. предвидео формирање посебне заједничке Комисије састављене по паритетном принципу, чији је задатак да двотрећинском већином реши сукоб домова. У супротном законски предлог се сматра одбијеним. На тај начин је, иако минимално, ипак обезбеђена партиципација различитих федералних ентитета у питањима од федералног значаја.⁹²⁵

Консоцијативни (полу)председнички систем. Модел егалитарности односно равноправности домова усвојио је и Дејтонски устав Босне и Херцеговине

⁹²³ Wolf Linder, Sean Mueller (2021), 69.

⁹²⁴ Francis Delpérée (2000), 800.

⁹²⁵ Белгијски уставотворац је такође допустио и право вета Сенату о чему је раније било више речи.

у члану 4. ставу ц. Другим речима, све законодавне одлуке морају да буду одобрене од оба дома парламента БиХ, при чему оба дома заседају и одлучују одвојено.⁹²⁶ На први мах то делује помало неспојиво са (полу)председничким системом власти јер је он у БиХ ипак заснован на концепту меке односно гипке поделе власти, будући да је могуће распуштање горњег дома федералног парламента од стране Председништва. Ипак, „равноправност домова је очекивана и нужна“ – напомиње Горан Марковић – јер они (домови – прим. А.Н.) представљају „различите сегменте од кључног значаја за постојање подељеног друштва“.⁹²⁷ Штавише, није погрешно сматрати да је овакво решење производ конфедералног карактера БиХ, како по питању састава домова, тако и по питању начина одлучивања. Тим пре, будући да је право вета, као обележје консоцијативне демократије, готово најважнији институт у одбрани интереса конститутивних народа БиХ – Срба, Хрвата и Бошњака.

Решавање сукоба домова у Босни и Херцеговини предвиђено је формирањем заједничке Комисије, која би у свом саставу бројала једнак број чланова из оба дома и чији би задатак био да пронађе усаглашено заједничко решење и састави извештај који би се потом усвојио у оба законодавна дома БиХ.⁹²⁸ Уколико се један од домова не сагласи са законским предлогом, исти се сматра одбијеним. Тиме се, према оцени Марковића, „ублажавају или отклањају потенцијални сукоби [...] који би могли да доведу до прегласавања или фаворизовања појединих конститутивних народа“.⁹²⁹

1.3. Епилог: у ком систему власти се најбоље остварује начело партиципације у оквиру федералне легислативе?

Сумарно, иако се партиципација федералних јединица у законодавној власти федерације разликује се од државе до државе, могу се запазити одређене правилности које су од значаја и за одабране системе власти. Оне нису толико изражене када је реч о организационој партиципацији, будући да се одговор на питања састава и начина избора федералног дома не може довести у директну везу са постојећим системима организације власти. Другачије речено, одговор на

⁹²⁶ Међутим, упоредноправно посматрано, законодавно тело БиХ је једно од најнепродуктивнијих – број усвојених и одбијених законских предлога се малтене може приказати кроз пропорцију 1:1. Другим речима, на један усвојен законски предлог иде један одбијени. Упор. Горан Марковић (2021a), 195; Damir Banović, Saša Gavrić, Mariña Barreiro Mariño (2021), 36.

⁹²⁷ Горан Марковић (2021a), 192-193.

⁹²⁸ *Ibid.*, 193; Mirjana Kasapović (2021), 399.

⁹²⁹ Горан Марковић (2012), 109

поменута питања представља искључиво резултат историјских, политичких и друштвених посебности сваке земље понаособ.

Међутим, када оптику посматрања усмеремо на процедуралну партиципацију, ствари се значајно мењају. Одговори на питања законодавних надлежности федералног дома и решавања евентуалног сукоба домова, у директној су вези са одабраним обликом организације власти. Штавише, они су од пресудног значаја и приликом давања одговора на питање који од постојећих система власти је најкомпатибилнији са федералним државним устројством. Модерне федерације које су се определиле за класични председнички систем су због равноправности домова у законодавству, па и у поступку решавања сукоба надлежности, показале највише „слука“ за формалним и фактичким учествовањем федералних јединица у вршењу законодавне власти федерације, задржавши због свог уникатног начина уређења односа између двеју политичких власти висок степен ефективности. Не треба заборавити да је у класичним председничким системима власти у појединим питањима од значаја за федералне јединице, попут потврђивања међународних уговора и именовања државних функционера, додељена искључива законодавна власт горњем дому федералног парламента. Другим речима, чврста подела власти, комбинована са егалитарним бикамерализмом показала се врло ефикасним решењем када је реч о остваривању начела партиципације. Државе које су се определиле за класичан парламентарни систем власти показале су различита решења у давању одговора на поменута питања. Вестминстерске парламентарне федерације формално гарантују једнакост домова у законодавству, али се она у теорији оцењује као привидна, будући да у случају сукоба домова оба дома заједнички заседају, а самим тим, на основу бројности предност припада доњем, општепредставничком дому. Уз то, финансијска и буџетска питања су готово без изузетка загарантована доњем дому федералног парламента. Предност општепредставничког дома је „зацементирана“ обележјима парламентарног система власти - меком поделом власти - на основу које ова дом поседује изборну и контролну функцију владе. На тај начин је партиципација сведена на пук формализам и лишена је практичног значаја. Државе евроконтиненталног парламентаризма, као и класичног полупредседничког система, у потпуности су одступиле од егалитарности домова у законодавној материји. У њима је гарантована превласт општепредставничког дома, која је донекле ублажена правом апсолутног вета федералног дома у питањима од значаја за федералне јединице. Изузетак је једино Руска Федерација што и не чуди, будући да је од уставних промена 2020. године ова држава „покупила“ све више формалних обележја ауторитарног система. Ипак, Русија је покушала да губитак партиципације надомести у случају сукоба домова, омогућивши образовање посебне комисије састављене од чланова оба дома федералног парламента по паритетном принципу. Стога, можемо констатовати да су модерне евроконтиненталне парламентарне федерације, као и оне које макар формално примењују полупредседнички систем, уз све своје разлике, показале да примарно воде рачуна о ефикасности законодавног тела, али да у извесној мери

обезбеђују и партиципацију федералних јединица у одлучивању, насупрот државама вестминстерског облика парламентаризма. Напоследку, државе попут Швајцарске, Белгије и Босне и Херцеговине су, захваљујући консоцијативном предзнаку, обезбедиле значајан степен партиципације у вршењу законодавне власти. То и није толико чудно када је реч о Швајцарској, будући да се њен скупштински систем заснива на принципу демократског јединства власти, при чему је гарантована равноправност домова у одлучивању, као и заједничко решавање сукоба домова уз помоћ комисије која броји једнаки број чланова оба дома. Међутим, на први поглед висока партиципација делује несвакидашње када је реч о Белгији и БиХ, будући да ове државе у основи баштине парламентарни и полупредседнички систем власти. Белгија се у случају законодавне надежности, као и питања решавања сукоба међу домовима определила за превласт општепредставничког дома, што је у складу са природом парламентарног система. Ипак, удео у партиципацији федералних јединица, обезбеђен је по узору на евроконтиненталне федерације, па се тако у појединим питањима од федералног значаја захтева сагласност федералног дома, а у случају непостојања сагласности, формира се посебна комисија састављена из паритетног броја чланова оба дома, а у складу са консоцијативним обележјима белгијског парламентаризма, заједнице и региони имају и право вета, уколико сматрају да су им угрожени витални интереси. Ипак, важно је још једном осврнути се на чињеницу да су у Белгији надлежности федералног дома након реформе 2014. године значајно сужене и да се своде само на питање уставне промене или доношења посебних, федералних закона. Консоцијативни предзнак у значајној мери је изменио основна обележја босанскохерцеговачког (полу)председничког система. Наиме, иако је Дејтонским уставом БиХ предвиђена атипична мека подела власти, према којој је могуће распуштање федералног дома од стране колективног шефа државе, оба дома федералног парламента су у потпуности равноправна када је реч о одлучивању у законодавној материји. У случају сукоба домова, формира се посебна комисија састављена од једнаког броја чланова оба дома чији је циљ да пронађе заједничко решење, а поред тога конститутивним народима БиХ припада и право вета. Све то је логична последица босанскохерцеговачке шареноликости, али је и велико бремене када је реч о ефикасности законодавног тела.

Дакле, када је реч о класичним системима власти, начело партиципације се највише остварује у председничком систему, где равноправност домова сведочи високој ефикасности. У класичним системима меке поделе власти – парламентарном и полупредседничком – начело партиципације лишено важне улоге – изборâ и контроле над радом владе, због предности општепредставничког дома над федералним. Ипак, оно је у извесној мери обезбеђено у модерним федерацијама евроконтиненталног парламентаризма и у државама које су се формално определиле за полупредседнички систем власти захваљујући монопољу федералног дома на питања која се тичу саме федерације. Последично, те државе су захваљујући примату општепредставничког дома у свим осталим питањима задржале ефикасност у раду. Када је, пак, реч о вестминстерским федерацијама, ту

је начело партиципације у потпуности у колизији са парламентарним системом, у којем се ефикасност обезбеђује на штету партиципације. Другим речима, федерални дом нема никакав значај у законодавној функцији због прегласавања од бројчано надмоћнијег општепредставничког дома. Висок степен партиципације обезбедили су и консоцијативни системи власти, али је њихова ефикасност само у случају Швајцарске висока, због природе скупштинског система власти. Насупрот њој, босанскохерцеговачки полупредседнички систем обезбедио је значајну партиципацију спрам ефикасности, док је белгијски парламентарни систем остварио минималну партиципацију у корист начела ефикасности.

2. Федерална извршна власт

Уобичајено је да расподела извршних овлашћења одражава расподелу законодавних овлашћења, тако да је извршна власт одговорна за спровођење закона које доноси парламент. Међутим, равнотежа легислативе и егzekутиве која представља срж начела поделе власти у многим земљама је већ дуже време изложена великим искушењима. „Иако тај феномен није нов ни скорашњег датума, он је последњих деценија дошао до снажнијег изражаја, и то у виду ширења и јачања једног двоструког процеса – процеса снажења извршне власти и самим тим процеса слабљења парламента“, опомињу Николић и Манојловић.⁹³⁰ Разуме се, на то је утицао читав низ објективних чинилаца – поред промене улоге државе с почетком XX века (о чему је нешто раније већ било речи) егzekутива је, као оперативни део државне власти, све више настојала да отклони тромост законодавног поступка кроз посредан или непосредан утицај на законодавну власт. Уз то, Черил Сондерс примећује да „извршна власт има резидуални карактер који омогућава широку распрострањеност и уточиште разним субјектима који се не проналазе у трипартитној подели власти“.⁹³¹ На крају, не треба изгубити из вида ни то да се „већина извршних одлука доноси ‘из затворених врата’ [...] за разлику од макар формалне отворености законодавних тела и судова“.⁹³² Стога, можемо

⁹³⁰ Оливер Николић, Саво Манојловић, „Развој и функције парламента и његов однос према извршној власти у земљама Европске уније“, *Страни правни живот* 3/2022, 374.

⁹³¹ Cheryl Saunders, „Executive Power in Federations“, *Ius Politicum – Revue de droit politique* 1/2017, 271.

⁹³² *Ibid.*

рећи да извршна власт данас представља „нервни центар управљања државом“⁹³³ или „гравитациони центар политичке власти“.⁹³⁴

„Јака централна власт доминантна је карактеристика свих модерних федералних устава“, вели Стивен Тирни.⁹³⁵ Супрематија извршне власти утицала је и на редефинисање односа унутар федералне државе - питање партиципације федералних јединица у вршењу законодавне власти федерације више није довољно за задовољење „апетита“ федералних јединица - њих све више занима учествовање у обликовању извршне власти. Тим поводом Роналд Вотс бележи да „федерална егзекутива данас мора да испуни два критеријума - партиципацију односно репрезентативност федералних јединица као и ефикасност у доношењу одлука“.⁹³⁶ Неки аутори, попут Шарме и Кудрија, тврде да се интереси федералних јединица данас могу боље заштитити укључивањем њихових представника у федералну егзекутиву него помоћу горњег дома федералног парламента.⁹³⁷ На нама је да у наставку рада испитамо поменуте тврдње.

Већина упоредноправних система као носиоце извршне власти одређује шефа државе и владу користећи притом најразличитије називе за поменуте органе. Ми нећемо инсистирати на поменутим терминолошким разликама, будући да не утичу на суштину проблема, а потенцијално компликују даље излагање. Дакле, у оквиру овог поглавља најпре ћемо се упустити у потрагу за партиципацијом федералних јединица у вршењу федералне извршне власти. Другим речима, покушаћемо да одговоримо на питања у којим то модерним федералним државама федералне јединице непосредније и директније учествују у управљању државом, а да бисмо добили одговор на то питање, истражићемо састав и начин именовања федералне извршне власти. Све то ће нам бити од помоћи да још једном утврдимо да ли постоји веза између начела партиципације и начела ефикасности, и уколико постоји, какав је утицај класичних и консоцијативних система власти (а у оквиру њих председничког, парламентарног, полупредседничког и скупштинског система) на њихово остваривање.

⁹³³ Инспирацију за део текста под наводницима исцрпљен је наслова чувеног политиколошког остварења Терија Саливана (*Terry Sullivan*), професора политичких наука Универзитета Северна Каролина. Вид. Terry Sullivan, *The Nerve Center. Lessons in Governing from the White House Chiefs of Staff*, Texas A&M University Press, College Station, 2004.

⁹³⁴ Ратко Марковић (1980), 243.

⁹³⁵ Stephen Tierney (2022), 227.

⁹³⁶ Ronald Watts (1996), 75.

⁹³⁷ Brij Mohan Sharma, L. P. Choudhry, *Federal Polity*, Asia Publishing House, Bombay, 1967, 239. Наведено према: Миодраг Јовичић (1973), 130.

2.1. (Постепени) продор начела партиципације. Избор и састав федералне извршне власти у класичним системима власти

У претходним редовима смо утврдили да је, с промењеном улогом државе у свету, односно јачањем егzekутиве насправ легислативе, повећано интересовање федералних јединица (па и других федералних ентитета) за учествовање у федералној извршној власти. Ипак, остваривање начела партиципације у класичним системима власти се нашло у директном сукобу са два кључна критеријума која се користе приликом формирања сваке владе, наводи Петров – „политичким и стручним”.⁹³⁸ На нама је да у редовима који следе, кроз одговоре на питања састава и избора федералне егzekутиве, утврдимо у којем од постојећих класичних система власти (председничком, парламентарном, полупредседничком) постоји начело партиципације и да ли се оно одражава на ефикасност федералне егzekутиве.

Председнички систем. У председничком систему власти, „оптика“ проучавања извршне власти усмерена је искључиво на шефа државе. То је и логично, будући да је реч о систему власти чији састав карактерише моноцефална егzekутива односно инокосни облик извршне власти. Амерички председник се бира непосредно од стране грађана, тј. посредно захваљујући постојању посебног изборног тела - електорског колегијума. Начин избора, као и чињеница да је председник носилац целокупне извршне власти, начинили су га органом са великим степеном самосталности, и самим тим ефикасности у одличивању. Ипак, поменути начин избора председника прве модерне федерације и уједно родоначелника председничког система власти, препознао је пар „момената федералне партиципације“, а пример партиципације федералних јединица у начину избора шефа државе, додуше у минималној мери, постоји и у Сједињеним Мексичким Државама.

Када је реч о САД, први федерални моменат представља посредан начин избора председника. Наиме, намера „очева оснивача“ је била, према сведочењу Медисона, „комбинација федералних и националних елемената приликом избора”.⁹³⁹ Из тог разлога је створено посебно изборно тело, електорски колегијум, које именује свака држава, а чији број чланова одговара броју представника те државе у парламенту САД (Конгресу). Присталице електорског система истичу да се правила игре унапред знају, а да се избор председника темељи на збиру 51 различитог избора (у 50 држава и дисктриktу Колумбији), те да се не ради о

⁹³⁸ Владан Петров (2022), 347.

⁹³⁹ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (2009), 82.

националним изборима, као што се то представља неупућеном посматрачу.⁹⁴⁰ Слично сматра и Вотс када наводи да је „потреба да се освоји већина подршке електорског колегијума подстакла изборне кампање на придобијање подршке различитих друштвених група“.⁹⁴¹ Стога је у праву Дајмонд када истиче да је „утицај федералног чиниоца наставио да се развија и мимо устава, кроз уставни обичај формирања јединствених електорских листа државâ“, што је, према његовом мишљењу „додатно федерализовало амерички политички процес избора председника“.⁹⁴²

Други федерални моменат приликом избора председника САД такође је део „нормативног чаршава у коме има подоста нијанси, прелива“⁹⁴³, познатијег као Устав САД. Једна од тих нијанси, финеса, односи се на потенцијално једнак број гласова електора приликом избора председника САД. Тада се приступа тзв. другостепеном поступку у којем на заједничкој седници оба дома америчког парламента бира победник председничке трке (члан 2. одељак 1. став 3. Устава САД). Треба, наравно, бити искрен и рећи да се последњи пут председник САД на овај начин бирао далеке 1824. године.⁹⁴⁴ Стога можемо закључити да је „једнакост држава у поступку накнадног избора данас (је) тек формална, а не стварна, јер таквог избора није било од 1824. године“.⁹⁴⁵ Речима Пола Будроа (*Paul Boudreaux*) и Лерија Себата (*Larry Sabato*), у питању је „артефакт осамнаестог века“ који је „пренагласио положај државâ и поразио демократију доведши тако федерализам до деструктивне крајности“.⁹⁴⁶

На крају, посебан „федерални моменат“, додуше готово невидљив и непостојећи, карактерише и председнички систем Сједињених Мексичких Држава. Наиме, иако је протеком времена мексички уставотворац одустао од електорског система одредивши се за непосредан избор председника републике од стране грађана, посебан облик партиципације је предвиђен федералним законодавством. Наиме, председнички кандидати на основу члана 371. Општег закона о изборним институцијама и процедурама приликом кандидовања морају да прикупе потписе из најмање седамнаест од укупно тридесет и две савезне државе.⁹⁴⁷ Другим речима, неопходно им је нешто више од 53 % подршке укупног броја држава. На тај начин

⁹⁴⁰ Robert Podolnjak (2021), 193.

⁹⁴¹ Ronald Watts (1996), 80.

⁹⁴² Martin Diamond (1977), 7-8.

⁹⁴³ Инспирација за цитат је преутета из: Зоран Томић, „‘Природа ствари’ и домен управног спора“ *Страни правни живот* 1/2023, 3.

⁹⁴⁴ Robert Podolnjak (2021), 198.

⁹⁴⁵ *Ibid.*

⁹⁴⁶ Упор. Paul Boudreaux, „The Electoral College and Its Meager Federalism“, *Marquette Law Review* 2/2004, 248; Larry Sabato, *A More Perfect Constitution: 23 Proposals to revitalize our Constitution and make America a fairer country*, Walker & Co, New York, 2007, 148.

⁹⁴⁷ Ненад Гршић (2018), 203.

је законодавац желео да на извешан начин обезбеди „федерални легитимитет“ председничком кандидату, приморавши га да у председничкој кампањи води интересе и о федералним јединицама, како би успео да прикупи неопходне потписе за кандидатуру. Међутим, како је неопходно свега 1 % подршке бирачког тела унутар сваке од федералних јединица, можемо се сложити да овај услов нема практични значај.

Дакле, начин избора моноцефалне егзекутиве нас је уверио како закључак Марка Станковића да „партиципација федералних јединица у вршењу извршне власти није могућа“ није у потпуности исправан.⁹⁴⁸ Наиме, иако у председничком систему постоји чврста подела власти која гарантује одвојеност законодавне и извршне власти, па самим тим и федералног дома од извршне власти, видели смо да утицај федералних јединица на избор шефа државе постоји када је реч о формирању електорског колегијума, али и у случају потенцијалног изједаченог броја гласова. Штавише и мексички председнички систем је извесну партиципацију обезбедио кроз начин кандидовања председника републике. Другим речима, федерална егзекутива у класичном председничком систему власти није у потпуности лишена начела партиципације, иако је постојање овог начела сведено на минимум. Поред тога, имајући у виду да је председник уједно и једини носилац извршне власти, можемо закључити да је у класични председнички систем високо ефикасан систем власти када је реч о доношењу одлука.

Парламентарни систем. Парламентарни систем власти карактерише дуализам извршне власти у којој је влада њен стварни, а шеф државе њен церемонијални носилац. Иако се у теорији дуго сматрало да је „тешко комбиновати парламентарни систем са федералним обликом државног уређења“, данашња пракса је у потпуности демантовала такве тврдње.⁹⁴⁹ Последишно, начело партиципације је, негде са више, а негде са мање успеха, „пронашло“ своје место и у вестминстерским и у евроконтиненталним парламентарним федерацијама.

Вестминстерске парламентарне федерације су, снагом обичајног права, прихватиле начело партиципације федералних јединица приликом избора и састава владе. Другим речима, упркос непостојању изричитих уставних одредби о партиципацији, канадски, аустралијски и индијски парламентаризам одликује регионална представљеност у савезној влади. Заслуге за то вероватно припадају мултикултуралној структури поменутих држава. Канадска влада одвајкада осликава различиту регионалну представљености, наглашава Вилијам Ај (*Kenny William Le*).⁹⁵⁰ Имајући у виду њен значај, она по традицији има најмање једног члана

⁹⁴⁸ Марко Станковић (2020), 170.

⁹⁴⁹ Вид. Карл Фридрих (2005) 185.

⁹⁵⁰ Међутим, поменути аутор наводи да је, захваљујући премијеру Трудоу, „канадски кабинет регионално и родно уравнотежен“. *Kenny William Le, „Representation and Ministerial Influence on Cabinet Committees in Canada“, Canadian Journal of Political Science 3/2021, 618-622.*

из сваке федералне јединице, премда неке државе имају и више чланова, сразмерно њиховој популацији.⁹⁵¹ Поред тога, канадска влада мора да има у свом саставу „репрезентативан број франкофона, католика и протестаната, мушкараца и жена“ јер само тако она „изгледа као Канада“, наводе Малколсом, Мајерс, Бајер и Бејтман.⁹⁵² Слично је и у Индији. Приликом састављања владе, мандатар мора да води рачуна о регионалним, али и другим интересима, као и о представљености различитих фракција унутар владајуће странке, наводи Такур.⁹⁵³ Из тих разлога Чакрабарти (*Bidyut Chakrabarty*) наводи да је „индијски политички систем јединствен, попут његовог канадског пандана“.⁹⁵⁴ Регионалну заступљеност у влади заговара и аустралијска политичка пракса. Савезна влада у свом саставу увек укључује најмање једног министра из сваке државе, истиче Черил Сондерс.⁹⁵⁵ Штавише, није погрешно истаћи да у погледу формирања владе Канада, Индија и Аустралија баштине два значајна обележја консоцијативне демократије – пропорционалност и постојање великих коалиција. Међутим, поменути консоцијативни елемент последично су изазвали нешто дужа заседања приликом одлучивања, смањивши у извесној мери ефикасност владе.

Када је реч о избору шефа државе, као пасивног чиниоца федералне егzekутиве, партиципација је изричито предвиђена једино Уставом Индије, будући да су Канада и Аустралија уређене као монархије на чијем месту шефа државе се налази генерални гувернер именован од стране британског монарха (упор. члан 10. Уставног закона; члан 61 Устава Аустралије).⁹⁵⁶ Наиме, чланом 55. ставом 2. тачком а-б. индијски уставотворац је избор шефа државе препустио посебној електорској комисији, састављеној од представника оба дома индијског парламента, као и од представника парламената свих индијских федералних ентитета. Међутим, имајући у виду стварну моћ председника Индије, коју Рамеш

⁹⁵¹ Louis Favoreu et al (2019), 488.

⁹⁵² Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman (2016), 112. Речју Вотса, Канада примењује „синдром пропорционалности“ приликом састављања владе (Ronald Watts (1996), 80).

⁹⁵³ Тако је на пример, 1977. године Морарџи Десаи морао да у састав владе укључи и појединице из сопствене странке које није симпатисао – Чарана Синга и Џећивана Рама доделивши им моћне портфеље (министарство финансија и министарство одбране). За више детаља вид. Ramesh Thakur (1995), 122.

⁹⁵⁴ Bidyut Chakrabarty, *Indian Politics and Society since Independence. Events, Processes and Ideology*, Routledge, London and New York, 2008, 88.

⁹⁵⁵ Cheryl Saunders (2020), 32.

⁹⁵⁶ Ипак, на овом месту је важно још једном поменути да је у Канади начин избора генералног гувернера, захваљујући уставном обичају, установљен на принципима консоцијативне демократије. Наиме, од 1959. године, генерални гувернер се наизменично именује из редова франкофоне и англофоне језичке заједнице. Ипак, поменута партиципација је више церемонијална, јер стварна власт припада влади.

Такур оцењује као „церемонијалну“⁹⁵⁷, поменута партиципација је више репрезентативног него ефективног карактера.

Насупрот њима, евроконтиненталне парламентарне федерације готово да не испољавају никакву регионалну представљеност у органима егzekутиве. Влада, активни орган извршне власти, произилази из парламентарне већине и у потпуности осликава вољу доњег, општепредставничког дома. Извесна, посредна партиципација може се пронаћи у општепредставничком дому, будући да се у његовом саставу налазе широке коалиције странака које формирају власт, а које окупљају посланике из различитих федералних јединица. Ипак, такви посланици су по правилу везани за интересе странке, а не и места одакле долазе. На тај начин можемо закључити да у модерним федералним државама евроконтиненталног парламентаризма остваривање начела ефикасности зависи од подршке коју владајућа коалиција остварује у општепредставничком дому, док је начело партиципације готово непостојеће.

Додуше, извесну партиципацију уставни текстови Немачке и Шпаније практикују када је реч о избору шефа државе. Наиме, чланом 54. став 1-3. Основног закона, немачки председник се бира на посебно организованом скупштини коју чини једнак број представника општепредставничког и федералног дома, без јавне расправе. И шпански уставотворац је, упркос монархистичком облику владавине, омогућио извесну партиципацију федералних јединица приликом избора шефа државе. Наиме, уколико након смрти краља нема престолонаследника, њега ће изабрати шпански парламент на заједничкој седници оба дома. Оба дома шпанског парламента овлашћена су и да именују краљевог старатеља до његовог пунолетства (упор. члан 59. став 2 и члан 60. став 1. Устава Шпаније). Међутим, имајући у виду церемонијалне надлежности немачког председника и шпанског монарха, можемо оценити да је овај вид партиципације готово безначајан.

Полупредседнички систем. Модерне федералне државе које су се, макар номинално, определиле за полупредседнички систем власти, одликује бицефална егzekутива, са посредно изабраном владом и непосредно изабраним шефом државе. Имајући у виду непосредан избор председника републике, остваривање начела партиципације федералних јединица у оквиру органа егzekутиве могуће је једино преко института владе.

Егzekутива у Аустрији, иако устројена по правилима полупредседничког система власти, у потпуности је следила доминантну праксу евроконтиненталног парламентарног система. Влада се издвојила као доминантни орган извршне власти у чијем формирању кључну улогу има победничка странка или коалиција на парламентарним изборима. Речју Волфганга Милера, „формирање владе је увек домен партијске политике“.⁹⁵⁸ Стога можемо закључити да ни уставотворац, али ни

⁹⁵⁷ Ramesh Thakur (1995), 104.

⁹⁵⁸ Wolfgang C. Müller (1992), 108.

уставна пракса Аустрије нису примарно тежили нити обезбедили партиципацију федералних јединица (лендера) унутар састава владе. Истовремено, ефективност саме владе зависи од снаге странака које су успеле да формирају власт.

Насупрот аустријском, руски уставотворац је, након уставне реформе 2020. године, определио за превласт председника не само насупрот влади, већ и према другим гранама власти. Конкретно, када је реч о федералној егzekутиви, председнику Руске Федерације је додељено право на именовање председника владе, као и свих њених министара. Међутим, уставним променама је прихваћена делимична, номинална партиципација федералних јединица у оквиру састава владе. Реч је о избору једне групе министара – тзв. федералних министара (унутрашњи и спољни послови, одбрана, државна безбедност, правда и посебне околности - прим. А.Н.) које указом именује председник републике, уз формалне консултације са горњим, федералним домом руског парламента. На тај начин је уставотворац „услишио“ жеље Владимира Путина који је у годишњој посланици уочи покретања промене устава 2020. године изјавио „да је неопходно се консолидује одрговарајући статус и улога горњег, федералног дома у одлучивању“.⁹⁵⁹ Ипак, склони смо да оценимо да је таква партиципација номинална, привидна – непостојећа, будући да одабир тзв. федералних министара у крајњој истанци ипак зависи од дискреционе оцене руског шефа државе. Другим речима, иако су уставни амандмани доделили извесан значај федералном дому, нарочито приликом доношења најзначајнијих одлука на савезном нивоу, председник Русије га је, парадоксално, својим вишедеценијским делањем у потпуности ставио под сопствену контролу.⁹⁶⁰ На тај начин је створио високо централизован и ефикасан систем федералне извршне власти без било какве федералне компоненте. Због тога, један од највећих уставноправних ауторитета из Русије, Сурен Авакјан, професор Универзитета Ломоносов у Москви, констатује да у Руској Федерацији постоји „влада владара (председника Руске Федерације – прим. А.Н.), а не влада Руске Федерације“.⁹⁶¹

⁹⁵⁹ Elizabeth Teague (2020), 39-40

⁹⁶⁰ *Ibid.*

⁹⁶¹ Сурен А. Авакјан, *Конституционно право России*, НОРМА ИНФРА-М, Москва, 2021, 350

2.2. Начело партиципације „на свом терену“. Избор и састав федералне извршне власти у консоцијативним системима власти

Напоследку, модерне федерације које су се определиле за консоцијативне системе власти у својим уставним текстовима садрже експлицитне норме о учествовању федералних јединица односно ентитета у образовању извршне власти. Другим речима, партиципација различитих субјеката федерације је обезбеђена како приликом начина избора и састава владе, тако и приликом избора и састава шефа државе. Такво решење је потпуно логично, имајући у виду да је једно од основних обележја консоцијативних система власти постојање великих коалиција на власти као и испуњење начела пропорционалности. Штавише, речју Аренда Лајпхарта, „изворно консоцијацијско средство је [...] суделовање вођа свих значајних сегмената у управљању плуралним друштвима“.⁹⁶² Стога, у редовима који следе, покушаћемо да испитамо како се начело партиципације остварује у најразличитијим консоцијативним системима власти и како се оно одражава на ефикасност федералне егzekутиве у одабраним модерним федералним државама.

Консоцијативни скупштински систем. Нешто раније само утврдили да швајцарски систем организације власти једини на свету баштини теорију о демократском јединству власти. Према њој, законодавно тело је дефинисано као највиша власт, што значи да не можемо говорити о постојању извршне власти, већ извршних органа који обављају извршну функцију.

Ипак, важно је напоменути да је партиципација федералних чинилаца обезбеђена и када је реч о вршењу функција извршног органа – Савезног већа. Другим речима, Устав Швајцарске Конфедерације од 1999. године је „поуставио“ тзв. чаробну формулу, посебан изборни механизам који омогућава различитим субјектима федерације активно учествовање у вршењу функција органа савезне егzekутиве. Чланом 175. Устава Швајцарске од 1999. године је предвиђено да парламент бира чланове који улазе у федерални извршни орган водећи притом рачуна да у његовом саставу буду представљени различити географски и језички региони. Речју Томаса Флајнера и Лидије Баста Флајнер, „сваки од седам чланова Савезног већа (извршног органа – прим. А.Н.) се бира комбиновањем принципа пропорционалне представљености свих региона у земљи и партијске заступљености“.⁹⁶³ Поред тога, чињеница да је швајцарски скупштински систем проткан супрематизмом законодавног тела у односу на орган егzekутиве у комбинацији са високим степеном политичке културе и вере у институције, довела

⁹⁶² Arend Lijphart (1992), 38.

⁹⁶³ Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner (2009), 468.

је до тога да су чланови извршног органа ипак првенствено административне личности, којем услед могућности реизбора, врло често дуго времена обављају тај посао. Речима, Васовића, то је последично довело до „ефикасног функционисања и стабилне владе“.⁹⁶⁴ Томе сведочи и велики број законских предлога који ово тело чини на годишњем нивоу. Ипак, „на поједине одлуке органа егzekутиве, јавност уме да чека веома дуго“, примећује Вотс.⁹⁶⁵ Томе сведоче мали административни капацитети извршних органа о којима је нешто раније било више речи.⁹⁶⁶

Када је реч о функцији шефа државе, односно председника Швајцарске Конфедерације, избор је посредан, из редова извршног органа, на период од годину дана, без права на реизбор, што омогућава разним политичким, језичким и професионалним групама у Швајцарској да, макар формално, воде државу један краћи временски период (члан 176. Устава Швајцарске). Ипак, он не поседује „никаква значајна овлашћења осим што председава састанцима на којима је само први међу једнакима“, наводи Фатер.⁹⁶⁷

Напослетку, на основу свега реченог можемо констатовати да је у консociјативном скупштинском систему у потпуности обезбеђена партиципација у органима федералне егzekутиве, али и да овај облик организовања државне власти није у супротности са начелом ефикасности. Уникатност скупштинског система власти, као и положај федералних органа егzekутиве према законодавној власти утицали су на високу ефикасност овог тела, која само повремено уме да буде нарушена због недовољно капацитета помоћних, административних органа.⁹⁶⁸

Консоцијативни парламентарни систем. „Поустављење“ раније конвенције и формализација начела партиципације, попут Швајцарске, пратила је и састав белгијске егzekутиве.⁹⁶⁹ Уставотворац је након 1970. године, с почетком федерализације земље, дефинисао правило о партиципацији федералних чинилаца у оквиру извршне власти.⁹⁷⁰ Због тога данас састав владе произилази из свеопштег политичког консензуса у оквиру општепредставничког дома уз поштовање тзв. федералног критеријума.⁹⁷¹ Другим речима, краљ, на предлог

⁹⁶⁴ Вучина Васовић (20126), 130.

⁹⁶⁵ Ronald Watts (1996), 77.

⁹⁶⁶ Вид. *Supra*, део други, глава друга, 1., 196-197.

⁹⁶⁷ Adrian Vatter (2018), 214, fn. 5.

⁹⁶⁸ Супротно сматра Марко Станковић, који, ослањајући се на Вотса, оцењује да је у Швајцарској присутна „смањена ефикасност и широка партиципација у егzekутиви“. Упор. Марко Станковић (2020), 171.

⁹⁶⁹ Присетимо се да је паритет етницитета – Фламанаца и Валонаца – у саставу извршне власти Белгије у форми уставног обичаја постојао још од 1831. године.

⁹⁷⁰ Francis Delpérée (2000), 51, fn. 6.

⁹⁷¹ Међутим, колико је тешко формирати владу у Белгији сведоче речи Дандоја (*Régis Dandoy*) и Теријереа (*Lorenzo Terrière*) који напомињу да је „од 2007. године до 2020. године техничка влада

председника владе, именује министре водећи рачуна да федерална егзекутива има једнак број чланова две доминантне језичке групе – холандске и француске (члан 99. Устава Белгије). Притом је устав прецизирао да владу може чинити највише петнаест чланова, при чему се на челу владе смењују политичари из редова фламанске или валонске већине.⁹⁷² Међутим, високу партиципацију прати јако ниска ефикасност извршне власти белгијске федерације. Она је последица великих подела у белгијском друштву, као и потребе да се све одлуке донесу консензусом. Другим речима, основни проблем у раду белгијске егзекутиве представља „недостатак заједничког идентитета међу заједницама односно постојање етничког и економског национализма у земљи“.⁹⁷³ Он поседишно изазива блокаде у Влади, јер свака од језичких заједница тражи интерес и више аутономије у делању за себе. Стога, Астрид Ван Де Ворд (*Astrid Van De Voorde*) истиче да би фокус наредне или неке од наредних Влада „требало да чини заједничка сарадња зарад општег интереса“.⁹⁷⁴

Интересантно је приметити да је извесна партиципација федералних конституенса присутна и приликом избора шефа државе односно монарха – додуше изузетно и уз крајње ограничен дomet. Наиме, чланом 95. Устава Белгије је предвиђено да парламент Белгије на заједничкој седници оба дома именује новог монарха уколико претходни није имао потомство односно наследнике. Разуме се, у овом случају је реч о „фасадној“ партиципацији јер је федерални дом на заједничкој седници бројчано надјачан од општепредставничког дома.

Консоцијативни (полу)председнички систем. На крају, партиципација ентитета у оквиру извршне власти присутна је и у одредбама важећег Дејтонског устава Босне и Херцеговине. Речју Маје Сахадџић, „егзекутива је, попут легислативе, базирана на етнотериторијалном представљању“.⁹⁷⁵ Међутим, специфична и

(*caretaker government*) управљала најмање 1485 дана што је нешто више од пуне четири године“! (Régis Dandoy, (Lorenzo Terrière, „Caretaker Government in Belgium – The new normal“, *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism* (eds. Didier Caluwaerts, Min Reuchamps), Routledge, London, 2021, 123-124).

⁹⁷² Патриша Попелије наводи да је паритетни састав белгијске владе кључни разлог због чега ниједна језичка група није улагала вето на њене законске предлоге. Ипак, поменута ауторка сматра да је оваквим начином избора чланова владе учињена неправда према немачкој заједници, која ни на који начин није представљена у органима федералне егзекутиве. За више детаља вид. Patricia Popelier, „Asymmetry and Complexity as a Device for Multinational Conflict Management. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Belgium“, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems* (eds. Patricia Popelier, Maja Sahadžić), Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 32-33.

⁹⁷³ Astrid Van De Voorde, „Causes of the Problematic Government Formation in Belgium, *Leviathan* 1/2020, 10.

⁹⁷⁴ *Ibid.*, 11.

⁹⁷⁵ Maja Sahadžić, „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Change of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina“,

умногоме уникатна правна природа БиХ, предвидела је постојање само једног органа извршне власти – Председништва. Тек нешто касније, статус органа извршне власти, активношћу законодавне власти, признат је и Савету министара, разуме се, у ограниченом капацитету.⁹⁷⁶ Стога ћемо у наставку за Савет министара користити термин „тзв. влада“.

Члан V став 1 Устава БиХ је предвидео да се на месту колективног шефа државе налази Председништво које у свом саставу броји три члана, сваког из редова конститутивних народа, при чему се српски члан бира непосредно са територије Републике Српске, а бошњачки и хрватски такође непосредно, али са територије Федерације БиХ.⁹⁷⁷ Међутим, примена националног (уместо ентитетског – прим. А.Н.) паритета приликом избора шефа државе показала се неправедном.⁹⁷⁸ Другим речима, начин избора колективног шефа државе у БиХ није решио, већ је „произвео“ додатне проблеме - проблем легитимности и проблем дискриминације (о којима је било више речи приликом анализе система власти у Босни и Херцеговини), услед чега је „готово трећини становника Босне и Херцеговине онемогућено да бира своје представника на председничким изборима“.⁹⁷⁹ Истовремено, национални паритет проузроковао је смањену ефикасност колективног шефа државе, будући да су лидери конститутивних народа, попут лидера у Белгији, окренути интересима свог народа. Томе у прилог сведочи податак да је од 2018. до данас право вета приликом вршења надлежности председништва коришћено чак седамнаест пута.⁹⁸⁰

Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems (eds. Patricia Popelier, Maja Sahadžić), Palgrave Macmillan, Cham, 2019, 62.

⁹⁷⁶ Детаљније о овом питању бавили смо се у: *Supra*, део други, глава друга, 3., 217-218.

⁹⁷⁷ На овом месту неопходно је напоменути да „Бошњаци чине око 70,40 % популације ФБиХ, а Хрвати 22,44 %“, те да због непостојања додатних гаранција, односно прецизирања изборних услова у ФБиХ, „Бошњаци могу изабрати два о три члана Председништва, док Хрвати немају осигурану могућности изабрати нити једнога“. За више детаља о овом питању вид. Ivan Vukoja, Milan Sitarski, „Ustavno-pravno-politološki algoritam reforme izbornog zakonodavstva BiH“, *Mostariensia* 1/2020, 509 i dalje.

⁹⁷⁸ Наравно, постоје и другачија мишљења. Одабрани критеријум за састав Председништва „одражава природу друштва и трагичан ратни сукоб из блиској прошлости“, услед чега га Марковић и Давидовић и оцењују као „сасвим природан и неопходан“. Вид. Goran Marković, Miloš Davidović, „Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini“, *Građani, Ustav, Europa. Riječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH* (ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2023, 63.

⁹⁷⁹ Zlatan Begić, Zlatan Delić (2013), 455. Најкраће речено, национални паритет у БиХ онемогућио је Србе и остале да се кандидују на место председништва, уколико долазе са територије ФБиХ, односно Хрвате, Бошњаке и остале, уколико имају пребивалиште на територији РС.

⁹⁸⁰ Иначе, Председништво је право вета односно институт заштите виталног интереса од 1995. године до сада користило чак 24 пута, с тим да је српски члан Председништва то учинио 21 пут, а бошњачки три пута, док хрватски члан председништва није посезао за овим институтом. Вид.

Чланом V ставом 4. тачкама а-б. Устава БиХ избор чланова тзв. владе се поверава њеном председнику, при чему он мора да води рачуна о томе да у њен састав буде укључена једна трећина министара из Републике Српске, односно две трећине министара из Федерације БиХ.⁹⁸¹ Притом, председника тзв. владе именује колективни шеф државе - Председништво, а потврђује општепредставнички дом, водећи рачуна о етничком кључу, односно равномерном смењивању бошњачког, српског и хрватског председника владе.⁹⁸² На тај начин је „шеф владе у одабиру свог тима ограничен припадношћу министара ентитета“ истиче Орловић, односно „критеријумом компетентности, будући да уставна одредба не инсистира на етничкој заступљености“, наводе Бегић и Делић.⁹⁸³ Међутим, делимична имплементација пресуде „Сејдић и Финци против БиХ“ Европског суда за људска права, утицала је на то да законодавац промени правну природу уставне норме, обезбеђујући једнаку заступљеност у влади свим конститутивним народима, а место генералног секретара осталима (вид. члан 6. ст. 1-3. Закона о Савјету министара од 2008. године). Ипак, ентитетски паритет уз уважавање конститутивних народа и осталих није „довео“ до повећања ефикасности овог органа извршне власти. Штавише, готово никаква самостална овлашћења у раду, уз велики притисак етноцентричних политичких странака на њене чланове, додатно су продубиле нефункционалност овог органа враћајући га, упркос покушају законског осамостаљивања, у орган који се ипак налази у запећку Председништва.⁹⁸⁴

Архива Председништва БиХ, Секретаријат, *Предмет Информација – покретање механизма заштите виталног интереса*.

(N.B. На овом месту, посебну захвалност за прибављање архивске грађе дугујем колегама Марку Ромићу и Ђорђу Шарчевићу са Универзитета у Бањој Луци).

⁹⁸¹ По истом критеријуму се бирају и заменици министара, премда они долазе из различитих конститутивних народа у односу на министра (члан 7. став 2. Закона о Савету министара БиХ).

⁹⁸² За више детаља вид. Горан Марковић (2021a), 226-228.

⁹⁸³ Слободан Орловић (2002), 127; Zlatan Begić, Zlatan Delić, „Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing for solutions“, *International Journal of Constitutional Law* 2/2013, 456.

⁹⁸⁴ Упор. *Nepovjerenje u efikasnost novog Savjeta ministara BiH*, https://www.slobodnaevropa.org/a/nepovjerenje_u_efikasnost_novog_savjeta_ministara_bih/24451093.html, (10.07.2024); *Zabrinjava neefikasnost Savjeta ministara i Parlamenta BiH*, <https://www.atvbl.rs/vijesti/bih/zabrinjava-neefikasnost-savjeta-ministara-i-parlamenta-bih-12-6-2018>, (10.07.2024).

Критику на рачун неефикасности Савета министара у свом последњем извештају имала је и Европска комисија. Упор. European Commission, Bosnia and Herzegovina 2023. Report SWD (2023) 691 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf (10.07.2024).

2.3. Епилог: у ком систему власти се најбоље остварује начело партиципације у оквиру федералне егzekутиве?

Дуго се у уставноправној и политиколошкој науци сматрало да састав федералне егzekутиве треба да искључиво осликава „стручност и ефикасност“.⁹⁸⁵ Јовичић је истицао да је „свако ограничавање могућности да Савезна влада буде састављена од најбољих личности (разуме се, у оквиру дате констелације политичких снага), свако везивање руку мандатору и принуђивање – било уставном нормом било снагом обичаја [...] нерационално“.⁹⁸⁶ „Савезна влада је влада – она мора да обезбеди ред, а не анархију - мир, а не рат“, упозорава Вер.⁹⁸⁷ Ипак, „ширење ингеренција државе, које се запажа свуда у свету, као и извесни иманентни недостаци у раду парламента, довели су [...] до јачања улоге извршних органа, тако да центар власти по правилу представљају управо они“, напомиње Јовичић.⁹⁸⁸ Како се центар делања модерне државе померио са законодавне на извршну власт, тако су захтеви за партиципацијом унутар савезних органа егzekутиве постали све снажнији, јер је егzekутива постала „кључни“ елемент за њихово учествовање у политичком животу.

Модерне федерације које практикују примену неког од класичних система власти су, снагом устава или обичаја, све више места у органима егzekутиве почеле да уступају начелу партиципације. Партиципација је, у крајње ограниченој мери, своје место пронашла и у оквиру председничког система власти. Разуме се, високо ефикасна моноцефална егzekутива је учешће федералних јединица свела само на питање начина избора шефа државе. Добар спој начела партиципације и начела ефикасности постоји у вестминстерским парламентарним федерацијама, захваљујући њиховој мултикултуралности, високом степену политичке културе и снази уставних обичаја. Насупрот њима, евазија партиципације још увек постоји у евроконтиненталним парламентарним федерацијама, а њима можемо придружити и Аустрију, државу која је само формално устројена по правилима полупредседничког система. На крају, Руска Федерација је уставним реформама од 2020. године предвидела партиципацију федералних јединица и других федералних ентитета приликом одабира појединих чланова владе чија је функција од значаја за саму федерацију. Ипак, оваква партиципација се може оценити као

⁹⁸⁵ Ратко Марковић (2012), 393.

⁹⁸⁶ Миодраг Јовичић (1973), 130.

⁹⁸⁷ Kenneth Wheare, „Federalism in the History of Thought“, *The Federalist* 1/1991, 73. Доступно на: <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/en/federalism-in-the-history-of-thought/2255-kenneth-c-wheare> (28.05.2023).

⁹⁸⁸ Миодраг Јовичић, *Лексикон српске уставности (1804-1918)*, Филип Вишњић, Београд, 1999, 95-96.

привидна и лажна, имајући у виду да одабир тзв. федералних министара представља дискрециону оцену председника Русије. Стога, када је реч о класичним системима власти, морамо закључити да су стручност и ефикасност и даље важни елементи федералне егzekутиве, али да је то у све већој мери постала и партиципација, која се, све више намеће из „другог плана“ и постаје значајна карика приликом образовања егzekутиве модерних федералних државâ.

У федералним државама консоцијативних система власти партиципација федералних јединица у вршењу федералне извршне власти је стриктно предвиђена словом устава. Другим речима, она је установљена као примарни критеријум, испред начела стручности, што се, уз одабрани начин организације власти, у значајној мери одразило на њену ефективност. Као најбоља „смеса“ партиципације и ефикасности извршних органа показао се швајцарски скупштински систем, захваљујући начелу демократског јединства власти, односно везаности органа егzekутиве за рад федералног законодавног тела. Насупрот швајцарском моделу, консоцијативни парламентаризам Белгије, као и консоцијативни (полу)председнички систем Босне и Херцеговине су се показали као изразито неефикасни, чему је у значајној мери допринела сâма подељеност друштâва, низак степен заједништва приликом одлучивања, као и готово непостојећа могућност покретања питања одговорности владе. На крају крајева, допунски разлог за неефикасност владе може бити и квантитативне природе – Швајцарски орган егzekутиве броји мали број чланова – свега седам – што доприноси ефикасности, док се већи број чланова активне извршне власти (Белгија – петнаест чланова; Босна и Херцеговина – девет чланова), заједно са обележјима консоцијативне демократије, показао као непремостива препрека ефикасном одлучивању.

3. Закључак

Анализа компатибилности различитих система власти са модерном федералном државом нам показује да је кључна димензија тог односа начин на који се остварује начело партиципације федералних јединица у вршењу законодавне и извршне власти. Историјски посматрано, начело партиципације је своје место, додуше у различитим видовима, пронашло у оквиру легислативе, док се дуго сматрало да су основни критеријуми за састав егzekутиве – ефикасност и стручност. Ипак, развој модерне државе и јачање улоге извршне власти, постепено су довели до све већег продора начела партиципације у оквиру егzekутиве.

Када је реч о законодавној власти, начело партиципације је у оквиру класичних система у највећој мери остварено у председничком систему, где чврста подела власти и егалитарни бикамерализам гарантују равноправно учешће федералних јединица, уз задржавање високе ефикасности. Насупрот томе, парламентарни и полупредседнички системи фаворизују општепредставнички дом, чиме се умањује стварна улога федералног дома. Вестминстерске федерације су у том погледу најрестриктивније, док евроконтиненталне парламентарне федерације као и државе које су се „словом папира“ определиле за полупредседнички систем ипак остављају изванредан простор за партиципацију у питањима од федералног значаја. Консоцијативни системи, по природи ствари, начело партиципације стављају у први план. Ипак, за разлику од консоцијативног скупштинског система који успева да оствари равнотежу партиципације и ефикасности, консоцијативни парламентарни систем Белгије и консоцијативни (полу)председнички систем БиХ у томе не успевају – у првом случају је равнотежа нарушена у корист начела ефикасности, а у другом у корист начела партиципације.

Партиципација федералних јединица у оквиру извршне власти у класичним системима власти наилази на нешто другачије исходе. Председнички систем оставља јој оставља минимално простора, док су вестминстерске парламентарне федерације, захваљујући политичкој култури и снази обичаја, развиле релативно успешан „спој“ партиципације и ефикасности. Насупрот томе, евроконтиненталне парламентарне федерације и (формално) полупредседнички системи попут Аустрије се још увек постављају прилично „игнорантски“, док је у Руској Федерацији партиципација само „привид“, будући да одлуку о избору кључних министара има председник. У консоцијативним системима, партиципација се показала спојивом са начелом ефикасности само у оквиру скупштинског система, захваљујући начелу демократског јединства власти и малом броју чланова егzekутивног органа. Консоцијативни модели парламентарног и

(полу)председничког система, напротив, показују да партиципација, уз дубоке друштвене поделе и бројне чланове владе, доводи до блокада и неефикасности.

Произилази да ниједан систем власти није универзално компатибилан са федералним устројством. Најуспешнијим су се показали класични председнички систем и консоцијативни скупштински систем, јер су у највећој мери успели да обезбеде институционалну равнотежу између начела партиципације и начела ефикасности. Парламентарни и полупредседнички системи, у оквиру класичних, али и консоцијативних система, често клизе у један од два екстрема – или жртвују партиципацију ради ефикасности или, пак, обезбеђују учешће на штрб ефикасности. Зато се компатибилност различитих система државне власти и федералног државног уређења најбоље мери способношћу да се успостави трајна равнотежа између ова два захтева.

Глава друга

ФИЗИОНОМИЈА РАЗЛИЧИТИХ СИСТЕМА ВЛАСТИ У ФЕДЕРАЦИЈАМА

За разлику од анатомије различитих система власти, коју чини њихова „грађа“ односно „скелет“ – законодавна и извршна власт, физиономију различитих система власти у модерним, федералним државама карактерише читав низ фактора који утичу на њихово функционисање. Један од њих су изборни и страначки системи, помоћу којих се „врши утицај на репрезентативност и ефикасност федералних институција“⁹⁸⁹, односно законодавне и извршне власти модерних федерација. Због тога је важно испитати какав је међусобни утицај изборних и странаčkih система и начела партиципације федералних јединица у оквиру различитих система организације власти. Физиономију различитих система власти у модерним федералним државама чини и питање расподеле надлежности, јер је његова анализа од великог значаја приликом сагледавања какав је утицај вертикалне поделе власти на хоризонталну. Речју, питање расподеле надлежности даће нам одговор на дилему како се начело супрематије федерације и начело аутономије федералних јединица одражава на различите системе власти.

1. Изборни и страначки системи

Теоријска основа изборних система. Пишући о изборним и страначким системима, Роберт Дал (*Robert Dahl*) бележи да „вероватно ниједна политичка институција не обликује политички пејзаж неке демократске државе више од њеног изборног система и политичких странака. Истовремено - вели Дал - ниједна не показује већу различитост“.⁹⁹⁰ И одиста, готово да нема две државе на свету са истоветним изборним системом.⁹⁹¹ Сагласан са Даловим примедбама, Славиша

⁹⁸⁹ Ronald Watts (1996), 82

⁹⁹⁰ Robert Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven and London, 1998, 130.

⁹⁹¹ На почетку поглавља је важно напоменути да под појмом изборног система подразумевамо начин расподеле мандата. Другим речима, определили смо се за уже тумачење овог појма насупрот

Орловић напомиње да „бројне разлике отежавају типологију изборних система“.⁹⁹² Поред тога, речима Ђованија Сарторија, изборни системи се у пракси показују и као „најманипулативнији инструмент политике“.⁹⁹³ „У зрелим демократијама, институционална оргграничења која спречавају манипулације развила су се протеком времена. Насупрот њима, политички системи младих демократија су мање ограничени у овој области те самим тим подстичу изборну херестетику“, упозоравају Камински (*Marek M. Kaminski*) и Налепа (*Monika A. Nalepa*).⁹⁹⁴

Упркос обазривости, па и резервама изреченим на тему генерализације изборних система, извесне правилности односно заједничке карактеристике међу њима дају се препознати. Оне, између осталог, произилазе из одговора на питање – како се расподељују гласови грађана који су учествовали у изборном процесу, односно „како се ти гласови транспонују у посланичка места“.⁹⁹⁵ Другим речима, одговор на питање начина расподеле мандата ћемо у наставку рада користити као основни критеријум за разликовање изборних система.⁹⁹⁶

„У изналажењу изборних система, њиховом комбиновању и прилагођавању одређеном циљу, научници и политичари били су невероватно довитљиви. Тешко је побројати све системе којима се свет служио и служи приликом избора народних посланика“, вели Данило Павловић.⁹⁹⁷ Ипак, у уставноправној и политиколошкој науци најпре се првила разлика између већинског и пропорционалног изборног система. Основни критеријум за њихово разликовање произилази из принципа представљања односно одговора на питање да ли се одабир народних

његовом ширем значењу које је у домаћу јавност увео Вучина Васовић, а који изборни систем одређује као „скуп норми и поступака који се примењују у избору носилаца одређених функција политичких власти“. Вид. Вучина Васовић, *Избори и изборни системи у савременом свету – том IV*, Издавачки центар Факултета политичких наука Универзитета у Београду и ЦИД, Београд, и Подгорица, 2013, 122.

⁹⁹² Славиша Орловић, *Изборни бумеранг. Политичке последице изборних система*, Издавачки центар Факултета политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015, 20.

⁹⁹³ Ђовани Сартори (2003), 14.

⁹⁹⁴ Marek M. Kaminski, Monika A. Nalepa, „Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules“, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004, 369.

⁹⁹⁵ Ђовани Сартори (2003), 19.

⁹⁹⁶ Овај критеријум користе највећи ауторитети науке о изборним системима попут Вернона Богданора и, у нас, Танасија Маринковића. Упор. Vernon Bogdanor, „Introduction“, *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences* (eds. Vernon Bogdanor, David Butler), Cambridge University Press, Cambridge, 1983, 1; Танасије Маринковић, *Расправа о праву на слободне изборе*, Досије студио, Београд, 2019, 262.

⁹⁹⁷ Данило Павловић, *Изборни систем по Видовданском уставу* (докторска расправа браћена на Правном факултету Универзитета у Београду пред комисијом у саставу: др Ђорђе Тасић, др Слободан Јовановић и др Драгослав Јовановић), Штампарија Драг. Поповића, Београд, 1939, 11.

представника врши појединачно, између страначких кандидата или по систему листа.

„Систем већинског представништва сматран је општеприхваћеним и неспорним моделом расподеле мандата у парламентарним изборима све до друге половине XIX века“.⁹⁹⁸ Душан Вучићевић напомиње да су „изборна надметања у деветнаестом веку обележили (су) директни дуели појединаца у једномандатним изборним јединицама по већинском изборном систему“.⁹⁹⁹ Та надметања су „усмерена ка томе да произведу јасног победника“¹⁰⁰⁰, при чему је победник онај који освоји већину гласова датих у једној изборној јединици. Међутим, с обзиром на то коју већину гласова је неко остварио, разликујемо две варијатне већинског изборног система: систем релативне већине и систем апсолутне већине.

Систем релативне већине је најстарији и на снази је још од осамнаестог века, када се примењивао на избор представника грофовија и градова у Уједињеном Краљевству, напомиње Маринковић.¹⁰⁰¹ Данас је овај изборни систем доминантан у САД, као и у вестминстерским федерацијама попут Канаде и Индије. „Он омогућава врло једноставан начин утврђивања коначних резултата избора“¹⁰⁰², при чему је победник на изборима онај ко добије највећи број гласова. Другим речима, победник је онај кандидат или листа која добије највише гласова у односу на друге, при чему не мора да има више гласова од свих осталих листа заједно нити му је потреба натполовична већина свих гласова. Као предности система релативне већине можемо издвојити његову једноставност, ефикасност и представљеност¹⁰⁰³ Прво, систем је једноставан за примену и приступачан бирачима.¹⁰⁰⁴ Друго, он је и високо ефикасан, будући да утиче на формирање стабилне већине у парламенту, а самим тим и владе. Треће, он доводи и до боље територијалне представљености парламента, будући да се у његовом саставу налазе победници различитих изборних јединица. Међутим, истовремено су мане система релативне већине несразмерност и нерепрезентативност. Прва се огледа у томе што се овим обликом већинског изборног система преувеличава победа једне стране насупрот другима, будући да изабрани представници не морају да уживају натполовичну подршку бирача у својој изборној јединици. Друго, он може да изазове слабу заступљеност мањина, посебно уколико мањине нису територијално сконцентрисане у оквиру

⁹⁹⁸ Златија Ђукић Вељовић, *Огледи о политичком представништву и изборима (свеска прва)*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 1995, 156.

⁹⁹⁹ Душан Вучићевић, *Мешовити изборни системи. Структура. Генеа. Последице*, Службени гласник, Београд, 2020, 21.

¹⁰⁰⁰ Ђовани Сартори (2003), 21.

¹⁰⁰¹ Танасије Маринковић (2019), 264.

¹⁰⁰² *Ibid.*

¹⁰⁰³ Инспирацију за ово уопштавање смо исцрпели из: Славиша Орловић (2015), 36.

¹⁰⁰⁴ Додатно, „Бирачи овакав систем сматрају правичим, јер сваки глас рачуна једнако“, наводи Алберт Вел (Albert Weale). Albert Weale, *Three Types of Majority Rule*, *Rethinking Democracy* 1/2019, 65.

једне или више изборних јединица, већ су рапштркане. Речју Лублина (*David Lublin*), „већински систем повећава победу кроз већи број места у парламенту [...] истовремено штетећи етнорегионалним странкама“.¹⁰⁰⁵

Систем апсолутне већине подразумева гласање у којем је победник само онај кандидат који обезбеди натполовичну (апсолутну) већину гласова. Уколико ниједан кандидат не освоји апсолутну већину гласова у првом кругу приступа се двокружном или алтернативном гласању. Двокружно гласање захтева од грађана да два пута изађу на изборе. „Његова логика, наводи Танасије Маринковић, је следећа – у првом кругу се бира, у другом одстрањује“, односно „тактички гласа у циљу спречавања избора најнепожељнијег кандидата“.¹⁰⁰⁶ Све предности и мане система релативне већине важе и на овом месту, с тим да манама треба придодати и неекономичност, будући да бирачи по правилу у мањем броју излазе на изборе у другом кругу, а да организовање избора само по себи значајно повећава трошкове у држави. Овај тип већинског система се примењује у Француској¹⁰⁰⁷, бившим француским афричким колонијама попут Малија, Габона, Конга, Централноафричке републике, као и у неким европским земљама попут Белорусије и Молдавије. Систем апсолутне већине постоји и у једној модерној федерацији – Аустралији – премда је у извесној мери модификован методом алтернативног гласања.

Када је реч о алтернативном гласању, овај вид система апсолутне већине подразумева рангирање кандидата са изборне листе, при чему је неопходно рангирање свих кандидата према преференцијама, од првог (најпривлачнијег) до последњег (најмање привлачног кандидата). У супротом, изборни листић је неважећи. Кандидати са најмањим бројем првих преференција се елиминишу, а њихови гласови се дају преосталим кандидатима, све док један кандидат не оствари апсолутну већину преференција. И на овом месту важе све предности и мане система релативне већине, премда се постојећој листи могу придодати једна предност и још једна мана. Предност би била већи легитимитет изабраних кандидата, будући да изабрани кандидат има више гласова него применом неког другог изборног система. Штавише, „овај систем омогућава гласачима већи утицај на то ко ће их представљати: ако то не буде њихов први избор, биће други“, примењује Дејвид Фарел (*David M. Farrell*).¹⁰⁰⁸ Истовремено, мана је сама сложеност процедуре, која често делује дестимулативно по бираче, па овај метод карактерише

¹⁰⁰⁵ David Lublin, *Minority Rules. Electoral Systems, Decentralization and Ethnoregional Party Success*, Oxford University Press, Oxford, 2014, 29.

¹⁰⁰⁶ Танасије Маринковић (2019), 265.

¹⁰⁰⁷ Штавише, систем апсолутне већине се у Француској примењивао и раније, у време Треће француске републике, наводе Пакте и Мелан Сукреманије. Вид. Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanier (2006), 96.

¹⁰⁰⁸ David M. Farrell, *Comparing Electoral Systems*, Macmillan Press, Hampshire and London, 1998, 49.

слаба изласност, као и значајан број неважећих листића. Овај изборни систем, поменули смо, карактеристичан је за Аустралију.

„Почетак двадесетог века обележио је измештање фокуса избора са микронивоа – локални угледници у малим изборним окрузима, на макрониво – партијске изборне листе и велике изборне јединице“, подсећа Вучићевић.¹⁰⁰⁹ Тако је, као „реакција“ на основни недостатак већинског система – надпредстављеност победничке политичке опције у односу на друге, настао пропорционални изборни систем (или систем сразмерног представништва). Његов основни циљ је проналажење мерила које ће боље утврдити однос између броја гласова и мандата, као и адекватна представљеност већег броја политичких опција. Због тога Фридрих наводи да је идеја пропорционалног система „обезбеђење једне представничке скупштине која рефлектује, са више или мање тачности, попут огледала, различите поделе у изборном телу“, док Златија Ђукић Вељовић истиче да су пропорционални изборни системи они „код којих се обезбеђује што је могуће сразмерније представништво бирачког тела у парламенту“.¹⁰¹⁰ Дакле, реч је о изборном систему у којем бирачи гласају за листу, а не појединачног кандидата, у више већих изборних јединица, при чему се „превођење“ гласова у мандате одвија пропорционално, у зависности од тога која изборна формула је коришћена.¹⁰¹¹ Предности пропорционалног система су репрезентативност и инклузивност, имајући у виду да овај изборни систем тежи да уједначеније представи, односно олакша већем броју политичких странака учешће у политичком животу. Истовремено, основне мане пропорционалног система су његова компликованост и потенцијална подељеност друштва. Прва, јер је овај вид изборног система тежи за разумевање обичним бирачима у односу на већински и јер зависи од математичких изборних формула којима се расподељују мандати. Речју Петрова, „иако је теоријски веома правичан, у пракси овај систем тешко остварује пропорционалност“, будући да „потпуна сразмера није остварива“, односно „свакој листи остаје један број ‘неискоришћених’ гласова“.¹⁰¹² Друга слабост пропорционалног система произилази из тога да велики број политичких партија у парламенту може да доведе до његове фрагментације и поларизације, при чему би био отежан рад како законодавног тела, тако и извршне власти која произилази из парламентарне већине.

Напоследку, комбиновани изборни системи настају последњи, средином XX века, и представљају мешавину већинског и пропорционалног изборног

¹⁰⁰⁹ Душан Вучићевић (2020), 21.

¹⁰¹⁰ Упор. Карл Фридрих (2005), 244; Златија Ђукић Вељовић (1995), 152.

¹⁰¹¹ Изборна формула означава математички метод прерачунавања освојених гласова у посланичке мандате. У пракси, те формуле могу бити следеће: метод изборног количника, Хагенбах-Бишофов метод, Друпова квота, систем највећег количника (Д’Онтов метод), измењени Сент-Лагијев метод, Нимајеров метод итд. За више детаља вид. Танасије Маринковић (2019), 267-282.

¹⁰¹² Владан Петров (2022), 121.

система.¹⁰¹³ Дакле, није реч о новој техници спровођења мандата, већ је „реч (је) о томе да се одређени број представничких мандата расподељује према пропорционалном, а одређени према већинског систему“.¹⁰¹⁴ Другим речима, њихов циљ је да ублаже све мане већинског и пропорционалног система, односно сачувају њихове предности. Слом реал-социјализма крајем XX века изазвао је праву експанзију комбинованог изборног система, који се потом расуо и по државама Западне Европе.¹⁰¹⁵ Међутим, недуго затим, комбиновани изборни системи доживљавају судбину „барског цвета“ - бивају напуштени од све већег броја држава, тако да их данас у оквиру модерних федерација можемо пронаћи само у Немачкој, Мексику и Руској Федерацији.¹⁰¹⁶

Утицај изборних система на страначке системе. Изборни системи несумњиво су повезани са страначким системима. Штавише, они су су „кључна, иако без сумње једина детерминанта страначких система“, примећује Лајпхарт.¹⁰¹⁷ Страначке системе дефинишу политичке странке једне земље. Оне уједно представљају гориво које ставља у погон односе између различитих политичких власти. Међутим, страначки системи нису „пуки збир партија, већ представљају „конкуренцију између тих партија у оквиру једног политичког режима“.¹⁰¹⁸

Број политичких странака детерминисан је карактером изборног система. Шлагворт оваквој теоријској поставци дао је Морис Диверже, који је у средиште теоријске анализе страначких система поставио фактор изборног система. Штавише, он је формулисао две хипотезе – прву, према којој систем релативне већине фаворизује двопартијски систем¹⁰¹⁹ и другу, на основу је тврдио да систем апсолутне већине и пропорционални систем фаворизују вишепартијски систем“.¹⁰²⁰ Поменуте хипотезе добијају толико на значају да се сада у уставноправној и политиколошкој теорији одомаћило да се називају законима.

¹⁰¹³ Иако у домаћој литератури доминира термин мешовити изборни системи, ми смо се определили за назив комбиновани следећи аргументацију Мирјане Касаповић која наводи да су „посриједи институционални аранжмани који су настали пажљивим комбинирањем елемената различитог изборног састава, а не њиховим недомишљеним мијешањем“. Mirjana Kasapović, *Kombinirani izborni sustavi u Evropi 1945-2014*, Plejada, Zagreb, 2014, 13.

¹⁰¹⁴ Владан Петров (2022), 122.

¹⁰¹⁵ Вид. Душан Вучићевић (2020), 11-12.

¹⁰¹⁶ Сартори комбиноване изборне системе сматра „лошим браком“ који „простим већинским системом подстиче хазарде на слепо“, док истовремено „пропорционалним системом изазива фрагментацију [...] те као такав не пружа никакву помоћ за будуће консолидације“. Упор. Ђовани Сартори (2003), 95-96.

¹⁰¹⁷ Аренд Лајпхарт (2003), 172.

¹⁰¹⁸ Владимир Гоати, *Политичке партије и партијски системи*, ЦЕМИ, Подгорица, 2007, 267.

¹⁰¹⁹ Maurice Duverger, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen LTD, London, 1964, 217.

¹⁰²⁰ *Ibid.*, 239.

Захваљујући њима покренуте су занимљиве научне дебате – све оне су тежиле да одузму карактер закона Дивержеовим хипотезама, указујући да је појам закона као правила неприродан друштвеним наукама у којима све врви од изузетака.¹⁰²¹ Сâм Диверже, четири деценије касније, прихвата поједине критике и даје извесне ограде својим „законима“. „Поједини изборни системи не доводе нужно до појаве одређеног страначког система – они само додатно ‘притискају’ ка њему“.¹⁰²² С тим у вези, он наводи да „систем релативне већине води ка двопартијском систему“, да „систем апсолутне већине тежи ка формирању коалиције више политичких странака“, те да „пропорционални систем тежи формирању више независних партија“.¹⁰²³

Дивержеова подела страначких система на двостраначке и вишестраначке, одомаћила се у домаћој и светској уставноправној и политиколошкој мисли. За Лајпхарта ова подела представља једну од најважних карика у ланцу система организације власти јер „класификација кабинета [...] умногоме зависи од тога како се дефинишу политичке странке и њихов број у страначком систему“.¹⁰²⁴ Хаг (Rod Hague) и Хароп (Martin Harrop) под страначким системима одређују „читаву конфигурацију странака, која се показује у броју странака, њиховој релативној важности и међусобним односима“.¹⁰²⁵ Да је „број политичких странака (је) изузетно важан, јер говори о расподели моћи у страначком систему и о опсегу интеракција између странака које чине његове јединице (‘механика страначког система’), напомиње Гоати, због чека се класификације страначких система уобичајено заснивају на том критеријуму“.¹⁰²⁶ О томе пише и Ратко Марковић који напомиње да се „географија страначких система изводи према броју политичких странака“, те да од „природе страначког система зависи утицај политичких странака на државну власт“.¹⁰²⁷ Стога ћемо у наставку страначке системе посматрати кроз поделу према броју политичких странака – као двостраначке и вишестраначке. Ипак, имајући у виду студију Канчан Чандре (Kanchan Chandra), у оквиру вишестраначких система разликоваћемо етничке и просте.¹⁰²⁸ Етнички вишестраначки системи су они у којима су политичке странке ескплицитно или

¹⁰²¹ Упор. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1967, 91-95; Ђовани Саптори (2003), 48-68; David M. Farrell (1998), 149-150; André Blais, „Is Duverger’s Law Valid?“, *French Politics* 1/2016, 126-130.

¹⁰²² Maurice Duverger, „Duverger’s Law: Forty Years Later“, *Electoral Laws and Their Political Consequences* (eds. Bernard Grofman, Arend Lijphart), Agathon Press, New York, 1986, 71.

¹⁰²³ *Ibid.*, 70.

¹⁰²⁴ Аренд Лајпхарт (2003), 116.

¹⁰²⁵ Rod Hague, Martin Harrop, *Uporedna vladavina i politika: uvod* (prevела s engleskog Gordana Ristić), Izdavački centar Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, 257.

¹⁰²⁶ Владимир Гоати (2007), 279.

¹⁰²⁷ Ратко Марковић (2012), 258.

¹⁰²⁸ Kanchan Chandra, „What is an ethnic party?“, *Party Politics* 2/2011, 155-156.

имплицитно, кроз своје делање, првенствено дефинишу кроз етнички идентитет¹⁰²⁹, док ћемо као просте вишестранацке системе посматрати све преостале у којима странацка идеологија има примат у односу на разнородне етницитете.¹⁰³⁰

Поменуће поделе изборних и странацких система утичу и на односе унутар различитих система организације власти. Штавише, односи између политичких власти – законодавне и извршне – у великој мери су детерминисани управо природом изборног и странацког система. Тим пре, уколико имамо на уму да је начин избора чланова општепредставничког дома у системима меке поделе власти директно повезан са саставом колегијалног облика егзекутиве. На нама је да, у редовима који следе, испитамо како се различити системи власти понашају у додиру са различитим изборним и странацким системима, односно какав је у том случају утицај начела партиципације, па и начела ефикасности, на различите федералне органе.¹⁰³¹ Да бисмо у томе успели, анализу ћемо започети са начином избора чланова општепредставничког дома као и улогом политичких странака у оквиру класичних и консоцијативних система власти.

1.1. Практична примена изборних и странацких система у класичним системима власти

Председнички систем. Модерне федерације које су се определиле за примену председничког система власти, попут САД и Мексика, одабрале су другачија решења када је реч о начину избора чланова општепредставничког дома федералног парламента.

Сједињене Америчке Државе су, по узору на Велику Британију, одабрале систем релативне већине, у којем је победник онај кандидат који освоји највећи број гласова, што је последично довело до груписања политичких такмаца и појаве

¹⁰²⁹ Према Хандри, етнички идентитет је заснован на пореклу“ и чине га „оне идентитетске категорије које се базирају на региону, религији, секти, језичкој породици, језику, дијалекту, касти, племену, националности родитеља или на сопственим физичким карактеристикама“. *Ibid.*, 154.

¹⁰³⁰ Постоје и аутори попут Саве Манојловића који истичу да „политичке странке не можемо свести само на политичку идеологију [...] јер је питање идеолошких компоненти разводњено појавом *catch-all* (‘обухвати све’) партија“ (Саво Манојловић, „Политичке странке у савременој демократији – појам и елементи“, *Страни правни живот* 3/2023, 413-414). Ипак, мишљења смо да и такозване ‘обухвати све’ странке представљају скуп различитости окупљен око једне заједничке идеје или вредности која уједно представља основну идеологију странке.

¹⁰³¹ Овај критеријум Роналд Вотс сматра одлучујућим, када проучава међусобни однос изборних и странацких система и система власти. Вид. Ronald Watts (1996), 82.

двостранацја у изборним јединицама. Да је двостраначки систем „жила куцавица“ странацке организације у САД потврдио је и Врховни суд те земље.¹⁰³² Због тога Ташнет, цитирајући одлуку Врховног суда, наводи да је „политичка стабилност најбоље очувана кроз двопартијски систем“.¹⁰³³ Истовремено, велики број изборних јединица које су настале додатним усложњавањем федералних јединица, проузроковао је сразмерну представљеност различитих регионалних група, што погодује остваривању начела партиципације.¹⁰³⁴ Ипак, њен значај је непостојећи када је реч о функционисању извршне власти у САД, имајући у виду да је председнички систем устројен према начелу чврсте поделе власти.

За разлику од САД, Мексико се определио за комбиновани изборни систем, према којем се од 500 места у општепредставничком дому, 300 додељује на основу система релативне већине у 300 изборних јединица¹⁰³⁵, док се преосталих 200 посланика бира према правилима пропорционалног система, у пет изборних јединица. Циљ уставотворца био је да на овај начин обезбеди широку друштвену и регионалну представљеност у оквиру различитих политичких странака, али и додатно демократизује друштво, будући да је странци која је држала власт готово педесет година – Институционалној револуционарној партији (ИПР) – погодовао већински изборни систем. Почетком новог миленијума у томе је и успео – тада је ИПР, захваљујући промењеном изборном систему доживела пораз, наводе Дијас Кајерос (*Alberto Díaz-Cayeros*) и Магалони (*Beatriz Magaloni*).¹⁰³⁶ Након тога долази до „бујања“ вишестранацја, тако да се Мексико, према оценама Грина (*Kenneth F. Greene*) и Санчез Таланкера (*Mariano Sánchez-Talanquer*), „2018. годину започео као један од најстабилних странацких система у Латинској Америци“.¹⁰³⁷ Тако је прост вишестраначки систем Мексика у први план истакао Покрет националне обнове, Националну акцију, Радничку странку, Институционалну револуционарну партију, као и неке „зелене“ странке. Међутим, имајући у виду систем организације власти у Мексику, важно је констатовати да је поменути изборни и странацки систем значајан само унутар борбе за примат у оквиру федералне легислативе,

¹⁰³² Timmons v. Twin Cities Area New Party, 520 No. 351-1997, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/520/351/> (18.10.2024).

¹⁰³³ Mark Tushnet (2015), 55.

¹⁰³⁴ Сетимо се да је управо састав доњег дома америчког Конгреса резултат „великог компромиса“ између „малих“ и „великих“ савезних држава. Вид. *Supra*, део први, глава прва, 1., 23-24.

¹⁰³⁵ Притом, ниједна држава не сме да има мање од две изборне јединице у свом саставу (Члан 53. Устава Мексика).

¹⁰³⁶ Alberto Díaz-Cayeros, Beatriz Magaloni, „Mexico: Designing Electoral Rules by a Dominant Party“, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004, 153.

¹⁰³⁷ Kenneth F. Greene, Mariano Sánchez-Talanquer, „Mexico’s Party System Under Stress?“, *Journal of Democracy* 4/2018, 31.

односно да не утиче на ефикасност федералне егзекутиве, која се бира непосредно од стране грађана, а не од народног представништва.

Парламентарни систем. Вестминстерске федерације. Већински изборни систем заступљен је у бившим британским колонијама – Канади, Индији и Аустралији, премда је у прве две поменуте државе он присутан као систем релативне већине, док је у Аустралији приликом одабира чланова општепредставничког дома примењен метод алтернативног гласања. Интересанто, све три федерације карактерише прост вишестраначки систем.

Када је реч о Канади и Индији, морамо запазити да су изборне јединице организоване по принципу представљања по броју становника (енг. *rep-by-pop*). То значи да свака федерална јединица, сходно густини насељености има одређени број места у општепредставничком дому, а да се у оквиру њих додатно организују изборне јединице које имају приближно једнак број грађана.¹⁰³⁸ Циљ овакве изборне комбинаторике је већа репрезентативност унутар самих федералних јединица. Концентрација етничких и верских мањина у оквиру појединих изборних јединица погодује начелу партиципације, али се одражава на карактер страначког система. Стога је у праву Ђовани Сартори када тврди да је „у оваквим државама двостраначки формат немогућ“.¹⁰³⁹ Канада и Индија су несумњиво државе већинског изборног система, које су по вокацији вишестраначке. Да је у Канади двостраначки систем немогућ, односно да је прост вишестраначки систем „производ друштва и ширег државног консензуса“ сведоче и речи Френка Андерхила (*Frank Hawkins Underhill*).¹⁰⁴⁰ Наиме, у Канади поред две највеће политичке странке – Либералне и Конзервативне – значајан удео у гласовима имају и Нова Демократија и Зелени, као и франкофони Блок Квебек.¹⁰⁴¹ Када је реч о Индији, њен политички калеидоскоп се огледа у постојању шест регистрованих федералних политичких странака које су примарно идеолошки одређене, од којих се издвајају најпопуларнија Бартија Џаната, посрнули Индијски национални конгрес, и све утицајнија Комунистичка странка и Покрет Ам Адми.¹⁰⁴² Те партије

¹⁰³⁸ Провера густине насељености, а самим тим и реорганизација изборних јединица у Канади се спроводи на сваких десет година – последњи пут 2022. године. За више детаља вид. *Redistribution of Federal Electoral Districts 2022*, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red&document=index&lang=e> (13.08.2024).

¹⁰³⁹ Ђовани Сартори (2003), 59.

¹⁰⁴⁰ Frank Hawkins Underhill, *Canadian Political Parties*, The Canadian Historical Association Booklets, Ottawa, 1974, 4.

¹⁰⁴¹ Map of official results for the 44th general election (2021), https://www.elections.ca/res/cir/maps2/map.asp?map=ERMap_44&lang=e (22.10.2024).

¹⁰⁴² Члан 6б. Наредбе о изборним симболима од 1968. године утврђује да статус федералне политичке странке уживају оне које кумулативно испуњавају три услова: 1) освајање минимум 2 % места у Лок Саби из најмање три федералне јединице 2) освајање 6 % гласова на парламентарним изборима за Лок Сабу у било којој од најмање четири федералне јединице и 3) признање странке од стране најмање четири федералне јединице. Вид. *The Election Symbols Order*,

у себи апсорбују све различитости индијског друштва и по правилу су фрагментисане на неколико табора, најчешће по критеријуму етничитета, језика и представљености некадашњих каста. Истовремено, евидентно је да постоји несразмера у представљању индијских муслимана када је реч о обављању водећих политичких функција у држави. Због тога Махенда Прасад Син (*Mahendra Prasad Singh*) оцењује да је „канадски модел националних партија добар избор за Индију“, да он „представља добар спој парламентарних и федералних принципа и да би Индија могла да се угледа на њега“.¹⁰⁴³

Изборни и страначки систем Канаде и Индије се одразио и на карактер колективног органа егzekутиве, који се бира и разрешава у оквиру доњег дома федералног парламента, а који је у свом саставу морао да пронађе места за различите етничке, језичке и верске групе, начинивши се на тај начин гломазним и неефикасним.¹⁰⁴⁴ Па ипак, у Канади су „регионалне партије произвеле извесну поларизацију друштва“, упозорава Вир (*Justin Weir*)¹⁰⁴⁵, док је у Индији, упркос „великој мањини муслимана распоређених широм државе [...] све решено захваљујући појединим политичким трансакцијама заснованим на фином обрачуна личних интереса“, закључује Митра (*Subrata K. Mitra*)¹⁰⁴⁶.

Напоследку, када је реч о Аустралији, систем алтернативног гласања погодовао је појави вишестраначја, али је уједно због своје компликованости проузроковао нешто нижу излазност на изборе. Истовремено, попут Канаде и Индије, и у Аустралији свака федерална јединица, у зависности од густине насељености, има одређени број места у општепредставничком дому, што погодује репрезентативности како општепредставничког дома, тако и Савета министара. Сојер (*Marian Sawyer*) наводи да се Аустралија определила за овај изборни механизам у доњем дому парламента јер се он чини „оптималним“ јер „усмерава политичке преговоре у држави“, нарочито имајући у виду да из њега произилази састав Савета

[https://ceomadhyapradesh.nic.in/Links/Manual/Election%20Symbols%20\(Reservation%20and%20Allotment\)%20Order,%202017.pdf](https://ceomadhyapradesh.nic.in/Links/Manual/Election%20Symbols%20(Reservation%20and%20Allotment)%20Order,%202017.pdf) (20.10.2024).

¹⁰⁴³ Mahendra Prasad Singh, „The National Party System“, *Indian Political System* (eds. Mahendra Prasad Singh, Himanshu Roy), Pearson, Uttar Pradesh, 2017, 309.

¹⁰⁴⁴ Примера ради, у актуелном, двадесет и деветом сазиву Савету министара Канаде налазе се политички представници шест различитих странака, док се у тренутном сазиву Савета министара Индије налази пет политичких странака. Упор. Ministry (Cabinet) as of Friday, July 19, 2024, <https://www.ourcommons.ca/members/en/ministries?ministry=29&precedenceReview=101&province=all&gender=all&lastName=&view=&sort=precedence> (14.08.2024); Indian Government, <https://www.india.gov.in/my-government/whos-who/council-ministers> (14.08.2024).

¹⁰⁴⁵ Justin Weir, „Time to Move on: The Need for Electoral Reform in Canada“, *Federalism-E* 1/2023, 12-13. Према мишљењу поменутог аутора, најбољи „лек“ за превазилажење постојећих проблема у Канади је реформа изборног система и прелазак на комбиновани.

¹⁰⁴⁶ Subrata K. Mitra, „India: Majoritarian Democracy from Above“, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004, 495-496.

министара”.¹⁰⁴⁷ Ипак, он је и разлог због чега су водеће политичке странке у Аустралији - Радничка, Либерална и Национална странка, као и Зелени - готово по идентичној пропорцији присутне у оба дома федералног парламента, као и у законодавним телима аустралијских држава.¹⁰⁴⁸

Вишестранацје у комбинацији са начелом партиципације федералних јединица одразило се на ефикасност аустралијског Савета министара - ипак, тај проблем је за сада успешно решен у све три вестминстерске парламентарне федерације формирањем ужег и оперативнијег огранка Савета министара - кабинета, у којем се налазе најзначајнији политички ресори поменутих држава.

Парламентарни систем. Евроконтиненталне федерације. Евроконтиненталне парламентарне федерације - Немачка и Шпанија - определиле су се за различита решења, када је реч о изборним системима. Када је реч о страначким системима, обе примењују прост вишестраначки систем.

„Комбиновани изборни систем Немачке настао је дубоко под утицајем тежње за политичком стабилношћу и консензусом, након историје нестабилности режима и социо-политичке поделе између 1918. и 1945. године”.¹⁰⁴⁹ Пажљиво стваран, као компромисно решење уставноправне науке, политичара и савезника, овај изборни систем карактерише тзв. двоструко гласање - наиме, бирачи приликом избора за општепредставнички дом немачког парламента првим гласом бирају кандидате према правилима већинског система, а другим гласом бирају странке у лендеру, према принципима пропорционалног система.¹⁰⁵⁰ Број мандата који се додељује према већинском и пропорционалном систему је изједначен. Иако се укупно бира 598 посланика, њихов број је неретко већи - тренутно он износи чак 736 места, услед сложене математичке формуле за израчунавање мандата странкама.¹⁰⁵¹ Последично, овај систем је довео до поделе или цепања гласова, имајући у виду да бирачи „мањих” странака гласају по већинском систему за оне „веће”, а те „веће” странке им се потом у коалицији на нивоу лендера реванширају

¹⁰⁴⁷ Marian Sawyer, „Australia: Replacing Plurality Rule with Majority-Preferential Voting”, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004, 484-485.

¹⁰⁴⁸ Упоредити састав оба дома федералног парламента у Аустралији након избора 2022. године, као и страначки састав законодавних тела аустралијских федералних јединица. Упор. Australia: Federal Election 2022, <https://results.aec.gov.au/27966/Website/HouseDefault-27966.htm> (22.10.2024).

¹⁰⁴⁹ Thomas Saalfeld, „Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System”, *The Politics of Electoral System* (eds. Michael Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005, 209.

¹⁰⁵⁰ Lukas Haffert, „Unequal Geographic Representation in a Mixed-Member Electoral System: Evidence from the German Bundestag”, *German Politics* 1/2024, 90.

¹⁰⁵¹ На пример, ако једна политичка странка победи у лендеру према правилима већинског система, она добија више гласова него што је у том лендеру освојила иста политичка партија гласањем према пропорционалном систему.

гласањем за њих према правилима пропорционалног система. Орловић наводи „да је почетком двадесет и првог века сваки пети, односно сваки четврти бирач делио своје гласове на две страначке опције“.¹⁰⁵² Због тога се и немачки страначки систем постепено трансформисао – Ерик Линхарт (*Eric Linhart*) бележи да је он био концентрисан на три странке – Демокришћане, Социјалдемократе и мању странку, најчешће Либералну, али да се тај тренд постепено променио и да се број ефективних политичких странака повећао.¹⁰⁵³ Заиста, све је већи проценат гласова који освајају Зелени, Либерална странка, десничарска Алтернатива за Немачку и партија Левице, услед чега две традиционално највеће политичке странке – Демокришћани и Социјалдемократе - имају све више потешкоћа у формирању коалиционе владе.¹⁰⁵⁴ Стога, делећи ставове Касаповићеве, закључујемо да је немачки комбиновани изборни систем постигао „висок степен репрезентативности“ лендера, као и „висок ниво концентрације политичких снага изражен у умерено плуралном страначком систему“.¹⁰⁵⁵ Свему наведеном треба придодати и то да велики број представника у доњем дому додатно доприноси већој репрезентативности тог тела, а да институт конструктивног изласавања неповерења влади подстиче стабилност као и сарадњу између различитих политичких странака.

За разлику од свог узора када је реч о стабилизацији владе - Немачке, Шпанија се определила за нешто другачији изборни систем - пропорционални. Бош (*Agustí Bosch*) наводи да је то учињено „изборним законом од 1985. године, премда се његова изборна архитектура може пронаћи у члану 68. Устава Шпаније, као и у Закону о политичкој реформи од 1976. године“.¹⁰⁵⁶ Основни циљ законодавца (и касније уставотворца) била је стабилизација и демократизација политичких прилика након Франкове диктатуре. Стога је приликом избора 350 чланова општепредставничког дома одабран пропорционални систем који је у стању да уважи све различитости шпанског друштва, те је, као такав, погодовао (поновној) појави вишестраначја. Истовремено, поменути изборни систем је читаву

¹⁰⁵² Славиша Орловић (2015), 109.

¹⁰⁵³ Eric Linhart, „Between bloc competition and grand coalitions“, *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society. A Comparative Study of Parliamentary Parties and Cabinets in 12 Countries* (ed. Matt Evans), Routledge, London and New York, 2021, 30.

¹⁰⁵⁴ Тај проблем је делимично решен у периоду од 2013-2021. године када је власт на федералном нивоу чинила тзв. велика коалиција – Демокришћани и Социјалдемократе. *Ibid.*, 31.

¹⁰⁵⁵ Mirjana Kasapović (2014), 124. Не мисле сви аутори исто – Хаферт наводи да „пропорционални део комбинованог система генерише велику географску непропорционалност, док истовремено већински део ствара институционалне подстицаје за посланике да делују као представници географских целина“ Упор. Lukas Haffert (2024), 105. С тим нисмо сагласни из два разлога: 1) у Немачкој је високо развијен федерални децентрализам (што се види и по улози и овлашћењима лендера); 2) пропорционални систем, устројен по границама лендера, само додатно појачава начело партиципације федералних јединица страначком разноликошћу унутар сваког лендера.

¹⁰⁵⁶ Agustí Bosch, „The Spanish Electoral System“, *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (eds. Diego Muro, Ignacio Lago), Oxford University Press, Oxford, 2020, 389.

краљевину поделио на педесет изборних јединица које одговарају територијама шпанских провинција из 1833. године, са додатком две енклаве – Сеуте и Мериље, које се налазе на афричком континенту. Ипак, „границе провинција су одраз дистрибуције шпанског становништва из прве половине деветнаестог века и не узимају у обзир демографске промене које су уследиле током процеса економске и социјалне модернизације“, напомиње Џонатан Хопкин (*Jonathan Hopkin*).¹⁰⁵⁷ Другим речима, изборна архитектура у Шпанији довела је до тога да гласови у руралним, слабо насељеним провинцијама имају више значаја од гласова у густо насељеним провинцијама. Примера ради, „услед варијација у популацији, поједине изборне јединице обухватају свега 80 000 становништва, док неке попут Мадрида и Барселоне чак 4 000 000“!¹⁰⁵⁸ Због тога Бош закључује да су мале „изборне јединице довеле до мале пропорционалности и приличног концентрисаног страначког система“.¹⁰⁵⁹ Другим речима, као водеће странке у Шпанији издвојиле су се левицарска, Социјалистичка радничка партија, и десно орјентисана, Народна партија, чији су коалициони партнери махом биле мале, умерене политичке странке, насупротив регионалним (каталонским и баскијским), које су због бројних историјских разлога биле неприхватљиве за формирање шире коалиције или већине. Стога се чини да је шпански пропорционални изборни систем у комбинацији са страначким довео до неадекватне представљености шпанске територијалне разноликости, а да, притом, није успео да у потпуности стабилизује извршну власт. Томе сведоче Филд и Саенз де Огер (*Sonia Alonzo Sáenz de Oger*) који наводе да се „у последњих десетак година драстично променио страначки систем у Шпанији“.¹⁰⁶⁰ Економска криза од 2010, сецесионистичка од 2017. и потом ковид криза од 2020. године погодиле су раслојавању до тада водећих двеју политичких странака и појави широких нестабилних коалиција, упркос постојању института конструктивног изгласавања неповерења влади, чиме је шпански изборни систем почео да губи једину универзалну вредност због којих се избегавала реформа – стабилност.

Полупредседнички систем. Модерне федерације које су се на папиру определиле за класични полупредседнички систем власти – Аустрија и Русија – на различите начине су уредиле изборни (па) и страначки систем.

¹⁰⁵⁷ Jonathan Hopkin, „Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes“, *The Politics of Electoral System* (eds. Michael Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005, 378.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*

¹⁰⁵⁹ Agustí Bosch (2020), 378.

¹⁰⁶⁰ Bonnie Field, Sonia Alonzo Sáenz de Oger, „Cracking the door open: Governing alliances between mainstream and radical right parties in Spain’s Regions“, *Revista Española de Ciencia Política* 1/2024, 38.

Аустрија већ више од стотину година баштини пропорционални изборни систем.¹⁰⁶¹ Ипак, Милер наглашава да је он доживео три веће реформе: прву, која је трајала од 1920. до 1970 (изузимајући период од 1933-1945); другу, од 1971. до 1972. и актуелну, трећу, од 1992.¹⁰⁶² Основни циљ ових реформи било је превазилажење незадовољства бирача малим бројем изборних јединица, односно веће поистовећивање бирача са посланицима.¹⁰⁶³ Такав циљ је постигнут те је данас Аустрија подељена на девет изборних јединица које одговарају границама лендера, а потом су, у зависности од густине насељености, лендери додатно подељени на изборне округе, којих данас укупно у Аустрији има 43. Све то је у практичном смислу довело до веће репрезентативности унутар општепредставничког дома, као и до креирања већег броја политичких чинилаца. Аустријско вишестранање саткано је из великог броја најразличитијих политичких странака, међу којима се издвајају четири највеће – Народна странка, Социјалдемократе, Зелени и Слободарска странка. Међутим, компромисни, неформални дух аустријског политичког система, олакшао је формирање коалиционих влада, које се заснивају на међустраничкој сарадњи и које су до сада одолеле свим кризама и показале се веома постојаним. Томе сведочи изоловање из законодавне и извршне власти крајње десно орјентисане Слободарске странке, упркос томе што је, на основу гласова, досегла зенит политичке популарности у Аустрији.¹⁰⁶⁴

На почетку излагања о Руској Федерацији, важно је напоменути да се након распада Совјетског Савеза Русија определила за комбиновани изборни систем, када је реч о избору 450 чланова доњег дома руског парламента. Такав исход је „наметнут одозго, председничким декретом“¹⁰⁶⁵, будући да се Јељцин претходно распустио парламент и сукобио се са његовим присталицама. Штавише, тадашњи политички врх га је саветовао да се определи за „немачки комбиновани модел

¹⁰⁶¹ Куриозитета ради, Аустрија је једна од ретких држава у свету у којој се активно бирачко право остварује са навршених шеснаест година живота. Вид. Laura Bronner, David Ifkovits, „Voting at 16: Intended and unintended consequences of Austria’s electoral Reform”, *Electoral Studies* 61/2019, 1.

¹⁰⁶² Wolfgang C. Müller, „Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects”, *The Politics of Electoral System* (eds. Michael Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005, 399.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, 400.

¹⁰⁶⁴ На парламентарним изборима у Аустрији одржаним крајем септембра 2024. године, Слободарска партија је забележила најбољи резултат – освојила је 28,9 % гласова, док је другопласирана Народна странка обезбедила подршку 26,3 % бирача. Ипак, Енсер Јиденастик (Laurenz Ennser-Jedenastik) са Универзитета у Бечу подсећа да су „од деведесетих година прошлог века све аустријске политичке странке рекле ‘не’ учествовању Слободарске странке у влади“, као и да „ова политичка странка свој раст популарности бележи на популистичким питањима – борби против пандемије корона вируса, рату у Украјини и мигрантској кризи“. Упор. Paul Kirby, Bethany Bell, „Far right in Austria ‘opens new era’ with election victory“, <https://www.bbc.com/news/articles/c8rdygy5888o> (11.11.2024); Five questions to Laurenz Ennser-Jedenastik, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/this-was-a-completely-normal-election-by-austrian-standards/> (11.11.2024).

¹⁰⁶⁵ Душан Вучићевић (2020), 190.

двоструког гласања, где ће се половина чланова Думе бирати према већинском, а друга половина према пропорционалном систему“, јер ће на тај начин успети да ојача страначки потенцијал.¹⁰⁶⁶ Ипак, такво нешто је, напомињу Мјагков (*Misha Myagkov*) и Ордесхук (*Peter C. Ordeshook*), немогуће из најмање три разлога: прво, у Немачкој постоје листе на нивоу лендера, а у Русији на нивоу читаве федерације; друго, Немачка осигурава укупну пропорционалну заступљеност, повезујући већинске и пропорционалне изборе, у Руској Федерацији политичка странка осваја гласове према пропорционалном систему само уколико је прешла изборни праг од 5 %, без обзира на резултате према већинском систему и треће, парламентарни избори у Русији су у сенци председничких, претходе им шест месеци и у том периоду председнички кандидати настоје да се позиционирају на челу неке страначке листе и тако се боље профилишу према бирачима.¹⁰⁶⁷ Пракса је то потврдила – Јељцинов апсолутистички дух старих времена није успео да се прилагоди Фукујамином „крају историје“ – он је, у циљу јачања сопственог положаја, одбијао да у потпуности подржи про-председничку странку, омогућивши тако опозицији да се колико-толико консолидује и зада му муке на нивоу законодавна – извршна власт¹⁰⁶⁸.

Почетак новог миленијума обележен је доласком на власт (још увек) актуелног председника Руске Федерације Владимира Путина. Он је, поучен Јељциновим грешкама, започео подухват стварања јаке председничке странке, поопштравањем услова за оснивање странака и константним изборним реформама којима се слабио положај регионалних странака, а читав изборни процес подешавао према владајућој „партији моћи“ – Уједињеној Русији.¹⁰⁶⁹ Изборним законом, изборни систем је 2004. године замењен на пропорционални, у којем су забрањене страначке коалиције, а изборни праг је повећан на 7 %.¹⁰⁷⁰ Са креирањем стабилног и контролисаног страначког система¹⁰⁷¹, у којем доминира про-председничка Уједињена Русија, изборним законом од 2016. године поново је успостављен комбиновани изборни систем, са смањеним изборним цензусом на 5

¹⁰⁶⁶ *Ibid.*, 191.

¹⁰⁶⁷ Misha Myagkov, Peter C. Ordeshook, „Changing Russia’s Electoral System: Assessing Alternative Forms of Representation and Elections“, *Demokratizatsiya* 1/1999, 73.

¹⁰⁶⁸ Derek S. Hutcheson, „Russian Electoral Engineering from Perestroika to Putin“, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1/2023, 127.

¹⁰⁶⁹ *Ibid.*, 128.

¹⁰⁷⁰ Руска Федерација је пропорционални изборни систем примењивала у два наврата – 2007. и 2011. године, приликом избора чланова Државне думе.

¹⁰⁷¹ „Поопштравање изборног законодавства, број регистрованих политичких странака у Руској Федерацији се са педесет смањено на седам. Од тога су само четири од њих имале шансе да уђу у општепредставнички дом, од чега су три странке (Уједињена Русија, Праведна Русија, Либерално-демократска партија) биле про-председничке, а преостала (Комунистичка партија) спремна за компромисе“. Становаја (*Tatiana Stanovaya*) примећује да је тиме испуњен Путинов циљ – „стабилну владу и лојалан парламент“. Tatiana Stanovaya, „How Putin Elect the Duma“, <https://imrussia.org/en/politics/368-how-putin-elects-the-duma> (20.08.2024).

%. Ипак важно је нагласити да је, за разлику од немачког узора, партиципација, попут вишестаначја симулована, односно да су све полуге власти стављене под фактичку надлежност председника.

1.2. Практична примена изборних и страначких система у консоцијативним системима власти

Консоцијативни скупштински систем. Општепредставнички дом швајцарског парламента – Национално веће – својих 200 чланова бира применом пропорционалног изборног система.¹⁰⁷² Територија читаве Швајцарске Конфедерације подељена је на 26 изборних јединица које у потпуности одговарају границама кантона и некадашњих полукантона, чиме је у старту загарантован висок степен партиципације федералних јединица у саставу овог дома. Истовремено, сваки кантон поседује број места пропорционалан броју становника. Међутим, како је некадашњим полукантонима, због слабе насељености, гарантовано свега једно место у Националном већу, тако је у овим системима *de facto* успостављен већински, а не пропорционални систем, који је последично довео до поларизације странака у два табора.¹⁰⁷³ Стога, када је реч о пропорционалном изборним систему Швајцарске, Волф Линдер упозорава на две врсте последица: прву, према којој се разликује избор у тзв. великим и малим кантонима, јер ће грађани Цириха бирати 34 посланика, а грађани Урија свега једног, и другу, према којој већи кантони попут Цириха пружају боље услове за представљање плурализма друштва и појаву вишестраначја, јер се избор своди на чак 34 посланичких места, док су становници малих кантона, који бирају једног или два посланика принуђени на фаворизовање релативне изборне снаге већих странака, на уштрб мањих странака“.¹⁰⁷⁴

„Швајцарски систем, вели Вучина Васовић, одликује мноштво политичких партија“¹⁰⁷⁵, које делују како на нивоу федерације, тако и на нивоу кантона. Међутим, постојање великог броја политичких странака, нарочито на федералном

¹⁰⁷² У Швајцарској, бирачи имају различите могућности како да изаберу кандидате. Линдер наводи да они „могу слободно да напишу име кандидата на празној листи, или да оптирају неког од кандидата странака на штампаној листи“ (Wolf Linder, *Swiss Political System*, <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf> (21.08.2024)). На тај начин ослабљена је партијска дисциплина односно страначка контрола.

¹⁰⁷³ Marc Bühlmann, Sarah Nicolet, Peter Selb, „National Elections in Switzerland: An Introduction“, *Swiss Political Science Review* 4/2006, 2-3.

¹⁰⁷⁴ Wolf Linder (2010), 50.

¹⁰⁷⁵ Вучина Васовић (20126), 137.

нивоу, карактерише изразита стабилност страначког система. Разлог томе је пропорционални изборни систем који подстиче страначки плурализам, али и еволуција политичких странака у Швајцарској, које су у први план поставиле идеолошку, а не етничку оријентацију. Ипак, како би „умириле“ језичке и верске различитости, све водеће политичке странке у Швајцарској (Либерално-демократска странка, Социјалдемократе, Демокришћанска странка, Швајцарска национална партија итд.) воде рачуна о томе да у њиховим редовима буду представљене све лингвистичке и конфесионалне групе присутне у Швајцарској. Томе додатно доприноси и постојање „чаробне формуле“, на основу чега можемо закључити да је у Швајцарској обезбеђена стабилност страначког система.

Уникатност швајцарског консоцијативног скупштинског система утицала је на то да избор Савезног већа - извршног органа, а не владе Швајцарске Конфедерације - зависи од заједничке седнице оба дома федералног парламента. Истовремено, консоцијативни префикс није дао потпуну неограниченост швајцарском парламенту – што би била логика „чистог“ скупштинског система – већ га је у извесној мери ограничио консоцијативним елементима – правилима тзв. чаробне формуле. Захваљујући њима, швајцарски орган егzekутиве одликује висок степен партиципације лингвистичких и конфесионалних група, као и коалиције доминантних странака.¹⁰⁷⁶ Истовремено, велики број администативних послова начинио је овај орган недовољно ефикасним, чиме је и у практичном смислу потврђен његов зависан положај у односу на швајцарски парламент.¹⁰⁷⁷

Консоцијативни парламентарни систем. Белгија је прва држава на свету која је одабрала пропорционални изборни систем.¹⁰⁷⁸ Чланом 63. белгијског Устава, „150 чланова општепредставничког дома се бира према изборним јединицама, чији број мандата одговара резултату добијеном дељењем броја становника те изборне јединице са бројем посланика, док се преостала места расподељују оним изборним јединицама које имају највећи број становника који није репрезентован“. Ова помало сложена уставна одредба додатно је прецизирана изборним законом према

¹⁰⁷⁶ Након парламентарних избора 2023. године у Швајцарској је, као и у већини света, под налетом популизма додатно оснажен десно оријентисани страначки блок. Истовремено су „Зелени“ и „Странка центра“, политичке групације које не учествују у саставу Савезног већа остварили четврти односно пети најбољи резултат, након којег су поново покренули јавну расправу о њиховом учествовању у Савезном већу. У тој борби „Зелени су напали „либерале“ који су освојила свега 1,9 % више гласова од њих (Зелена странка 13,2 % - Либерално-демократска странка 15,1 %), а који поседују два места у извршном органу. Међутим, Лорент Бернхард (*Laurent Bernhard*) наводи да највише шанси за поновно прекрајање тзв. чаробне формуле има „Странка центра“, која је освојила чак 13,9 % гласова и која представља погодног коалиционог партнера за различите политичке опције у Швајцарској. *Laurent Bernhard, „The 2023 Swiss federal elections: the radical right did it again“, West European Politics* 6/2024, 1440-1444.

¹⁰⁷⁷ Вид. *Supra*, део други, глава друга, 1.2., 195-196.

¹⁰⁷⁸ То се догодило давне 1899. године. *Patrick Emmenegger, André Walter, „When dominant parties adopt proportional representation: the mysterious case of Belgium“, European Political Science Review* 4/2019, 1.

којем је читава територија Белгије подељена на 11 великих изборних јединица, пет фламанских и пет валонских, уз постојање посебне изборне јединице главног града. На тај начин је обезбеђена пропорционалност различитих регионалних и лингвистичких група, односно „подстакнуто је шире политичко укључивање различитих група у структуре власти“, напомиње Стросејн.¹⁰⁷⁹

Велики етнички, лингвистички и социјални расцепи произвели су велики број различитих политичких странака, у оквиру којих ниједна не може да се препозна као доминантна.¹⁰⁸⁰ Делпере напомиње да је белгијски парламент „мозаик странака“, у оквиру којег „највећа политичка партија – Нова фламанска алијанса (НФА) поседује свега 31 од 150 мандата“.¹⁰⁸¹ То је, последично, утицало на формирање нестабилних коалиционих Влада у којима се налазе различити друштвено-политички представници чији век трајања није био дуг.¹⁰⁸² Из тог разлога Дендој и Џоли (*Jeroen Joly*) оцењују да у Белгији *de facto* постоје „два различита изборна система – фламански и валонски, у оквиру којих постоје најразличитије политичке партије“.¹⁰⁸³ Проблем подељености страначког система, али и целокупног белгијског друштва је превазиђен увођењем института изгласавања конструктивног неповерења влади – „није довољно окупити се у мржњи према влади, већ је непоходно да постоји кохерентна, ефикасна већина у парламенту, настала као плод сарадње“, напомиње Делпере.¹⁰⁸⁴ На тај начин је побољшана ефективност шареноликог Савета министара, али и институционализована преко потребна сарадња различитих чинилаца белгијског друштва у стварању друштвене кохезије и функционални(ји)х институција.

Консоцијативни (полу)председнички систем. Попут претходнопоменутих држава консоцијативног система власти и Босна и Херцеговина се определила за пропорционални изборни систем. Горан Марковић наводи да је такво решење нужно јер „омогућава да сви друштвени сегменти (друштвене групе) буду представљени сразмерно својој политичкој снази“.¹⁰⁸⁵ Дејтонски уставотворац чланом IV/2 предвиђа да Представнички дом Парламентарне скупштине БиХ

¹⁰⁷⁹ Sherrill Stroschein (2003), 8.

¹⁰⁸⁰ Напоменимо на овом месту и неке недостатке пропорционалног система у Белгији, односно присетимо се још једном да преговори након избора могу трајати изузетно дуго (више од 500 дана, између 26. априла 2010. године и 6. децембра 2011. године). Francis Delpérée (2018), 18.

¹⁰⁸¹ *Ibid.*

¹⁰⁸² Штавише, уставна обавеза креирања владе састављене из паритетног броја холандске и француске лингвистичке групе, део је консоцијативног карактера белгијске краљевине (вид. члан 99. Устава Белгије).

¹⁰⁸³ Régis Dandoy, Jeroen Joly, „Party System Change in Belgium: From stability to fragmentation?“, *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy* (ed. Marco Lisi), Routledge, London and New York, 2019, 35.

¹⁰⁸⁴ Francis Delpérée (2018), 13.

¹⁰⁸⁵ Горан Марковић (2021б), 429.

чини 42 посланика, од чега се две трећине представника бира из Федерације БиХ, а једна трећина из Републике Српске.¹⁰⁸⁶ С тим у вези, ФБиХ се додатно дели на пет, а РС на три изборне јединице. Маја Сахадзић исправно примећује да „овај дом суштински губи општепредставнички карактер јер представља ентитете“ као и да „истовремено одржава прикривену заступљеност конститутивних народа, дајући предност ФБиХ наспрам РС“.¹⁰⁸⁷ Иако постоји доста замерки на то што БиХ није једна изборна јединица, нас то не чуди, имајући у виду да смо на више места истакли конфедерално-федералну правну природу Босне и Херцеговине. Уосталом, и сама Венецијанска комисија је 1998. године у свом мишљењу навела да „изборни систем није наведен као надлежност БиХ (тачка друга), те да „ентитети имају право да уређују своје изборне системе“ (тачка трећа)“.¹⁰⁸⁸

Пропорционални изборни систем Босне и Херцеговине, уз подељеност самог друштва, утицао је на појаву етноцентричних, националних политичких странака. Три конститутивна народа оснивају своје етничке политичке странке које улазе у прву послератну коалицију на нивоу БиХ – Срби формирају Српску демократску странку (СДС), Бошњаци Странку демократске акције (СДА), а Хрвати Хрватски демократски савез БиХ (ХДЗ БиХ). Временом настају и сазревају и друге политичке странке у БиХ које, упркос најразличитим називима, делују у оквиру једне од три доминантне етничке групе у БиХ.¹⁰⁸⁹ Упркос томе, сарадња између изузетно подељених политичких странака постигута је уставном обавезом да већина гласова приликом доношења неке одлуке мора да се састоји од минимум трећине гласова

¹⁰⁸⁶ Поједини аутори неретко критикују зашто се Брчко дистрикт не посматра као посебна изборна јединица у БиХ, већ његови становници бирају хоће ли гласати као бирачи из РС или ФБиХ. Одговор на то питање сажето износе Сахадзићева и Велк – „Брчко дистрикт је производ арбитраже која је настала након потписивања Дејтонског мировног споразума и он је дефинисан као кондоминијум Републике Српске и Федерације БиХ првим (и за сада јединим) амандманом на Дејтонски устав“. Упор. Маја Сахадзић, Jens Woelk, „Federalizam u Bosni i Hercegovini, (a)simetrična 'država blizanaс'“, *Грађани, Устава, Европа. Рijeчки основних уставних појмова у БиХ* (ур. Маја Сахадзић, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković), Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2023, 130.

¹⁰⁸⁷ Маја Сахадзић (2019), 61. Бегић је у критикама кудикамо оштрији. Он наводи да према Изборном закону БиХ, све три изборне јединице у Републици Српској носе једнак број гласова, иако постоје значајна одступања у густини насељености. Речју „вредност гласа из изборне јединице број три троструко је већа у односу на преостале две изборне јединице (у РС- прим. А.Н.)“. На несразмерност изборних јединица у ФБиХ, поменути аутор се није осврнуо. Упор. Zlatan Begić, „The Dayton Concept of Performing Legislative and Other Functions of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina: Collapse of the Rule of Law and Effective Political Democracy“, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series - ECLIC* 8/2024, 167.

¹⁰⁸⁸ Venice Commission, Opinion of the Competence of Bosnia and Herzegovina in Electoral Matters, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1998\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1998)016-e) (25.08.2024).

¹⁰⁸⁹ Изузетак је Социјалдемократска партија БиХ (СДП), која, макар декларативно, окупује сва три конститутивна народа БиХ и остале, и чија се политика заснива на увођењу већинске демократије у БиХ. Ипак, њен утицај на политику Босне и Херцеговине је минималан, имајући у виду да у тренутном сазиву Представничком дома (2022-2026) имају свега три места.

са територије сваког ентитета. (члан IV/3/д Дејтонског устава). Другим речима, она је отежана, али ипак постоји.¹⁰⁹⁰

Напоследку, важно је напоменути да се висок степен партиципације у оквиру доњег дома босанскохерцеговачког парламента није формалноправно везан са саставом егzekутиве. Сарадња између странака постоји када је реч о избору чланова Савета министара – посебног органа егzekутиве који се налази у служби Председништва, који се бира у оквиру Представничког дома тако што води рачуна да се у његовом саставу нађу сва три конститутивна народа, а да се као заменик председника овог тела именује неко из редова осталих у БиХ. Савет министара, будући да не представља други крак егzekутиве, нема могућност распуштања Парламентарне скупштине БиХ – ту могућност има само Председништво, али само када је реч о горњем дому босанскохерцеговачког парламента, што га чини примером без хомолога у упоредном праву.

1.3. Епилог: како изборни и страначки системи утичу на системе власти?

Колико год да тема изборних и странаčkih система делује разнородно у оквиру различитих система власти који функционишу у модерним федералним државама, могуће је формулисати неколико општих закључака.

У оквиру класичних система власти, одабрани изборни и странаčki системи су утицали на степен примене начела партиципације у саставу општепредставничког дома федералног парламента. То је посебног значаја у оним федерацијама које су се определиле за парламентарни и полупредседнички систем власти, јер је у њима састав општепредставничког дома у директној вези са саставом колегијалног органа егzekутиве, па је, самим тим, омогућено да се начело партиципације „пренесе“ и на састав овог тела, а, последично, и измери како се начело партиципације одразило на начело ефикасности колегијалног облика федералне егzekутиве.

Већински изборни систем примењен у вестминстерским парламентарним федерацијама, захваљујући великом броју изборних јединица које одговарају

¹⁰⁹⁰ Кајл и Халси (*John Hulsey*) истичу да је „кооперативна природа консociјацијативне демократије у Босни и Херцеговини омогућила групну репрезентацију и укљученост у доношење одлука, док су етнички хомогена подручја омогућила етничким партијским елитама да владају ‘над својим народом’, чиме је повратак насиљу постао мање вероватан“. Soeren Keil, John Hulsey, „Does Democracy Matter in Consociational Systems? Evidence from Bosnia and Herzegovina, Southeastern Europe 4/2024, 207.

границама федералних јединица, успео је да на адекватан начин рефлектује сву друштвену шареноликост у општепредставничком дому, што се пренело и на састав владе. Ипак, изборни систем у овим федералним државама проузроковао је две врсте последица – прво, на примеру Канаде и Индије је негирао Дивержеову поставку да систем релативне већине води двостранању и, друго, произвео је велику представљеност федералних јединица и различитих друштвених група у саставу Савета министара, начинивши га у изворном облику гломазним и неефикасним.

Пропорционални изборни систем, присутан у Шпанији и Аустрији, довео је до различитих резултата. Главни „кривац“ за то је различита „изборна географија“ односно подела изборних јединица – она у Шпанији је довела до слабије партиципације региона, и последично регионалних странака у доњем дому федералног парламента, што се одражава на ефикасност владе, док је у Аустрији подела изборних јединица тако да одговарају границама федералних јединица, поговорила остварењу начела партиципације како у општепредставничком дому, тако и у саставу владе, док је постојање простог вишестраначког система у значајној мери допринело формирању стабилних и ефикасних коалиционих влада.

Напоследку, комбиновани изборни систем је, попут пропорционалног, довео до разнородних резултата – у Немачкој је успео да повеже странке и принуди их на сарадњу, како у оквиру општепредставничког дома, тако и у оквиру владе, водећи притом рачуна о адекватној представљености лендера односно примени начела ефикасности и партиципације, док је у Русији, под озбиљним налетима изборног инжењеринга од почетка овог миленијума створено симуловано вишестранање, уз максимално сузбијање регионалних странака и видно присутан централизам приликом одлучивања.

У оквиру консоцијативних система власти, све државе су се определиле за пропорционални изборни систем. То је сасвим логично решење, имајући у виду да би због њихове фрагментисаности, поједине друштвене групе патиле у условима већинског система, што би последично могло да доведе до етничких, верских или других криза, па чак и конфликата. Речима Јовановића, „преко већег броја парламентарних странака и коалиционих влада они (пропорционални изборни системи – прим. А.Н.) производе више ‘победника’ у избором процесу“.¹⁰⁹¹ Међутим, и поред формалноправно успостављених механизма сарадње (широке коалиције на власти), као и високог степена партиципације, етнички вишестраначки систем је утицао на отежану сарадњу на нивоу централних власти – за разлику од Швајцарске, у којој је временом страначки систем еволуирао из етничког у прост, Белгија и Босна и Херцеговина и даље представљају пример етничких вишестраначких система у којима недостаје свест о значају заједничких институција. Ипак све три консоцијативне федерације прати слабији степен

¹⁰⁹¹ Милан Јовановић (2023), 111.

ефикасности егзекутиве – у Швајцарској због великог обима послова и „везаности“ за федерални парламент, а у Белгији и БиХ због фрагментисаности страначког система.

2. Расподела надлежности

Теоријска основа расподеле надлежности. Модерну федералну државу одликује двострука подела власти – поред традиционалне, хоризонталне поделе на законодавну, извршну и судску, извршена је и вертикална подела власти коју одликује постојање два нивоа власти – федерације и федералних јединица. Та два нивоа, „два центра са различитом јурисдикцијом“, наглашава Чавошки, представљају „специфично обележје федерације по којем се она недвосмислено разликује од децентрализоване унитарне државе“.¹⁰⁹² Међутим, колико ће надлежности припасти федерацији, а колико њеним градивним елементима - федералним јединицама - зависи од воље уставотворца и низа неправних елемената, који се разликују од државе до државе. Стога, теоретичари федерализма изнова и изнова „упадају у зачарани круг“ приликом покушаја да одгонетну „која је права мешавина између самоуправе и заједничке владе“¹⁰⁹³, односно како остварити склад између начелâ аутономије федералних јединица и супрематије федералне државе.

За Франца Мајера (*Franz C. Mayer*), питање расподеле надлежности некада, данас и сутра представља својеврсан дежа ви (*déjà vu*).¹⁰⁹⁴ У својој чувеној метафори о култном филмском остварењу – Матриксу – Мајер сажето објашњава проблем расподеле надлежности. Наиме, поменути филм приказује будућност у којој су машине преузеле контролу над земљом, а где се људи држе у некој врсти трајне успаваности - свету имагинација. У том свету који контролишу машине, повремени дежа ви који се деси неком од људи представља „квар Матрикса“. Међутим, иако дежа ви представља својеврсан „квар“, он уједно чини и битну „карактеристику“ сâмог система.¹⁰⁹⁵ Поменутом метафором Мајер нам заправо поручује да се свака нова расправа о питању расподеле надлежности може посматрати као системски „квар“ теорије федерализма, али и уједно као саставни део теорије федерализма, као њена неминовна и најбитнија „карактеристика“. Речју Жана Обера (*Jean-François Aubert*), „подела надлежности је политички темељ федералистичке идеје“,

¹⁰⁹² Упор. Коста Чавошки (1982), 82; Владан Петров (2022), 339.

¹⁰⁹³ Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 125.

¹⁰⁹⁴ Franz C. Mayer, „Competences-reloaded? The vertical division of powers in the EU and the new European constitution“, *International Journal of Constitutional Law* 2-3/2005, 439.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*

„важна ствар федерализма“ (*‘the big deal’ of federalism*), али исто тако и „акутни проблем теорије федерализма“, упозорава Оливије Бо (*Olivier Beaud*).¹⁰⁹⁶

Као што је већ речено, расподела надлежности се утврђује федералним уставом. С тим у вези, савезни парламент је као уставотворни орган суверен у одлучивању о расподели надлежности. Њему припада *Kompetenz-Kompetenz*¹⁰⁹⁷ - „право одређивања надлежности, и то како надлежности федерације, тако и надлежности федералних јединица“. ¹⁰⁹⁸ Речју Јована Стефановића, „федеративној држави нитко не наређује и не одређује којим ће се пословима бавити. Она то чини сама“. ¹⁰⁹⁹ Међутим, већ смо на више места поменули и да се друштво непрестано развија. Стога је нереално очекивати да ће утврђене поделе надлежности без промена важити и убудуће. „Односи у друштву су тако разноврсни и комплексни да се опиру сваком покушају чврстог „укалупљивања“ у уставне формуле“, напомиње Јовичић.¹¹⁰⁰ Из тог разлога су уставотворци пронашли најразличитије технике за расподелу надлежности које би биле у стању да одговоре на све друштвене промене. Напоследку, „различити географски, историјски, економски, еколошки, одбрамбени, језички, културни, интелектуални, демографски и међународни разлози и њихова међусобна повезаност утичу на расподелу надлежности“, напомиње Вотс.¹¹⁰¹ Дакле, сви претходно поменути разлози су утицали или утичу на „кварење“ постојеће расподеле надлежности, односно њено константно преобликовање. Из тог разлога ћемо се у наставку задржати на једном веома важном питању у које се огледа „сукоб“ између начела супрематије федерације и начела аутономије федералних јединица - који модел за расподелу надлежности уставотворац треба да одабере?

Упоредноправно гледано, јасно је да не постоји један универзалан, општеприхваћен метод расподеле надлежности у модерним федералним државама. Међутим, поједине правилности се дају приметити. Својевремено је

¹⁰⁹⁶ Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967. Наведено према: Olivier Beaud, „The Allocation of Competences in a Federation – A General Introduction“, *The Question of Competence in the European Union* (ed. Loïc Azoulay), Oxford University Press, Oxford, 2014, 20, 23.

¹⁰⁹⁷ Родоначелник немачке теорије о надлежности надлежности (*Kompetenz-Kompetenz*) био је угледни немачки конституционалиста Хенел (*Albert Haenel*), иначе велики Лабандов критичар. Према његовом схватању, „надлежност надлежности постоји као принцип само у унутрашњем правном поретку држава, јер држава саму себе ставља у уставне форме образовања сопствене воље“. За више детаља о односу овог принципа и питања суверености упор. Jo Eric Khushal Murkens, „Sovereignty and Continuity“, *From Empire to Union: Conceptions of German Constitutional Law since 1871* (ed. Jo Eric Khushal Murkens), Oxford University Press, Oxford, 2013, 137-152; Милан Петровић (2016), 6-7.

¹⁰⁹⁸ Миодраг Јовичић, *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд, 1992, 50

¹⁰⁹⁹ Jovan Stefanović (1948), 128. Слично вели и Беширевић када примећује да „суверене државе имају право да одлучују о својим надлежностима“. Виолета Беширевић (2023), 128-129.

¹¹⁰⁰ Миодраг Јовичић (1973), 152.

¹¹⁰¹ Ronald Watts (1996), 31.

Дајси приметио да су „овлашћења која су дата нацији (федералној држави – прим. А.Н.) ригорозно дефинисана [...] те да није предвиђено да централна влада задира у права која су задржале државе”¹¹⁰². На трагу његове теорије формулисано је правило о претпоставци надлежности у корист федералних јединица.¹¹⁰³ То значи да свако питање које није изричито додељено федерацији припада федералним јединицама.¹¹⁰⁴ Овакво схватање преузела је већина модерних федерација мада се, као противтежа, додуше знатно слабије заступљена, јавило и учење према коме свако оно питање које није изричито додељено федералним јединицама налази у надлежности федерације.¹¹⁰⁵ Последично, овакво становиште је довело до развоја тзв. доктрине бинарног (подељеног) федерализма (*dual federalism*), који јасно одваја законодавне и извршне функције између федералних органа и органа федералних јединица, стварајући својеврсне „водонепропусне одељке”.¹¹⁰⁶

Међутим, са појавом првих писаних устава настале су се и уставне одредбе које су се бавиле такозваном мешовитом или заједничком надлежношћу. Њихова појава представљала је последицу сложене структуре федералне државе која је „вапила” за сарадњом два нивоа власти у појединим питањима у којима постоји обострани интерес, истовремено спречавајући „доминацију” неког од различитих нивоа власти.¹¹⁰⁷ Притом, мешовита или заједничка надлежности може бити остварена на два начина: 1) као конкурентна, у којој поједине функције могу да остварују или федерација или федералне јединице, али не обе истовремено и 2), као паралелна, у којој поједине функције истовремено обављају и федерација и федералне јединице.¹¹⁰⁸ Стога, основни проблем у првом случају представља

¹¹⁰² Albert V. Dicey (1982), 83. Слободан Јовановић, један од наших првих федералиста, преузима Дајсијево учење тврдећи да „сви предмети који не би изречено били стављени у надлежност Савеза, имају се сматрати као да су остали у надлежности држава” (Слободан Јовановић (1939), 30).

¹¹⁰³ Оливије Бо претпоставку надлежности у корист федералних јединица назива „делегационом тезом” (*delegation thesis*). Вид. Olivier Beaud (2014), 26.

¹¹⁰⁴ Горан Марковић упозорава да ово правило може да има само релативну вредност. Наиме, „уколико је федерална држава добила бројне и значајне надлежности, претпоставка надлежности у корист федералних јединица неће имати велику вриједност [...] јер су надлежности федералних јединица малобројне и без великог значаја. Горан Марковић (2021б), 447.

¹¹⁰⁵ Thomas Fleiner, Lidija Basta Fleiner (2009), 566.

¹¹⁰⁶ Wilfried Swenden (2006), 49. За више детаља о бинарном (подељеном) федерализму вид. нпр. Филип Лово (1999), 150; Michael Burgess (2006), 39-40; Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 146-149; Миодраг Јовичић (1973), 158; Коста Чавошки (1982), 84.

¹¹⁰⁷ Giandomenico Majone, „Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU US Comparison”, *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective* (eds. Anand Menon, Martin A. Schain), Oxford University Press, Oxford, 2006, 129.

¹¹⁰⁸ Творац поделе мешовите надлежности у нас је Миодраг Јовичић (вид. Миодраг Јовичић (1973), 160). Важно је напоменути да су сви новији аутори у потпуности преузели његово учење, са извесним, махом стилским, изменама. Упор. Златија Ђукић-Вељовић, „Упоредноправни проблеми расподеле функција између федерације и федералних јединица – упоредноправни поглед”, *Анали*

одређење који од два нивоа власти ће, и у којим ситуацијама, обављати неку функцију, док је у другом случају неопходно прецизно одредити у којој мери ће надлежности обављати један, а у којој други ниво власти.¹¹⁰⁹ Због тога Станковић конкурентну надлежности назива „неправом“, а паралелну „правом“ мешовитом надлежношћу.¹¹¹⁰

Наравно, не треба занемарити да је „бујање“ мешовитих надлежности тридесетих година XX века утицало на настанак теорије о кооперативном федерализму (*cooperative federalism*). Речима, Данијела Елазара, „кооперативни федерализам тежи да минимизира количину принуде власти, односно максимизира степен сагласности“.¹¹¹¹ За Роберта Шицеа (*Robert Schütze*), „бинарни (подељени) федерализам се заснива на идеји двоструког суверенитета и независности оба нивоа власти, док кооперативни федерализам полази од претпоставке да оба нивоа власти делају као партнери у заједничкој сфери надлежности коју деле.“¹¹¹² Укратко, кооперативни федерализам препознаје међузависност између два нивоа власти, односно промовише њихову сарадњу зарад остваривања заједничких циљева и изазова. У пракси, ера кооперативног федерализма довела је до пораста мешовитих надлежности, негде захваљујући уставотворцу, а негде захваљујући судском тумачењу. С тим у вези, Елазар истиче да су „данас чак и неке изричите надлежности постале мешовите“.¹¹¹³

На крају, како бисмо додатно разјаснили све претходно изнете теоријске недоумице приказаћемо како се вертикална подела власти „понаша“ у додиру са хоризонталном поделом власти. Конкретно, анализираћемо питање расподеле надлежности у различитим системима власти модерних федерација. Тако ћемо, кроз практичне примере, илустровати однос између начела аутономије федералних јединица и начела суперематије федерације у различитим системима власти, али и указати да ли (и уколико је одговор потврдан - у којој мери) питање расподеле надлежности утиче на класичне и консоцијативне системе власти.

Правног факултета у Београду 1-2/1974, 142-143; Ратко Марковић (2012), 388; Марко Станковић (2020), 319; Горан Марковић (2022б), 447-448; Владан Петров (2022), 341.

¹¹⁰⁹ Миодраг Јовичић (1973), 160.

¹¹¹⁰ Марко Станковић (2020), 319.

¹¹¹¹ Daniel Elazar, *Federalism: An Overview*, HSRC Publishers, Pretoria, 1995, 42.

¹¹¹² Robert Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism – The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 346-348

¹¹¹³ Daniel Elazar (1995), 43.

2.1. Расподела надлежности у класичним системима власти

Председнички систем. У колевци председничког система, САД, уставотворац се определио за метод енумерације надлежности федерације, односно претпоставку надлежности у корист федералних јединица. Претпоставка надлежности у корист федералних јединица предвиђена је Х амандманом, док се детаљан списак овлашћења федерације – њих осамнаест - налази у члану 1. одељку 8. тачкама 1-18. Устава САД. Међутим, последње, осамнаесто овлашћење, вероватно најспорније, подразумева такозване имплицитне (прећутне) надлежности федерације. Њиме је нормирано да „федералне власти имају могућност да доносе законе који ће бити неопходни и одговарајући за спровођење свих претходно наведених надлежности и свих других надлежности датих овим Уставом влади Сједињених Држава“. Тиме је, наводе Палермо и Кеслер, „омогућена неопходна флексибилност у расподели надлежности, јер она услед променљивих (политичких, друштвених, економских, историјских) околности не сме да буде ‘уклесана у камену’“. ¹¹¹⁴ Парадоксално, широка примена доктрине о имплицитним односно прећутним овлашћењима, довела је и до појаве мешовитих надлежности нарочито у пореској, трговинској и кривичноправној области. Разлог томе, наводи Јовичић, представља чињеница да се Конгрес задовољавао само утврђивањем норми од значаја за федерацију, омогућујући федералним јединицама да регулишу остатак материје. ¹¹¹⁵ Због свега наведеног, Џон Кинкејд истиче да амерички устав практикује бинарни (подељени) федерализам. „Устав САД је подељен. Ограничена овлашћења припадају федералној влади, сва друга су резервисана за државе“. ¹¹¹⁶ Уосталом то је потврдио и Врховни суд у неколико важних одлука. ¹¹¹⁷

¹¹¹⁴ Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 150. Поменути аутори такозвану имплицитну надлежност називају „клаузулом еластичности“ (*elastic clause*).

¹¹¹⁵ Миодраг Јовичић (1973), 163.

¹¹¹⁶ John Kinkaid, The Three Shades of American Federalism”50 Shades of Federalism, <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/the-three-shades-of-american-federalism/?fbclid=IwAR2SOT8cSF-BUgZ6FZH6M6EiRn8AE4UBTet5Ba3WG5vT3ljuS0nJFjiAeBE> (01.09.2023).

¹¹¹⁷ Као примере навешћемо случај „Страдис против Крауншилда“ (1819) и „Приг против Пенсилваније“ (1842). У првом случају је Врховни суд донео одлуку да федералне јединице могу да врше овлашћења која припадају Конгресу све док их Конгрес не преузме или Суд не утврди да крше међудржавну трговину. Други случај је такође потврдио бунарни, подељени федерализам будући да је омогућио оним федералним јединицама које се противе ропству да донесу Законе о личној слободи који ће онемогућити државне званичнике да хапсе одбегле робове. Вид. *Sturges v. Crowninshield*, 17 U.S. 4 *Wheat*. No. 22-1819 <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/122>

Велика депресија у САД између два светска рата означила је крај ере бинарног, подељеног федерализма. Кризни период заменила је велика индустријска и технолошка револуција која није могла да се задовољи теоријским „калупима“ бинарног федерализма. Равнотежа између федерације и федералних јединица се нарушила у корист савезних органа. Речима Миодрага Јовичића, „општи интереси читаве федерације стављени су у први план и зато се као основна тенденција појављује тражење начина за повећање сарадње између центра и федералних јединица“.¹¹¹⁸ Последично, долази до „бујања конкурентних мешовитих надлежности (заштита животне средине, здравство, заштита приватности) и разних заједничких тела која координишу сарадњу“. Због тога Мортон Гроцинс (*Morton Grodzins*) са Чикашког универзитета шесдесетих година XX века исправно примећује да многи, потпуно погрешно, расподелу надлежности у САД посматрају као „тростројну торту“.¹¹¹⁹ Далеко исправнији опис би била „мермер торта“, коју карактерише неодвојиво мешање свих састојака.¹¹²⁰ То „мешање“ је логична последица кооперативног федерализма односно оснивања међувладиних пројеката и тела у којима федералне и регионалне власти заједнички делују.

Значајан допринос преласку из бинарног на кооперативни федерализам својим тумачењима дао је и Врховни суд САД. Прва одлука у којој је потврђена теорија кооперативног федерализма донета је у случају „Дарби“¹¹²¹ од 1941. године. Након тога, наставља се тренд ширења надлежности федерације на унутрашње федералних јединица. С тим у вези поменимо нпр. случајеве: „Викард против Филбурна“¹¹²² од 1942. године, којим је драматично повећана регулаторна моћ савезне владе; „тзв. Обамакер (*Obamacare*)“¹¹²³ од 2012. године, којим је Суд потврдио право Конгреса да доноси већину одредби о заштити пацијената; и „Обергефел против Хоџса“¹¹²⁴ од 2015. године, којим су признати истополни бракови на територији свих педесет федералних јединица и дистрикта Колумбија. Међутим, упркос ери кооперативног федерализма, бинарни федерализам се повремено,

(01.09.2023); Prigg v. Pennsylvania, 41 No. 539-1842, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/41/539> (01.09.2023).

¹¹¹⁸ Миодраг Јовичић (1984), 115.

¹¹¹⁹ Nico Staytler, „The Currency of Concurrent Powers in Federal Systems“, *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making, Managing* (ed. Nico Staytler), Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2017, 1.

¹¹²⁰ *Ibid.*

¹¹²¹ United States v. Darby, 312 No. 100-1941, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/100/> (02.09.2023).

¹¹²² Wickard v. Filburn, 317 No. 111-1942, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/317/111/> (02.09.2023).

¹¹²³ National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 No. 519-2012, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/> (02.09.2023).

¹¹²⁴ Obergefell v. Hodges, 576 No. 644-2015, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/576/644/> (02.09.2023).

попут магле, рашири Сједињеним Државама будући да државе и даље имају значајну сферу аутономије у области здравства (лечење марихуаном, питање абортуса) и питања истополних заједница што је констатовао и Врховни суд САД.¹¹²⁵ Стога бисмо федерализам у САД оценили као претежно кооперативни будући да не можемо да останемо „имуни“ на оцену Кинкејда да су „страначка поларизација и присуство Доналда Трампа у Белој кући само додатно убризгали енергију у бинарни федерализам“.¹¹²⁶

* * *

Устав Сједињених Мексичких Држава се у члану 124. определио за претпоставку надлежности у корист федералних јединица, што значи да је мексички уставотворац предвидео да сва овлашћења која нису изричито додељена федералним властима припадају државама чланицама. То и не треба толико да нас чуди имајући у виду да је поменута уставна формулација „у потпуности следила десети амандман северног суседа“, наводи Ројас.¹¹²⁷ Изричите надлежности федерације, предмет су детаљног навођења у члановима 73-76. Устава Мексика. Међутим, интересантно је да се поменути члан 73. Устава у извесној мери „бави“ и мешовитим надлежностима. Конкретно, реч је о конкурентним мешовитим надлежностима („неправим“ надлежностима) попут дела материје опорезивања, јавног дуга, трговине и потрошње, у којима федералне јединице могу да регулишу поменута питања само док савезна власт у њима не препозна сопствени интерес. Ројас напомиње да је њихов број (конкурентних надлежности) стално растао, не само услед активности федералног парламента и Врховног суда, већ и кроз честе измене и допуне уставног текста.¹¹²⁸ Уставотворац је поред конкурентних мешовитих надлежности, предвидео и постојање паралелних мешовитих надлежности (заштита животне средине, просторно планирање, образовање, здравство), у којима федерација има право да доноси тзв. оквирне законе (*ley general*), које ће касније разрадити законодавство федералних јединица (члан 73. став 29г). Међутим, у пракси, „федерација често ‘одлази предалеко’, детаљно регулишући поједина питања“, услед чега они постају „самопримењиви, без

¹¹²⁵ The Guardian, US Supreme Court overturns abortion rights, upending Roe v. Wade, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/24/roe-v-wade-overturned-abortion-summary-supreme-court> (01.09.2023).

¹¹²⁶ John Kinkaid, The Three Shades of American Federalism”50 Shades of Federalism, <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/the-three-shades-of-american-federalism/?fbclid=IwAR2SOT8cSF-BUgZ6FZH6M6EiRn8AE4UBTet5Ba3WG5vT3ljuS0nJFjiAeBE> (01.09.2023).

¹¹²⁷ Daniel Barceló Rojas, „Mexico (Mexican United States) – Centralization, Innovation with Resistance from the States”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 218.

¹¹²⁸ *Ibid.*, 219. Важно је споменути да је управо члан. 73. био предмет уставних измена и допуна преко 100 пута. *Ibid.*

простора за учествовањем нижих нивоа власти у доношењу допунске регулативе”, истиче Гршић.¹¹²⁹ На крају, како би отклонио евентуалне спорове, уставотворац је чланом 117. предвидео и низ забрана за федералне јединице. Тако оне немају право на увођење међудржавних царина, убирање пореза на домаћу и страну робу, штампање новца, склапање савеза или уговора са другим државама, односно директног или индиректног давања обвезница или уговора о зајму страним владама, удружењима или приватним решењима. Због тога Хуан Маркос Гутијереш Гонзалес (*Juan Marcos Gutiérrez Gonzales*) констатује да је „расподела надлежности [...] изазвала централизацију“, те да је неопходно поменути надлежности „редефинисати новим уставним текстом“.¹¹³⁰ Из тог разлога се не можемо ни сложити са евентуалном оценом да у Мексику постоји кооперативни федерализам иако је уставотворац томе несумњиво тежио.

Парламентарни систем. Вестминстерске федерације. Расподела надлежности у вестминстерским парламентарним федерацијама одвија се у два правца. Један чини крајње оригинални канадски уставни модел за које се нешто касније определила и Индија, док се у „супротном смеру“ налази Аустралија, која је питање расподеле надлежности у потпуности регулисала по узору на Устав САД.

Главна одлика расподеле надлежности у Канади несумњиво представља претпоставка надлежности у корист федерације, утврђена чланом 91. ставом 1. Уставног закона. Она је донета јер се у Канади веровало да ће јака централна власт „федерацију лишити свих оних слабости које су САД довеле до грађанског рата“.¹¹³¹ Ту Симовић мисли на сузбијање снажних центрипеталних сила које снагу црпе из претпоставке надлежности у корист федералних јединица.¹¹³² У пракси, захваљујући активности Врховног суда Канаде, ова норма се примењује изузетно, само у ванредним ситуацијама.¹¹³³ Осим тога, канадски уставотворац је предвидео три листе надлежности – прву, коју чине овлашћења федерације (члан 91), другу, којом су детаљно наведена овлашћења федералних јединица (члан 92) и трећу, коју чине заједничке надлежности (члан 95). Свака од поменутих листа је веома детаљно уређена, па тако у надлежности федерације имамо тридесет тачака, у надлежности федералних јединица петнаест, док се у мешовитим надлежностима налазе питања

¹¹²⁹ Ненад Гршић (2018), 251.

¹¹³⁰ Juan Marcos Gutiérrez Gonzales, „Mexico: Federalism in the Democratic Transition“, *Forum of Federations*, http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Booklet_1/BL1-C07-mx-Gonzalez-en.pdf (11.06.2023).

¹¹³¹ Дарко Симовић (2005), 32.

¹¹³² *Ibid.*

¹¹³³ Врховни суд Канаде је чланом 91. ставом 1. изричито примењивао када се, седамдесетих година прошлог века, борио против инфлације као и раније, када се канадско друштво суочавало са заразним болестима и ратовима. Исто тако, Суд је утврдио да све нове надлежности не спадају у надлежности федерације већ да оне припадају и федерацији и федералним јединицама (Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Thomson Reuters, Toronto, 2017, 17-2, 17-7).

пољопривреде и имиграција.¹¹³⁴ Притом, Мекдонанд (*John A. MacDonald*) истиче да су очеви оснивачи Канаде све битне надлежности поверили федералном законодавцу.¹¹³⁵ Такав закључак век и по касније потврђују Малколмсон, Мајерс, Бајер и Бејтман који наводе да су питања међународне и домаће трговине као и опорезивања у потпуности поверена федералним властима, за разлику од уставног решења САД.¹¹³⁶ Истовремено, долази до проширења мешовитих надлежности и на материју природних ресурса, образовања и пензија.¹¹³⁷ Камерон (*David Cameron*) напомиње да су мешовите надлежности у Канади заправо конкурентне надлежности, будући да у случају спора предност има федерално законодавство.¹¹³⁸ Међутим, Врховни суд Канаде је у највећем броју предмета подржао идеју децентрализације Канаде, нарочито кроз стварање доктрине о тзв. водонепропусним преградама (*watertight compartments doctrine*).¹¹³⁹ Захваљујући њој, Врховни суд је изоловао надлежности федералних јединица истовремено их широко тумачећи, за разлику од надлежности федерације које је искључиво свео на члан 91. Уставног закона. Поред тога, Врховни суд Канаде је кроз неколико новијих одлука¹¹⁴⁰ узео у обзир и значај међувладине сарадње и активности, остављајући простора за даљи развој „уставне креативности и кооперативности“.¹¹⁴¹ Стога се можемо сложити да је канадски федерализам бинаран, са јасно одређеним надлежностима федералних субјеката, премда новија доктрина Врховног суда све више „отвара врата“ кооперативном федерализму захваљујући својим креативним тумачењима.

Сличан *modus operandi* „пратио“ је индијски уставотворац. Наиме, и он се у члану 248. Устава определио за претпоставку надлежности у корист федерације, да би потом, још детаљније регулисао надлежности федерације (Седми додатак, списак 1. у вези са чланом 246. ставом 1. Устава Индије) и федералних јединица

¹¹³⁴ Палермо и Кеслер погрешно наводе да се у надлежности федерације налази двадесет девет тачака, а у надлежности федералних јединица шеснаест будући да је члан 91. допуњен у тачки 2а (осигурање незапослених) уставног закона од 1940. године, а да је у члан 92. став 1. тачка 1. укинута Уставним законом од 1982. године. Упор. Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 148; Justice Law Website, The Constitutional Acts from 1867 to 1882, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-3.html#h-18> (18.06.2023).

¹¹³⁵ Наведено према: Patrick Malcolmson, Richard Myers, Gerald Baier, Thomas M. J. Bateman (2016), 62.

¹¹³⁶ *Ibid.*

¹¹³⁷ David Cameron, „Canada. Two Languages, Ten Provinces, Three Territories and Indigenous People“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 103.

¹¹³⁸ *Ibid.*

¹¹³⁹ Stephen Tierney (2022), 276.

¹¹⁴⁰ Упор. *Orphan Well Association v. Grant Thornton Ltd* 2019 SCC 5 (2009); *Reference re Pan-Canadian Securities Regulation* 2018 SCC 48 (2018).

¹¹⁴¹ Scott Carrière, „The Emergence of the a Normative Principle of Co-Operative Federalism and Its Application“, *Alberta Law Review* 4/2021, 920.

(Седми додатак, списак 2. у вези са члан 246. став 3. Устава Индије), као и мешовите, конкурентне надлежности (Седми додатак, списак 3. у вези са чланом 246. ставом 2. Устава Индије). Тако се у надлежности федерације налази безмало стотину овлашћења од којих су најзначајнија спољни послови, унутрашњи послови, одбрана, атомска енергија итд. У надлежности федералних једница налази се шездесет једно питање, од којих се по значају издвајају питања јавног реда и мира (полиција) и поједини порези, док се у мешовитим надлежностима налази чак педесет две надлежности попут кривичноправне материје, медија, организације и уређења правничке и других професија. Дас Басу напомиње да је оваква уникатна трострука расподела надлежности производ закона угледања на Закон о управљању Индијом од 1935. године.¹¹⁴² Исто тако, поменути ауторка напомиње да је број надлежности федерације, као и конкурентних надлежности значајно увећан на штету федералних једница. То се десило захваљујући уставним амандманима којих је од доношења и усвајања Устава Индије па до сада било чак сто пет ¹¹⁴³.

Међутим, за разлику од канадског уставотвораца за којег бисмо могли да се сложимо да на „суптилни“ начин фаворизује централну, федералну власт, Устав Индије то веома очигледно чини. Притом ту не мислимо само на квантитативна мерила (изузетан број овлашћења која се налазе у надлежности федерације), већ и на она која квалитативно утичу на јачање централне власти. Другим речима, превласт централних органа федерације видљива је и у случајевима проглашења ванредног стања због спољашње агресије или унутрашње побуне (члан 352. Устава), отказивања „уставне машинерије“ у некој држави односно њеног непоштовања Устава Индије (чл. 355-356. Устава Индије) и угрожавања финансијске стабилности државе или неког њеног дела (члан 360. Устава Индије). Саксена (*Rekha Saxena*) примећује да се у у поменутим случајевима „индијски устав трансформише из федералног у унитарни“.¹¹⁴⁴ Једина брана и „симбол отпора“ потпуној централизацији је Врховни суд који од деведесетих година века све рестриктивније тумачи широко постављену надлежности федерације.¹¹⁴⁵ Суд је у доброј мери успео да оспори превласт централних органа у случају евентуалног кршења чл. 355-366. Устава (отказивање „уставне машинерије“ у некој држави), наводећи као разлоге за такву одлуку немогућност утврђивања и задовољења

¹¹⁴² Durga Das Basu (2015), 329.

¹¹⁴³ National Portal of India, Amendments, <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/amendments> (21.08.2023).

¹¹⁴⁴ Rekha Saxena, „India. (Republic of India). Sharing Power with State and Local Governments”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries* 2020 (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 185.

¹¹⁴⁵ У случају „Западни Бенгал против Кешора индустрије“ Врховни суд је донео одлуку да моћ Уније (Индије – прим. А.Н.) да регулише и контролише порезе не представља препреку државама да, у складу са својим надлежностима, убирају порезе и таксе на својој територији“ („State Of West Bengal vs Kesoram Industries Ltd”, 1532/1994, 15 January 2004).

објективних критеријума.¹¹⁴⁶ Стога, чини нам се да се Врховни суд Индије позиционирао као „чувар“ индијске федерације премда ћемо се сложити и са оценом Саксене и Свендена (*Rekha Saxena, Wilfried Swenden*) који наводе да „повољније тумачење права федералних јединица (још увек – прим. А.Н.) није ограничено на све области“.¹¹⁴⁷

На крају, једино се аустралијски уставотворац определио за потпуно „пресликавање“ америчког обрасца. Чланом 107. Устава предвиђена је претпоставка надлежности у корист федералних јединица, док су члановима 51-52 заједно наведене надлежности федерације као и конкурентне мешовите надлежности.¹¹⁴⁸ Другим речима, савезној влади су припале „најзначајније“ надлежности попут спољних послова, финансија, опорезивања, одбране и трговине, док федералне јединице могу да уређују питања заштите животне средине, културног наслеђа, просвете и спорта све док централна власт федерације не одлучи да тим поводом донесе федерални закон. Уопште, примат федералног законодавства је потврђен и чланом 109. Устава Аустралије који у случају сукоба надлежности између федералног законодавства и законодавства федералних јединица, предност даје овом првом.

Одлуке Врховног суда Аустралије имале су далекосежне последице на функционалност федералног устројства у овој држави. Двадесетих година прошлог века Суд се у тзв. „случају инжењера“ (*engineers case*)¹¹⁴⁹ определио за примену доктрине бинарног односно подељеног федерализма. Наслеђе ове доктрине присутно је и данас¹¹⁵⁰, због чека Алан Фена Аустралију назива

¹¹⁴⁶ Упор. „S.R. Bommai vs Union Of India“, 1994 AIR 1918, 1994 SCC (3) 1. <https://indiankanoon.org/doc/60799/> (22.08.2023); „Nabam Rebia And Etc. Etc vs Deputy Speaker And Ors“, (2017) 13 SCC 332 <https://indiankanoon.org/doc/192490620/> (22.08.2023).

¹¹⁴⁷ Rekha Saxena, Wilfried Swenden, „The Indian Supreme Court and Federalism“, *Fédéralisme* 17/2017, 6. Према мишљењу поменутих аутора, Врховни суд је често стајао на страну федерације када је реч о спољним пословима или питању унутрашње реорганизације државе. *Ibid.*, 9.

¹¹⁴⁸ Поједине надлежности федерације могу се пронаћи у члану 90. и члановима 121-125. Устава Аустралије.

¹¹⁴⁹ *Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co Ltd*, [1920] HCA 54; 28 CLR 129; 7 App Cas 829; 16 CAR 231; [1920] 26 ALR 337, <https://jade.io/j/?a=outline&id=62882> (25.08.2023). Суд је у „случају инжењера“ разматрао да ли парламент на основу члана 51. става 35. Устава има право да у случају арбитраже у индустријским споровима доноси одребе које обавезују релевантна тела федералних јединица. Врховни суд је донео одлуку у корист федерације дословно тумачећи члан 51. Устава односно дајући изузетно велику ширину федералном законодавцу. Ова одлука је једна од најкритикованијих у историји аустралијског Врховног суда. За више детаља вид. Suri Ratnapala, Jonathan Crowe (2015), 278-280.

¹¹⁵⁰ Вид нпр. *South Australia v. Commonwealth (the First Uniform Tax Case)* (1942) 65 CLR 373, [1942] HCA 14, <https://jade.io/j/?a=outline&id=64227> (25.08.2024); *Re Wakim; Ex parte McNally* (1999) HCA 27, (1999) 198 CLR 511, <https://jade.io/j/?a=outline&id=68126> (25.08.2023).

„класичном бинарном (подељеном) федерацијом“.¹¹⁵¹ Међутим, „трагови“ кооперативног федерализма у Аустралији могу се препознати у оснивању међувладиних тела и потписивању међувладиних споразума између федерације и њених држава чланица (COAG)¹¹⁵² На тај начин се омогућава сарадња између федерације и федералних јединица у случајевима здравства, образовања, трговине итд. Стога, можемо се сложити да супрематија федерације и тзв. бинарни (подељени) федерализам и даље предњаче, али и да постепено јачају захтеви за кооперативним федерализмом који су још увек „предмет игнорисања“ Врховног суда Аустралије.

Парламентарни систем. Евроконтиненталне федерације. Извесни „шаблони“ односно сличности, могу се препознати приликом анализе расподеле надлежности у евроконтиненталним парламентарним федерацијама. Немачки уставотворац се у члану 30. и члану 70. став 1. определио за претпоставку надлежности у корист федералних јединица (лендера), истовремено предвидевши члановима 71. и 73. Основног закона питања која се налазе у искључивој надлежности федерације. Међутим, за разлику од релативно „сиромашног“, односно уског делокруга надлежности федерације, уставотворац је члановима 72. и 74. у чак тридесет три тачке веома исцрпно навео која су питања предмет конкурентне надлежности.¹¹⁵³ „На тај начин је федерација проширила свој делокруг активности“, примећује Ганлик¹¹⁵⁴, те се она може описати и као „унитарни тип федерализма“, указује Ковачевић.¹¹⁵⁵ Накнадно, члановима 91а, 91б, 91ц и 92е. Основног закона уведен је *sui generis* облик конкурентне надлежности. Наиме, у „питањима значајним за заједницу“ предвиђена је заједничка сарадња федерације и федералних јединица. У пракси, она подразумева могућност доношења закона од централних власти уз изричиту сагласност Федералног дома, што представља добар пример кооперативног федерализма. Шпански уставотворац је питању расподеле надлежности посветио три члана. Члан 148. Устава Шпаније је исцрпно навео области које се налазе у надлежности федералних јединица (чак двадесет и две), док је члан 149. Устава предвидео још исцрпнији делокруг надлежности централних власти укључујући и могућност доношења „оквирних закона“, по узору на (касније укинута) одредбу немачког устава. Поред

¹¹⁵¹ Alan Fenna, „Australian Federalism and the COVID-19 crisis“, *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (eds. Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Phillip Gonzalez), Routledge, London, 2021, 18.

¹¹⁵² Ово тело формирано је 1992. године и чине га представници извршне власти (председници влада) фед. јединица у Аустралији. Вид. Dan Meagher, Amelia Simpson, James Stellios, Fiona Wheeler, *Australian Constitutional Law. Materials and Commentary*, LexisNexis, Buttersworths, 2016, 702.

¹¹⁵³ Интересантно је напоменути да је питање паралелне мешовите надлежности уређено чланом 75. Основног закона укинута уставним законом 2006. године.

¹¹⁵⁴ Arthur Gunlicks (2003), 73.

¹¹⁵⁵ Бојан Ковачевић (2013), 142.

тога, Арсос (*Xabier Arzoz*) исправно примећује да је чланом 149. ставом 3. шпански уставотворац извршио и својеврсну претпоставку надлежности у корист федералних јединица, дозволивши „аутономним заједницама право на преузимање свих овлашћења која нису изричито поверена централним властима“.¹¹⁵⁶ На крају, још једном се угледајући на Основни закон Немачке, шпански уставотворац је чланом 150. ставом 3. у „случајевима општег интереса“ превидео постојање конкурентне надлежности.¹¹⁵⁷ Међутим, за разлику од Савезног уставног суда Немачке, који је тежио да развије кооперативни федерализам својим одлукама, Уставни суд Шпаније се понашао као „негатор федерализма“, изузетно широко тумачећи уставне одредбе о надлежности централних власти¹¹⁵⁸, због чега се питање постојања мешовитих надлежности у Шпанији метафорично може назвати правном фикцијом, будући да се „централна власт преко својих органа (*administration periferia*) неретко меша у надлежности федералних јединица“¹¹⁵⁹.

Полупредседнички систем. У државама које су се, макар формално, определиле за полупредседнички систем власти – Аустрији и Руској Федерацији, расподела надлежности је извршена на најразличитије начине мада јој је крајњи циљ био веома сличан. Аустријски уставотворац је овом питању посветио чланове 10-15. Устава, при чему је изузетно детаљном енумерацијом у члановима 10-11. уредио питање надлежности федерације¹¹⁶⁰, члановима 12-14. мешовиту надлежност¹¹⁶¹, а чланом 15. надлежност федералних јединица (лендера). Нешто касније је уставотворац члан 15. Устава допунио претпоставком надлежности у корист федералних јединица, истичу Бусјегер, Шрамек и Јохлер (*Peter Bussjäger*,

¹¹⁵⁶ Xabier Arzoz, „New Developments in Spanish Federalism“, *L'Europe en Formation* 1/2012, 182.

¹¹⁵⁷ Пи Суњер и Коређа Торенс (*Carles Viver Pi-Sunyer, Mercè Corretja Torrens*) овај облик конкурентне надлежности називају *de facto* конкурентном надлежношћу (*Carles Viver Pi-Sunyer and Mercè Corretja Torrens, „De Facto Concurrency in Spain“, Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making, Managing* (ed. Nico Staytler), Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2017, 115-138).

¹¹⁵⁸ Арсос као пример наводи одлуку Уставног суда Шпаније бр. 134 донету 2011. године у којој је Уставни суд заузео став да закони о буџетској стабилности нису у супротности са начелом аутономног деловања Каталоније и да своју уставну основу могу промаћи у изузетно екстензивном тумачењу члана 149. става 1. тачке 13. Устава Шпаније (*Ibid.*, 185-186). Идентичан став деле и Палермо и Кеслер, позивајући се додуше на нешто старију одлуку из 1981. године (*Francesco Palermo, Karl Kössler* (2019), 147).

¹¹⁵⁹ Tanja A. Börzel, „From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies“, *Publius* 2/2000, 23-24.

¹¹⁶⁰ Уставотворац наводи преко стотину надлежности федерације! Вид. *Peter Bussjäger* (2015), 14.

¹¹⁶¹ Члан 12. Устава Аустрије је измењен Уставним законом бр. 14/2019. Њиме су обрисане неке архаичне одредбе (ст. 2. и 3. који су се односили на реформу земљишта) и извршена је језичка стилизација норми. Пар година раније, Уставним законом бр. 138/2017 члан 14. Устава је такође доживео извесне стилске промене.

Christoph Schramek, Mirella M. Johler).¹¹⁶² Међутим, активност Уставног суда Аустрије и доцнији уставни амандмани само су додатно довели до „ерозије посебности лендера“, односно јачања централних власти, примећује Јан Ерк.¹¹⁶³ То је нарочито видљиво у одредбама о мешовитој надлежности, где централне власти имају могућност доношења тзв. оквирних закона који неретко остављају исувише мало простора аустријским лендерима за даље регулисање. Због свега наведеног Франческо Палермо оцењује да „постоји сложена, исувише гломазна расподела надлежности између федерација и федералних јединица (лендера) са исувише доминантном улогом федералног центра“.¹¹⁶⁴ Ипак, камен спотицања створен овом проблематичном поделом власти може се делимично заобићи закључењем приватноправних уговора између федералних јединица и федерације (члан 15а. Устава Аустрије). Овај уникатан облик кооперативног федерализма се у пракси показало ефикасним у случајевима збрињавања странаца и пружања помоћи, будући да се питање азила налази у надлежности федерације, а питање социјалних субвенција у надлежности федералних јединица.¹¹⁶⁵ Ипак, имајући у виду да потписивање уговора зависи од федерације, односно њених централних органа власти, тешко се може очекивати да ће овај облик кооперативног федерализма довести до децентрализације „једне од најцентрализованостијих федералних држава на свету“.¹¹⁶⁶

У Руској Федерацији расподела надлежности је нормирана члановима 71-73. као и чланом 76. Устава и у највећој мери је инспирисана немачким уставним решењима од 1919. и 1949. године. Притом, уставотворац је изричито навео питања у надлежности федерације као и случајеве заједничке надлежности (тзв. мешовита овлашћења), док је за све остале случајеве „увео“ претпоставку у корист федералних субјеката. Притом, морамо нагласити да су уставне одредбе из члана 72. става 1. Устава Руске Федерације, којима се предвиђа тзв. паралелна мешовита надлежност, у потпуности уређене као пандан немачком моделу оквирних закона. Захваљујући овој одредби, федерални парламент има могућност доношења и усвајања оквирних закона којима се успостављају општи принципи за организовање система државних органа на основу којих федерални субјекти у

¹¹⁶² Peter Bussjäger, Christoph Schramek, Mirella M. Johler, „Federalism and Recent Political Dynamics in Austria“, *Journal of Self-Government* 28/2018, 79.

¹¹⁶³ Jan Erk (2004), 14. Примера ради, уставни амандмани од 1962. године само су додатно проширили делокруг надлежности федерације додељујући јој и питање образовања што је у супротности са чланом 15. Устава Аустрије. *Ibid.*

¹¹⁶⁴ Francesco Palermo, „The Resilience of Austrian Federalism and How the Constitutional Court Supports it“, *100th Anniversary of the Austrian Constitutional Court*, IACL-AIDC Blog, <https://blog-iacl-aidc.org/100th-anniversary-of-the-austrian-constitutional-court/2020/10/8/quts03apxmajno427qwudax8eq4fmz> (18.06.2023).

¹¹⁶⁵ Peter Bußjäger, „Very Small Worlds: The Austrian Länder as Constituent Units of the Austrian Federation“, *L'Europe en Formation* 3/2013, 78-79.

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, 84.

Русији доносе допунске законе.¹¹⁶⁷ Међутим, Сергеј Шахрај (*Сергей Михайлович Шахрай*) оправдано истиче овај приступ „исувише идеалистичким и страним за руско поднебље“, будући да је овакав начин (пре)расподеле надлежности у пракси довео до „неразумног задирања у надлежности (федералних – прим. А.Н.) субјеката“.¹¹⁶⁸ Стрепње је, нажалост, потврдила пракса Уставног суда Русије који је у оквиру мешовитих надлежности у највећем броју случајева допустио федералним органима да сами одреде опсег сопствених овлашћења кроз доношење федералних закона. То је видљиво у случајевима опорезивања у којима је Суд утврдио да „не постоје изловани буџет Руске Федерације нити буџети њених субјеката, већ да су они саставни део јединственог финансијског система Руске Федерације [...] у оквиру којег могу да троше предвиђена финансијска средства“.¹¹⁶⁹ Уз то, након уставних амандмана од 2020. године, централним органима власти су „поклоњена“ још нека овлашћења која се традиционално додељују федералним јединицама, попут образовања, културе и здравства, али и јавне управе.¹¹⁷⁰ На тај начин је додатно проширена ионако широко постављена надлежност федерације, примећује Партлет.¹¹⁷¹

2.2. Расподела надлежности у консоцијативним системима власти

Напоследку, државе које су се определиле за консоцијативне системе власти (Швајцарска, Белгија, Босна и Херцеговина) су питање расподеле надлежности регулисале на најразличитије начине.

¹¹⁶⁷ На основу члана 72. става 1. Устава Руске Федерације усвојена су два изузетно детаљна оквирна закона – Закон о општим принципима организације јавне власти субјеката Руске Федерације усвојен 21. децембра 2021. године и Закон о општим принципима организације локалне самоуправе у Руској Федерацији усвојен 6. октобра 2003. године. Притом, први закон предвиђа листу од чак 170 мешовитих надлежности! Вид. Федералный закон N 414 (21.12.2021), https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (26.06.2023); Федералный закон N 131 (06.10.2003), https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (26.06.2023).

¹¹⁶⁸ Сергей Михайлович Шахрай, *Constitutio Incognita*, Красная Звезда, Москва, 2013, 190.

¹¹⁶⁹ Одлука Уставног суда Руске Федерације 12-П, 17.06.2004, https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48160/ (02.07.2023). На овом месту сетимо се и речи Борислава Пекића који је приметио да је у „телу државе буџет (је) исто што и кичма у људском“ (Борислав Пекић, *Писма из туђине*, Лагуна, Београд, 2015, 163).

¹¹⁷⁰ William Partlett (2021), 326.

¹¹⁷¹ *Ibid.*

Консоцијативни скупштински систем. Швајцарска је вероватно на најконфузнији начин регулисала питање расподеле надлежности. За разлику од других федералних држава, које су ово питање махом систематизовале у једном делу устава, швајцарски уставотворац то не чини. Он норме које уређују материју расподеле надлежности расипа по читавом уставном тексту, чинећи их тако непрегледим. Ипак, након пажљивог читања и њиховог проналажења могу се запазити одређене правилности. Најпре, швајцарски уставотворац је, по узору на Устав САД, предвидео претпоставку надлежности у корист федералних јединица (члан 3. Устава). Међутим, за разлику од Сједињених Држава, које претпоставку надлежности тумаче прилично екстензивно – сетимо се теорије о имплицитним (прећутним) надлежностима – швајцарски парламент дела потпуно супротно – он је до сада оклевао да федерацији повери нова овлашћења стриктно се држећи слова устава. Разлог за то представља релативно слаб Врховни суд, који на основу члана 190. Устава Швајцарске може да преиспитује искључиво кантоналне, али не и савезне акте, напомињу Линдер и Милер.¹¹⁷² То је, додуше, у потпуности у складу са једним од основних обележја скупштинског система власти према којем се парламент одређује као највиши орган, на основу којег ниједан други орган не може да поништава његове одлуке. Због тога је сваки предлог за проширивање надлежности федерације био предмет уставних промена које одликује сложена процедура обезбеђивања не само двотрећинске већине у оба дома, него и већине гласова на савезном и кантоналном референдуму. Ипак, неретке парцијалне уставне промене (до сада их је било преко 150) су успеле да постепено прошире надлежности федерације, иако повремено конзервативне политичке опције преко кантоналних референдума у појединим случајевима успевају да уложе вето на готово свршен чин, напомињу Милер и Фатер.¹¹⁷³ Тако су се временом у надлежности централних органа власти нашла најзначајнија макроекономска питања (члан 102), уређење железнице (чл. 87-87а), нуклеарна енергетика (члан 90), прехрана (члан 104), игре на срећу (члан 106) итд. Међутим, исто тако су и централне власти „имале слуха“ за жеље кантона па су поједина питања из области спољних послова које по слову устава припадају федерацији уступиле кантоналном нивоу (чл. 54-56. Устава). Тиме је, према речима Тирера и Мекларена (*Daniel Thürer, Malcolm MacLaren*), „омогућено да кантонима припадне извесно спољнополитичко биће“, што је добар пример праксе кооперативног федерализма.¹¹⁷⁴ На крају, важно је напоменути да је швајцарски уставотворац предвидео постојање мешовитих надлежности. У питању су конкурентне мешовите надлежности у којима федералне власти остављају простора законодавцима федералних јединица да детаљније уреде односно регулишу

¹¹⁷² Wolf Linder, Sean Mueller (2021), 64.

¹¹⁷³ Sean Mueller, Adrian Vatter, „Switzerland (Swiss Confederation). Governing with 26 Cantons, 4 Languages and Frequent Referendums“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 64.

¹¹⁷⁴ Daniel Thürer, Malcolm MacLaren, „Swiss Confederation“, *Foreign Relations in Federal Countires* (ed. Hans Michelmann) McGill-Queen 's University Press, London – Ithaca, 2009, 275-276.

материју својим законодавством. Међутим, обим конкурентних надлежности је расут по читавом уставу.¹¹⁷⁵ Он обухвата школство са посебним акцентом на високо образовање (чл. 62-63а), заштиту животне средине (члан 74. став 3), питање вода и водотокова (члан 76), грађевинске радове (члан 81а, став 3), транспорт (члан 87), енергетику (члан 89. став 1), помоћ економски угроженим кантонима (члан 103), агрикултуру (чл. 104-104а), здравствену и социјалну заштиту (чл. 117а-117б) те кривичноправну материју (члан 123). Стога, можемо закључити да је, захваљујући политичкој пракси са једне стране, али и постојању заједничких односно мешовитих надлежности са друге стране, *de facto* и *de iure* прихваћен кооперативни федерализам у Швајцарској.

Консоцијативни парламентарни систем. Белгијски уставотворац је питање расподеле надлежности регулисао на крајње оригиналан начин. Разлог за томе лежи у унитаристичкој прошлости ове младе федералне државе која се тек 1993. године у потпуности „преобукла“ у федерално рухо. Тако, Устав Белгије познаје надлежности федерације које су изричито наведене, али расуте по читавом уставном тексту и могу се пронаћи у члану 99. став 1, члану 162, члану 167. ставу 1. као и члановима 182-186. Претпоставка надлежности у корист федералних јединица нормирана је чланом 35. ставом 2. Устава Белгије. Надлежности федералних јединица односно региона нису предмет уставне материје, већ су уступљене законодавцу на основу члана 39. Устава Белгије. Међутим, специјални закон усвојен 1988. године – тзв. закон-модел који уређује надлежности белгијских федералних јединица не набраја такставно њихове надлежности како мисли једна група аутора код нас¹¹⁷⁶, већ само групише називе регионалних интереса чије тумачење препушта Уставном суду.¹¹⁷⁷ Примера ради, у надлежности регионалних интереса се налазе питања везана за њихову економију, енергетску политику, животну средину, транспорт итд.¹¹⁷⁸ Интересанто је поменути да уставотворац у члановима 127-130. изричито наводи надлежности зајединица у Белгији – у питању су употреба језика, образовање, култура и лична питања. Притом, употреба језика и право на образовање се црпе непосредно из уставног текста, док је нормирање права на културу и личних питања препуштено законодавцу. Стога, наводи Тирни, „постоји велика асиметрија између овлашћења региона и зајединица“.¹¹⁷⁹ На крају,

¹¹⁷⁵ Милер и Ватер само делимично наводе мешовите надлежности, а исто то чине и Палермо и Кеслер односно Станковић код нас. Упор. Sean Mueller, Adrian Vatter (2020), 344; Francesco Palermo, Karl Kössler (2019), 146; Марко Станковић (2020), 319.

¹¹⁷⁶ Примера ради Марко Станковић наводи да у Белгији постоји троуструка енумерација надлежности (федерација, заједнице и региони), а слично вели и Вучина Васовић када пише о „три врсте надлежности у Белгији“. Упор. Марко Станковић (2009), 152; Вучина Васовић (2012б), 185.

¹¹⁷⁷ Делпере критикује овако решење називајући га „напорним за тумачење“ (Francis Delpérée (2000), 381).

¹¹⁷⁸ Широки тумачењем, регионима односно федералним јединицама је 2014. године додељена значајна фискална аутономија. За више детаља вид. Jurgen Goossens, Pieter Cannoot (2015), 41.

¹¹⁷⁹ Stephen Tierney (2022), 201.

иако устав изричито не спомиње постојање мешовитих надлежности на шта нас неретко посећају и најзначајнији белгијски уставни правници¹¹⁸⁰, али и пракса Уставног суда Белгије¹¹⁸¹, њихово постојање је у данашњем друштву неминовно. Стога се у пракси неретко јављају случајеви тзв. обрнуте конкурентне надлежности – закон федерације је на снази све док федералне јединице и заједнице не донесу сопствене законе о спорном питању.¹¹⁸² Речју Делпереа, „у питању су пренете надлежности (*les compétences attribuées*)“.¹¹⁸³ Међутим, њихова примена је све више предмет критика. Калувер и Рошан (*Didier Caluwaert, Min Reuchamps*) истичу да је због ње „све мање аутономије за давање [...] што не искључује примену права вета заједница и региона у будућности у циљу задовољења својих политичких циљева“.¹¹⁸⁴ Стога, попут Лекура, можемо констатовати да су „центрифугални притисци [...] саставни (су) део белгијске политике и политичког система“.¹¹⁸⁵

Консоцијативни (полу)председнички систем. Устав БиХ је питање расподеле надлежности регулисао комбинованом применом система позитивне енумерације и система генералне клаузуле. Другим речима, члан III, 1. Дејтонског устава садржи детаљну енумерацију надлежности које припадају централним органима власти федерације, док је члан III, 3 предвидео да сва овлашћења односно надлежности која нису изричито додељена федерацији припадају Републици Српској и Федерацији Босне и Херцеговине. Међутим, код питања расподеле надлежности у БиХ јављају се три интересатна питања. Прво је везано за уставно нормирање појединих надлежности ентитета односно федералних јединица учињено чланом III, 2. Устава БиХ. Тако се у надлежности ентитета налазе питања пружања финансијске помоћи БиХ, право на успостављање специјалних паралелних односа са другим државама¹¹⁸⁶ и право на закључивање уговора са

¹¹⁸⁰ Више о томе вид. Марко Станковић (2009), 158-159.

¹¹⁸¹ Вид. Xavier Miny, „Les compétences et les modes de saisine de la Cour constitutionnelle: état des lieux au lendemain de la sixième réforme de L' Etat“, *La Cour Constitutionnelle. De l'art de modeler le droit pour préserver l'égalité*, Anthemis, Limal, 2006, 15-73.

¹¹⁸² Такви закони су, примера ради, усвојени у области рада и социјалне сигурности. Вид. Francis Delpérée (2000), 584-585.

¹¹⁸³ *Ibid.*

¹¹⁸⁴ Didier Caluwaert, Min Reuchamps, „Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'“, *Political Science* 1/2020, 70.

¹¹⁸⁵ André Lecours (2020), 57.

¹¹⁸⁶ Споразум о посебним односима између Републике Хрватске и Федерације Босне и Херцеговине је потписан 1998. године, а ратификован годину дана касније, док је споразум о специјалним паралелним везама између Савезне Републике Југославије (и њене правне наследнице, Републике Србије) и Републике Српске потписан 1997. године, а ратификован 2010. године. Упор. Sporazum o posebnim odnosima između Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine, https://www.ohr.int/ohr_archive/sporazum-o-posebnim-odnosima-između-republike-hrvatske-i-federacije-bosne-i-hercegovine/?print=pdf (23.07.2023); Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Srpske (1997), https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=76723 (23.03.2024). У последње време

другим државама и организацијама.¹¹⁸⁷ Овакво решење нам се чини сувишним будући да су надлежности федерације таксативно наведене, те да поменуте надлежности по сили устава произилазе из одредбе о претпоставци надлежности у корист федералних јединица. Друго интересно питање везано је за (не)постојање заједничких надлежности. Наиме, дејтонски уставотворац је постконфликтну БиХ замислио као високо децентрализовану федералну државу – државу бинарног односно подељеног федерализма – са јасно утврђеним надлежностима централне власти и ентитета. Међутим, постдејтонска стварност и активност Уставног суда БиХ, те Високог представника УН, утицале су на „проналазак“ заједничких надлежности у осталим одредбама босанскохерцеговачког Устава, као и у његовим каснијим анексима. Реч је о материји људских права, кривичноправној материји, изборном систему, пореском тржишту, инвестирању и високом образовању. У њима је широком тумачењем Уставног суда БиХ „главна реч“ додељена централним органима власти БиХ, конкретно законодавном телу БиХ као и Високом представнику УН – који имају право на доношење оквирних закона, који неретко задиру у овлашћења ентитета.¹¹⁸⁸ Ти разлози су довели до „заоштравања“ односа између Републике Српске и Босне и Херцеговине која је оспорила избор Кристијана Шмита (*Hans Christian Friedrich Schmidt*) на место Високог представника УН за БиХ, али и донела закон о неважности одлука Уставног суда БиХ на својој територији.¹¹⁸⁹ Тиме је (за

све више се разговара и о потписивању споразума о специјалним, паралелним везама између Црне Горе и Републике Српске. Вид. Dodik ponudio Crnoj Gori sporazum o specijalnim vezama, *Glas Srpske*, https://www.glassrpske.com/lat/novosti/vijesti_dana/dodik-ponudio-crnoj-gori-sporazum-o-specijalnim-vezama/510735 (23.03.2024).

¹¹⁸⁷ Кајл пружање финансијске помоћи БиХ од стране Републике Српске и Федерације БиХ назива једним крајње „необичним и оригиналним аранжманом“ који је упоредив са „финансијским аранжманом Европске уније, чији буџет зависи од доприноса држава чланица“. Кајл потпуно исправно примећује и да је „Уставни суд у значајној мери утицао на ‘меку’ промену постојеће уставне одредбе увођењем јединственог пореског тржишта 2006. године“ (Soeren Keil (2013), 109-110)).

¹¹⁸⁸ Оквирним законодавством Уставни суд БиХ и Високи представник УН за БиХ су најпре „створили“ паралелну мешовиту надлежност, да би касније покренули и питање стварања конкуретне надлежности. Вид. Harun Išerić, „Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH“, *Sveske za javno pravo* 28/2017, 26-30. Тако су, на пример, Уставни суд БиХ као и Високи представник УН за БиХ питање права на имовину, које је до сада регулисало законодавство ентитета, изузетно широким тумачењем подвели под материју људских права сматрајући да његово регулисање треба да се нађе у надлежности БиХ. Оваква одлука проузроковала је бојкот обе институције од стране свих институција власти Републике Српске.

¹¹⁸⁹ Власти Републике Српске истичу да Кристијан Шмит није именован у складу са чланом 1. анекса Х Дејтонског мировног споразума, будући да његово именовање није учињено адекватном резолуцијом Савета безбедности УН. Овакво виђење је правно поткрепљено становиштем Европског суда за људска права који је у пресуди у случају „Берић и остали против БиХ“ закључио да се Високи представник УН именује од стране Савета безбедности УН. Вид. ECtHR, *Berić and Others v. Bosnia and Herzegovina*, No. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 and 25496/05, para. 12.

сада) онемогућено коришћење права вета конститутивних народа односно заштита њихових виталних интереса, будући да је Устав БиХ коначну реч у случају спора доделио Уставном суду БиХ.

На крају, треће интересантно питање је уставно дефинисање додатних надлежности (члан III, 5 Устава БиХ), које једна група босанскохерцеговачких аутора назива „златним рудником функција и надлежности институција Босне и Херцеговине“ а друга „каменом спотицања [...] јер стимулишу централизацију и унитаризацију земље“.¹¹⁹⁰ У питању је свакако најоригиналније решење без преседана у упоредном праву према којем је могуће да БиХ преузме надлежности: 1) у свим оним стварима у којима су се сагласили ентитети; 2) у питањима везаним за арбитражу, људска права, избеглице и расељена лица те питањима очувања културне баштине као и 3) у свим оним случајевима која се тичу очувања суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета БиХ.¹¹⁹¹ То значи да Устав БиХ истовремено предвиђа претпоставку надлежности у корист федералних јединица као и њихово развлашћивање. Другим речима, овако широко постављена уставна формулација омогућила је широко тумачење и политичке манипулације унутар БиХ што је, примера ради, исходovalo губитком чак 83 надлежности Републике Српске у корист БиХ.¹¹⁹² Истовремено, додатне надлежности створиле су само привид кооперативног федерализма, иако су ствари у пракси потпуно другачије. Стога је интересатно видети како ће се решити питање „враћања“ надлежности ентитетима које је покренуло руководство Републике Српске. Чини нам се да ће одговор на ово питање зависити од политичких прилика унутар (и ван) БиХ, као и од уставне праксе и обичаја.

Када је реч о Уставном суду БиХ, званичници Републике Српске оправдано истичу да је ово једини државни орган који није устројен по начелу консociјативне демократије. Наиме, у његовом саставу се налази по двоје судија из редова бошњачког, српског и хрватског народа као и троје страних судија које именује ЕСЉП. У пракси, изузетно велики број одлука је донет захваљујући удруженим гласовима бошњачких и страних судија што је БиХ постепено, из високо децентрализоване државе, претварало у централизовану. Непостојање српских судија у саставу сада већ крњег Уставног суда БиХ, као брисање обавезног присуства макар једног српског судије приликом доношења одлука довело је до радикализације односа унутар политичких руководства трију конститутивна народа БиХ, односно усвајања закона унутар Републике Српске којима се више не признају одлуке Уставног суда БиХ. Вид. Закон о непримјењивању одлука Уставног суда БиХ, *Службени гласник Републике Српске* бр. 60/23.

¹¹⁹⁰ Упор. Harun Išerić (2017), 37; Миле Дмичић, „БиХ као државна заједница *sui generis* – привремено решење или модел за будућност“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2010, 220.

¹¹⁹¹ Трећи разлог је најчешће коришћен за јачање надлежности БиХ. Вид. Горан Марковић (2012), 151-154.

¹¹⁹² Radio televizija Republike Srpske, *Kako su Srpskoj godinama oduzimate nadležnosti*, <https://lat.rtrs.tv/vijesti/vijest.php?id=231098> (23.04.2024).

2.3. Епилог: како утиче расподела надлежности на системе власти?

На крају, након свега реченог можемо констатовати да расподела надлежности у извесној мери утиче на „обликовање“ свих поменутих система власти модерних федералних држава.

У класичним системима власти, тј. у председничком систему је под „плаштом“ ширења мешовитих надлежности дошло је до јачања начела супрематије федерације у односу на начело аутономије федералних јединица. Супрематија федерације ојачала је положај законодавне и извршне власти, „допунивши“ њихов каталог овлашћења, чиме је имплицитно дошло и до снажења сâмог система власти, док је систем „кочница и равнотежа“ утицао на то да то јачање не отргне контроли. Међутим, за разлику од председничког система, у којем је еволуција расподеле надлежности омогућила његово „јачање“, у класичном парламентарном и полупредседничком систему су различите друштвено-политичке околности државâ онемогућиле извођење општих закључака. Наиме, иако правилна и балансирана расподела надлежности између федералне и регионалних влада у парламентарном систему омогућава законодавном телу да се „усмери“ на законодавни рад и надзор извршне власти, у пракси је то веома тешко оствариво, чему сведочи опстанак бинарног (подељеног) федерализма у Канади или јачање централизма (не супрематије федерације) у Индији. Слично је и са класичним полупредседничким системом, премда је код њега додатни проблем како задовољити „апетите“ председника, с једне стране и парламентарне већине, с друге стране, посебно уколико долазе из различитих политичких странака. Уз то, додатну потешкоћу нам представља недостатак репрезентативног узорка, будући да се Аустрија у пракси „понаша“ као парламентарна федерација, а Русија све више као аутократија.

Напослетку, у консоцијативним системима, широко постављене надлежности федералних јединица „штите“ се од централизације једним од главних састојака овог система власти – правом вета. Он је до сада овим поводом неколико пута коришћен само у Швајцарској, премда постоје индиције да у наредном периоду буде примењен и у Белгији и БиХ, нарочито имајући у виду све веће ширење надлежности федерације на уштрб федералних јединица, са чим нису сагласне федералне јединице поменутих држава. Штавише, Швајцарска је захваљујући одабраном систему организације власти била у обавези да једино кроз референдумско изјашњавање и уставне промене редефинише питање расподеле надлежности, будући да се Врховни суд налази у подређеном положају у односу на Савезну скупштину и да због тога нема право тумачења федералних прописа.

3. Закључак

Како смо у претходној глави сагледали какав је узајамни однос између анатомије односно грађе система власти - законодавне и извршне власти - и модерне федералне државе, тако нам је анализа физиономије односно функционисања различитих система власти, омогућила да уочимо како изборни и страначки системи, као и расподела надлежности, утичу на стабилност федералног државног аранжмана.

Анализа изборних и странаčkih система у оквиру класичних система власти показује да већински изборни системи могу допринети високој репрезентативности федералних јединица у општепредставничком дому, али често „по цену гломазности“ и смањене ефикасности извршне власти (вестминстерске парламентарне федерације), или могу остати без утицаја на извршну власт, захваљујући начелу чврсте или тзв. тврде поделе власти (председнички систем). Насупрот већинском изборном систему, пропорционални и комбиновани системи у оквиру класичних парламентарних и полупредседничких система могу допринети још праведнијој заступљености федералних јединица у оквиру политичких власти, премда коначан исход зависи и од „изборне географије“ као и структуре страначког система (упор. с једне стране Аустрију и Немачку, а с друге стране Шпанију и Руску Федерацију). Напоследку, све федерације које су одабрале неки од консоцијативних система поседују пропорционални систем који делује као „природан избор“ ради очувања плуралног карактера друштава, али страначка фрагментација често доводи до блокаде и слабе ефикасности, са изузетком Швајцарске, где је страначки систем временом еволуирао у стабилнији модел.

Када је реч о расподели надлежности, класични председнички систем кроз баланс „скелета“ власти и ширења мешовитих надлежности успева да ојача систем власти као и начело супрематије федерације, без угрожавања начела аутономије федералних јединица, док класични парламентарни и полупредседнички системи, услед различитих друштвено-политичких околности унутар модерних федералних држава показују разнолике резултате. Консоцијативни системи власти штите надлежности и аутономију федералних јединица правом вета, који представља једно од његових градивних обележја, али често по цену успоравања процеса одлучивања.

Из свега произилази да физиономија система власти – изборни и страначки системи и расподела надлежности – додатно усложњава питање компатибилности различитих облика државне власти са федералним обликом државног уређења. Изборни и страначки системи могу унапредити начело партиципације, неретко,

додуше, на рачун ефикасности, док расподела надлежности може ојачати начело супрематије федерације, али и начело аутономије федералних јединица, у зависности од конкретних околности. Најуспешнијим моделом се показује онај који у највећој мери обезбеђује функционалну равнотежу између ова три начела модерне федералне државе (начело партиципације федералних јединица, начело супрематије федерације, начело аутономије федералних јединица) што је у пракси постигнуто у ограниченом броју примера – класичном председничком систему, консоцијативном скупштинском систему, а можда и немачком практиковању класичног парламентарног система. У осталим случајевима, физиономија система власти често је плод компромиса који наглашава једно начело на уштрб другог, што потврђује да ни овде, као ни у анатомији система власти, нема универзалног решења, већ непрестаног трагања за специфичном институционалном равнотежом.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

1. – Проучавање „Система власти у модерним федерацијама“ представљало је један изузетно изазован и сложен задатак. Наше вишегодишње истраживање започето је повратком у „прошлост“. Путовањем уназад кроз време покушали смо да сагледамо који су све то чиниоци утицали на одабир појединих система организације власти као и федералног државног уређења. Истовремено, поглед уназад нам је дао добар преглед еволуције система власти и федералне државе. „Повратак у будућност“, или боље речено садашњост је наше истраживање свео на нормативну анализу одабраних система власти у модерним федералним државама, праћену политиколошким приступом, као и на проучавање међусобног утицаја који различити системи власти имају у додиру са федералним државним аранжманом.

Овај дугачак пут кроз најразличитије системе власти и федералне државе могао је врло лако да нас одведе странпутицом. Од 193 држава које данас препознаје организација Уједињене нације, око тридесетак се, макар по слову устава, могу посматрати као федералне. Стога је било важно поставити одређене критеријуме и тиме ограничити наше истраживање не само у времену, него и у простору. Дефинишући у уводим разматрањима модерну федерацију уз помоћ критеријума Пјера Пактеа као сложени облик уређења државе који подразумева демократски политички режим, а који се заснива на супрематији федералног устава, али у којем део надлежности припада федералним јединицама, као и право на партиципацију у вршењу федералне власти, наше истраживање смо свели на 15 модерних федералних држава. Ипак, како је анализа одмицала, тако се и тај број смањивао. „Сиренски зов ауторитаризма (Е. Еплбаум)“, односно акутелне ауторитарне тенденције у појединим државама Латинске Америке (Венецуела, Бразил, Аргентина), увериле су нас да ове државе само условно можемо посматрати као федералне, јер у њима недостаје главни састојак федерације – демократија. Детаљна анализа система власти Руске Федерације сведочи да и у овој држави мањка демократије, односно да је систем власти (ре)организован као ауторитарни.

2. – Историјски осврт, као и колоритна садашњост, уверили су нас да системи власти доживљавају непрестану метаморфозу. Другим речима, „континуирани

развој друштва проузроковао је перманентну еволуцију класичних облика организације власти (Д. Поповић)“. Одиста, постојећи облици (п)остали су преуски да верно осликају најразличитије импликације у друштву и држави. Односи између законодавне и извршне власти се постепено мењају, а тиме се, у већој или мањој мери, преобликују и основна обележја председничког и парламентарног система власти. Штавише, промењени односи унутар двеју политичких власти, које чине основну градивну јединицу сваког система власти, проузроковали су спонтану појаву полупредседничког система власти. Једину константу представља уникатни, швајцарски скупштински систем, који додупе не познаје односе између законодавне и извршне власти, имајући у виду да је заснован на теорији о демократском јединству власти. Међутим, шта се догађа са изразито плуралним, подељеним федералним државама? Да ли у њима неометано функционишу постојећи обрасци организације власти – председнички, парламентарни и полупредседнички? Одговор на поменуто питање био би само делимично потврдан, јер је у њима „понуда постојећих институција недовољна, несвеобухватна (Ф. Фукујама)“. Односи између законодавне и извршне власти, односно односи унутар најразличитијих система власти у плуралним друштвима модификовани су сопственим комплексним обележјима, односно потребом за репрезентативности свих тих различитости унутар законодавне и извршне власти. Другим речима, такви системи нису успостављени на класичној, већинској демократији која познаје победника и поражене, већ на консоцијативној демократији, која познаје више победника и на тај начин „тежи да прошири већину на што већи круг субјеката (А. Лајпхарт)“. Такво схватање демократије кључно је за стабилизацију конфликтних и постконфликтних друштава и на њеним темељима смо успоставили ширу поделу система власти на класичне и консоцијативне. Другим речима, класични и консоцијативни системи за свој основ узимају постојеће облике организације власти, али је њихова организација извршена по правилима већинске односно консоцијативне демократије.

3. – Попут метаморфозе организације власти, преображај временом доживљава и концепт федералне државе. Велике заслуге за то припадају „анатомији“ односно грађи система власти унутар њих. Однос законодавне и извршне власти се, поменули смо, временом променио. Економска криза, а потом и убрзан индустријски напредак човечанства у комбинацији са промењеном, ојачаном улогом државе након Првог светског рата је тас политичке моћи са парламента „усмерио“ ка извршној власти. Разлог за то представља већа ефикасност егзекутиве, која по правилу представља оперативни део власти, насупрот легислативи, чија је моћ атрофирала, будући да се парламент свео на „својеврсну причаоницу (М. Станић)“. Другим речима, извршна власт много лакше доноси одлуке од законодавне и зато преузима примат од ње.

Законодавна власт је од посебног значаја за федерално уређене државе. Наиме, један од аксиома теорије федерализма је постојање дводомог парламента, у којем горњи дом осликава вољу федералних јединица. Штавише, он се неретко у

науци посматра као услов свих услова федерације. С тим у вези је посебно интересно анализирати како се поменути системи власти понашају у додиру са горњим, федералним домом, односно који систем организације власти је у стању да обезбеди равноправност домова и тиме истинску партиципацију федералних јединица у законодавној надлежности. У оквиру класичних система власти, начело партиципације у раду федералног парламента је у највећој мери обезбедио председнички систем, због чврсте поделе власти, односно одвојености законодавне од извршне власти. У њему су оба дома федералног парламента равноправна. Насупрот председничком, парламентарни и полупредседнички систем у оквиру класичних и консоцијативних система су обезбедили примат општепредставничком дому, и тиме свели на минимум степен примене начела партиципације, будући да у случају сукоба домова (бројчану) предност има доњи дом. Надмоћ општепредставничког дома у односу на федерални је обезбеђена и захваљујући мекој подели власти, према којој је Влада одговорна искључиво пред доњим домом. Ипак, начело партиципације је колико-толико добило сврху у евроконтиненталним парламентарним федерацијама, полупредседничком систему Русије и Аустрије, те консоцијативном парламентарном систему Белгије, захваљујући уставној норми на основу које је обезбеђен монопол горњег, федералног дома у питањима од непосредног значаја за федералну државу. Напослетку, консоцијативни скупштински систем је обезбедио равноправност домова у законодавној материји, односно висок степен остваривања начела партиципације, што је у природи теорије о демократском јединству власти. Равноправност домова је обезбеђена и у консоцијативном (полу)председничком систему БиХ, додуше, на штету ефикасности у раду законодавног тела.

Међутим, поред партиципације федералних јединица у раду федералне легислативе, све је присутнија партиципација федералних јединица и у раду извршне власти федерације. Оваква тврдња је својевремено представљала уставноправну „јерес“, а данас све више представља правило, готово аксиом. Разлог за то је померање тежишта моћи са законодавне на извршну власт, имајући у виду да је управо активна егzekутива постала центар политичке моћи и управљања. Наиме, начело партиципације у оквиру колегијалног органа федералне извршне власти је постало правило у консоцијативним системима власти, што је у складу са природом и обележјима консоцијативне демократије, а све више класичних система такође примењује ово начело. Подсећања ради, начело партиципације се данас може пронаћи у класичним председничким системима САД и Мексика – додуше у готово занемаривој мери – само приликом избора шефа државе, као и у саставу колегијалне извршне власти вестминстерских парламентарних федерација, захваљујући њиховом мултикултуралном карактеру, високом степену остваривања политичке културе и снази уставних обичаја. Другим речима, све је више федералних држава које критеријум стручности приликом састава федералне егzekутиве жртвују начелу партиципације.

4. – Преображај система власти као и концепта федералног државног уређења условљен је и утицајем изборних и страначких система, као и расподелом надлежности. Они посредно диктирају „физиономију“ односно функционисање система власти у модерним федерацијама. Другим речима, утичу на градивне елементе свих система организације власти – законодавну и извршну власт.

Захваљујући различитим изборним и страначким системима, начело партиципације је, попут пукотине, пронашло пут и до општепредставничког дома федералног парламента. Поред тога што представља све грађане, општепредставнички дом федералног парламента репрезентује и различите друштвене и регионалне групе. То је нарочито значајно за системе власти засноване на мекој подели власти, јер се у њима колегијални орган федералне извршне власти бира и разрешава управо у доњем дому федералног парламента, па се тако партиципација додатно преноси са општепредставничког дома на колегијални орган федералне егzekутиве. Такав је случај са свим класичним системима власти изузев председничког, као и са свим консоцијативним системима осим скупштинског. У свима њима је подела изборних јединица начињена тако да одговарају границама федералних јединица, што је последично довело до високе партиципације различитих региона и друштвених група, штавише без обзира на одабир изборног система. Другим речима, иако систем релативне већине фаворизује двостранацје, он у томе није „успео“ у вестминстерским федерацијама, захваљујући подели изборних јединица тако да се чује глас разних друштвених и регионалних странака. Пропроционални и комбиновани системи су сами по себи сродни идеји вишестранацја, која је у комбинацији са великим бројем изборних јединица, увела сву друштвену шареноликост у федералне органе. Ипак, треба напоменути да се консоцијативном парламентарном систему Белгије и консоцијативном (полу)председничком систему Босне и Херцеговине, услед трајне подељености друштва, развио етнички вишестраначки систем који значајно успорава ефективност у делању федералних органа. Напошетку, изузетак од било какве примене начела партиципације у оквиру општепредставничког дома федералног парламента представљају системи организације власти у Шпанији и Руској Федерацији, у којима је изборни инжењеринг суштински онемогућио адекватну регионалну нити били какву етничку, верску и другу заступљеност у оквиру доњег дома федералног парламента.

Расподела надлежности као иманентно својство федералне државе, везана је у највећој мери за однос између начела супрематије федерације и начела аутономије федералних јединица. Међутим, она је, на извешан начин, успела да утиче и на развој појединих система организације власти. Реч је о класичном председничком систему у којем је појава нових надлежности проузроковала јачање начела супрематије федерације, што је последично довело до снажења законодавне и извршне власти, кроз ширење њихових овлашћења. Расподела надлежности значајна је и на федерације консоцијативног система, које, захваљујући једном од основних обележја консоцијативне демократије - праву вета - штите начело аутономије федералних јединица. Штавише, у Швајцарској се, захваљујући

консоцијативном облику скупштинског система, начело аутономије додатно штити активношћу федералног парламента који оклева да федерацији повери додатна овлашћења. Разлог за то представља правна природа скупштинског система према којем је скупштина одређена као највиши орган власти, па ниједан други не може да поништава њене акте, укључујући и Врховни суд Швајцарске. У преосталим системима власти у модерним федералним државама извођење општих закључака није могуће због различитих друштвено-политичких околности. Међутим, један закључак је и за њих константа – бујање „мешовитих надлежности“ свакако је ојачало односно повећало овлашћења законодавних и извршних органа федерације.

5. - Напоследку, преостаје нам да одговоримо на питање – који се то систем власти најбоље слаже са федералним државним уређењем? Сви поменути системи власти – класични и консоцијативни, а у оквиру њих председнички, парламентарни, полупредседнички и скупштински, показали су се, у већој или мањој мери, функционалним у федералном државном аранжману. Ипак, проучавајући однос између двеју политичких власти – законодавне и извршне – из којих су поменути системи власти саткани, као и утицај који је на њих извршило начело партиципације, чини се да су класични председнички систем и консоцијативни скупштински систем показали као ефикаснији у додиру са федералном државом. У првом случају разлог за то можемо пронаћи у чврстој подели власти односно егалитарном бикамерализму, док је у другом случају теорија о демократском јединству власти такође „произвела“ равноправне домове. Насупрот њима, класични и консоцијативни системи власти засновани за на мекој подели власти (парламентарни и полупредседнички) показали су извесне слабости. Када је реч о законодавној власти, федерални дом је остао у „сенци“ општепредставничког, који ужива предност у одлучивању у односу на њега, а притом има утицај и на састав колегијалне федералне егзекутиве.

Ипак, поменути теоријски ставови не смеју остати имуни на практичне појаве у друштву. Из претходне анализе уверили смо се да се класични председнички систем показао готово укорењеним у САД и да се, осим Мексика, сваки други покушај имитирања овог облика организације власти, показао неуспешним. Шта додати на то да је консоцијативни скупштински систем пример без хомолога у упоредном праву? Стога је потребно уважити друштвену стварност и практичне разлоге који су довели до све веће примене система тзв. меке или гипке поделе власти. Да они нису неспојиви са федералним државним уређењем, јасно је услед динамичног развоја федерализма, који је унутар класичних и консоцијативних система пронашао све више места начелу партиципације у оквиру колегијалне федералне извршне власти. Томе треба придодати и појаву овог начела у оквиру општепредставничког дома федералног парламента, захваљујући архитектури изборних јединица унутар изборних система, као и појави политичких странака које у оквиру овог дома заступају најразличитије (па и регионалне) интересе.

ПОПИС ЛИТЕРАТУРЕ

МОНОГРАФИЈЕ, ЗБОРНИЦИ И ЧАСОПИСИ НА СРПСКОМ И СРОДНИМ* ЈЕЗИЦИМА

Авакумовић, Александар, „Данашњи Аустријски Устав“, *Архив за правне и друштвене науке* 5-6/1921.

Андрић, Драгоје, *Утицај федералних јединица на положај савезне егzekутиве* (магистарски рад – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Андрић, Иво, *Боливар – непрекидна слобода*, Багдала, Крушевац, 1983.

Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012.

Баста Флајнер, Лидија, „Партиципативна права у оквирној конвенцији Савета Европе - проблем природе мањинских права“, *Колективна права и позитивна дискриминација* (ур. Миодраг Јовановић), Службени гласник, Београд, 2009.

Баста, Лидија, „Мањина и легитимитет савезне државе – Поглед ‘са стране’ на швајцарски модел“, *Федерализам и проблем мањина у вишеетничким заједницама – Упоредна анализа Швајцарске и Југославије* (ур. Томас Флајнер, Слободан Самарџић), Институт за европске студије, Београд, 1995.

Баста, Лидија, „Тежа и противтежа (check-and-balances) као принцип парламентаризма – Три примера из теорије савременог англоамеричког конституционализма“, *Политичка мисао* 4/1982.

Беширевић, Виолета, „Уставно судство у земљама у транзицији: лекције из упоредног права“, *Улога и значај уставног суда у очувању владавине права* (ур. Боса Ненадић), Уставни суд Републике Србије и ИП „Глосаријум“, Београд, 2013, 280.

* Под сродним језицима подразумевамо језике настале на територији некадашње Југославије.

Беширевић, Виолета, *Основи уставног права Европске Уније*, Правни факултет Универзитета „Унион“ у Београду и Службени гласник, 2023.

Бодријар, Жан, *Симулакруми и симулација* (превела с француског Фрида Филиповић), ИП Светови, Нови Сад, 1991.

Boban, Davor, „Ustavni modeli polupredsjedničkih sustava vlasti u Rusiji i Poljskoj“, *Analiza hrvatskog politikološkog društva* 1/2006.

Брајс, Џемс, *Савремене демократије I* (превео с енглеског Драгомир Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1931.

Брајс, Џемс, *Савремене демократије II* (превео с енглеског др Драгомир Иконић), Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1932.

Bryce, Jakov, *Američka država* (preveo s engleskog Davorin Krmpotić), Tisak T. Devičić & Co, Senj, 1907.

Васовић, Вучина, *Савремене демократије I*, Службени гласник, Београд, 2012а.

Васовић, Васовић, *Савремене демократије II*, Службени гласник, Београд, 2012б.

Васовић, Вучина, „Лајпхартова консоциациона демократија“, *Модел демократије. Облици и учинак владе у тридесет шест земаља*, Службени лист СЦГ и ЦИД, Београд, Подгорица, 2003.

Васовић, Вучина, „Савремени изазови парламентаризма“, *Дилеме и изазови парламентаризма* (ур. Вукашин Павловић, Славиша Орловић), Konrad Adenauer Stiftung и Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2007.

Васовић, Вучина, *Избори и изборни системи у савременом свету – том IV*, Издавачки центар Факултета политичких наука Универзитета у Београду и ЦИД, Београд, и Подгорица, 2013.

Vanjek, Dejan, „Federalizam i konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini: od unitarne republike do federalne države“, *Političke analize – tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku* 5/2014.

Верготини, Ђузепе, *Упоредно уставно право* (превела с италијанског мр Љиљана Грубач), Службени гласник, Београд, 2015.

Владисављевић, Милан, *Парламентаризам по одредбама устава* (прештампано из „Архива за правне и друштвене науке“ свеска 4 за месец октобар 1936. године), Штампарија и књиговезница „Привредник“, Београд, 1936.

Владисављевић, Небојша, „Демократија и консоцијација у плуралним друштвима после рата“, *Војислав Становчић: Живот посвећен идејама* (ур. Илија Вујачић, Душан Марковић), Универзитет у Београду – Факултет политичких наука, Београд, 2019.

Влашки, Бојан, Ромић, Марко, „Прав(н)а природа аката Високог представника за Босну и Херцеговину – (у)правна и(ли) политичка“, *Упоредноправни изазови у савременом праву – in memoriam др Стефан Андоновић* (ур. Јована Рајић Ћалић), Институт за упоредно право, Београд, 2023.

Вотс, Роналд, Флајнер, Томас, Шнајдер, Ханс-Петер, *Уставно преуређење Савезне Републике Југославије*, Центар за либерално демократске студије, Београд, 2002.

Vukoja, Ivan, Sitarski, Milan, „Ustavno-pravno-politološki algoritam reforme izbornog zakonodavstva BiH“, *Mostariensia* 1/2020.

Вукушић, Бранко, „Самобитност политичког система Мексика“, *Латинска Америка и савремени свет* (ур. Розита Леви), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1995.

Вучић, Оливера, *Аустријско уставно судство – чувар федерације и устава* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1995.

Вучићевић, Душан, *Мешовити изборни систем. Структура. Генеза. Последице*, Службени гласник, Београд, 2020.

Гоати, Владимир, *Политичке партије и партијски системи*, ЦЕМИ, Подгорица, 2007.

Гршић, Ненад, *Начело партиципације у латиноамеричким федерацијама* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2018.

Давинић, Марко, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије студио, Београд, 2004.

Димитријевић, Ненад, *Модерно уставотворство. Три приче о односу историјских случајности и нормативних принципа*, Фабрика књига и Пешчаник, Београд, 2024.

Дмичић, Миле, „БиХ као државна заједница *sui generis* – привремено решење или модел за будућност“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2010.

Дујић, Иван, *Нови свет и Европа – Од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.

Ђорђевић, Јован, Поповић, Славољуб, Кулић, Димитрије, *Федерализам и регионализам*, Савремена администрација, Београд, 1987.

Ђорђевић, Јован, *Федерални системи у свету и америчка федерација*, Привредник, Београд, 1939.

Ђорђевић, Мирослав, „Савезни савет у Швајцарској“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд, 2018.

Ђукић Вељовић, Златија, *Огледи о политичком представништву и изборима (свеска прва)*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 1995.

Ђукић-Вељовић, Златија, „Упоредноправни проблеми расподеле функција између федерације и федералних јединица – упоредноправни поглед“, *Анали Правног факултета у Београду* 1-2/1974.

Еплбаум, Ен, *Сумрак демократије. Сиренски зов ауторитаризма* (превео с енглеског Предраг Милидраг), Академска књига, Нови Сад, 2020.

Ишерић, Харун, „Расподјела надлежности према Уставу БиХ“, *Sveske za javno pravo* 28/2017.

Јанда, Кенет, „Нови устави и модели демократије: проблем већине“, *Politička misao* 2/1995.

Јовановић, Милош, „Морис Диверже (1917-2014)“, *Анали Правног факултета у Београду* 1/2015.

Јовановић, Невена, *Влада у систему рационализованог парламентаризма* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2023.

Јовановић, Слободан, *Амерички федерализам*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1939.

Јовановић, Слободан, *Држава*, БИГЗ, Београд, 1990.

Јовановић, Слободан, „О делу Б. Миркин-Гецевича о парламентаризму под Националним конвентом“, *Из историје књижевности – том II*, БИГЗ, Београд, 1991.

Јовановић, Слободан, „Предговор“, Сидни Лоу, *Енглески парламентаризам* (превео с енглеског др Драгомир Иконић), Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Јовичић, Миодраг, *Велики уставни системи – Елементи за једно упоредно уставно право*, ИРО Светозар Марковић, Београд, 1984.

Јовичић, Миодраг, *Лексикон српске уставности (1804-1918)*, Филип Вишњић, Београд, 1999.

Јовичић, Миодраг, *О уставу: теоријско-компаративна студија*, Савремена администрација, Београд, 1977.

Јовичић, Миодраг, *Државност федералних јединица*. Научна књига, Београд, 1992.

Јужнич, Стане, *Латинска Америка: Друштвена структура и политички системи*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1968.

Kapidžić, Damir, „Konsocijacijska demokratija u Bosni i Hercegovini za vrijeme globalne krize“, *Politički život* 18/2020.

Kasapović, Mirjana, *Kombinirani izborni sustavi u Evropi 1945-2014*, Plejada, Zagreb, 2014.

Kasapović, Mirjana, „Bosna i Hercegovina 1992-1995: građanski rat, izvanjska agresija ili oboje?“ *Politička misao* 2/2015.

Келзен, Ханс, *Проблем парламентаризма*, Досије студио, Београд, 2010.

Ковачевић, Бојан, *Скривени федерализам. Федералистичко искуство у процесима европских интеграција*, Албатрос плус, Београд, 2013.

Крстић, Зоран, *Латинска Америка. Изазови и препреке демократизације*, Издавачки центар Факултета политичких наука, Београд, 2014.

Кузмановић, Рајко, *Есеји о уставности и законитости*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука, 2004.

Кутлешић, Владан, *Организација власти. Упоредна студија устава бивших социјалистичких држава Европе*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.

Лајпхарт, Аренд, *Модел демократије. Облик и учинак владе у тридесет шест земаља* (превеле с енглеског Ана Кнежевић и Весна Голубин), ЦИД и Службени лист СЦГ, Подгорица, Београд, 2003.

Lijphart, Arend, *Demokracija u pluralnim društvima* (prevela s engleskog Božica Jakovlev), Globus nakladni zavod i Školska knjiga, Zagreb, 1992.

Лово, Филип, *Велике савремене демократије* (превела с француског Иванка Павловић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 1999.

Лоу, Сидни, *Енглески парламентаризам* (превео с енглеског др Драгомир Иконић), Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2010.

Манојловић, Саво, „Политичке странке у савременој демократији – појам и елементи“, *Страни правни живот* 3/2023.

Маринковић, Танасије, „Европеизација уставног права“, *Право и друштво* 1/2010.

Маринковић, Танасије, „Право федералних јединица на отцепљење – случај Квебека“, *Анали Правног факултета у Београду* 3-4/2002.

Маринковић, Танасије, *Расправа о праву на слободне изборе*, Досије студио, Београд, 2019.

Маринковић, Танасије, *Устав као конвенција – Еволуција Пете француске републике* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.

Марковић, Горан, „Босна и Херцеговина: (не)практична политика и (не)логично право”, *Архив за правне и друштвене науке* 1/2024.

Марковић, Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, University Press и Службени гласник, Сарајево, Београд, 2012.

Марковић, Горан, *Уставни лабиринт. Апорије уставног система Босне и Херцеговине*, Службени гласник, Београд, 2021а.

Марковић, Горан, *Уставно право*, Завод за уџбенике и наставна средства Републике Српске и Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2021б.

Marković, Goran, Davidović, Miloš. „Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini“, *Građani, Ustav, Europa. Riječnik osnovnih ustavnih pojmova u BuX* (ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2023.

Marković, Goran, Milinković, Igor, „Konsocijativna demokratija“, *Građani, Ustav, Europa. Riječnik osnovnih ustavnih pojmova u BuX* (ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković), Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2023.

Марковић, Горан, „Босна и Херцеговина: (не)практична политика и (не)логично право”, *Архив за правне и друштвене науке* 1/2024.

Марковић, Ђорђе, *Природа уставносудске функције* (докторска дисертација – необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2023.

Марковић, Ратко, *Извршна власт*, Савремена администрација, Београд, 1980.

Марковић, Ратко, „Устав Русије”, *Анали Правног факултета у Београду* 6/1993.

Марковић, Ратко, *Уставно право*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2012.

Матје, Бертран, „Преображаји уставног права на почетку двадесет првог века”, *Нови Архив за правне и друштвене науке* 1/2021.

Мил, Џон Стјуарт, *О представничкој влади* (превео с енглеског Вл. Јовановић), Државна штампарија, Београд, 1876.

Милосављевић, Богољуб, Поповић, Драгољуб, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2019.

Милосављевић, Богољуб, *Увод у теорију уставног права*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2011.

Mirašić, Dženeta, Begić, Zlatan, „Правна природа босанскохерцеговачког pluralног друштва и најзначајније специфичност његовог савременог уставног уређења“, *REVUS* 11/2009.

Михајловић, Верица, Радоњић, Зоран, *Две деценије вишестраначја у Републици Србији. Устави, избори и носиоци власти 1990-2010*, Службени гласник, Београд, 2011.

Николић, Алекса, „О делотворности једне уставне норме: случај Јапана“, *Политичка ревија* 3/2019.

Николић, Алекса, „Венецуела између федерализма и унитаризма“, *Политичка ревија* 4/2018.

Николић, Оливер, „Уставни развој Швајцарске – историјско правни поглед“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд, 2018.

Николић, Оливер, Манојловић, Саво, „Развој и функције парламента и његов однос према извршној власти у земљама Европске уније“, *Страни правни живот* 3/2022.

Николић, Павле, „Парламент и представљање федералних јединица. Скица за компаративну студију“, *Анали Правног факултета у Београду* 1-2/1984.

Николић, Павле, „Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност“, *Архив за правне и друштвене науке* 2/1994.

Николић, Павле, *Скупштински систем*, Савремена администрација, Београд, 1973.

Орловић, Славиша, *Изборни бумеранг. Политичке последице изборних система*, Издавачки центар Факултета политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Орловић, Слободан, „Национално и грађанско у Уставу БиХ“, *Двадесет година Дејтонског мировног споразума* (ур. Радомир Лукић), Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2017.

Орловић, Слободан, *Извршна власт у бившим југословенским републикама* (магистарска теза – необјављено), Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2002.

Орловић, Слободан, Рајић, Наташа, „Распуштање парламента – вршење или злоупотреба уставних овлашћења“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 4/2018.

Орловић, Слободан, *Уставно право*, Центар за издавачку делатност Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2022.

Павловић, Данило, *Изборни систем по Видовданском уставу* (докторска расправа брањена на Правном факултету Универзитета у Београду пред комисијом у саставу: др Ђорђе Тасић, др Слободан Јовановић и др Драгослав Јовановић), Штампарија Драг. Поповића, Београд, 1939.

Пајванчић, Маријана, Вуковић, Миодраг, *Парламентарно право*, Konrad Adenauer Stiftung, Подгорица, 2019.

Пејић, Ирена, „Парламентарна влада: Могућност равнотеже у систему поделе власти“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 73/2016.

Пејић, Ирена, „Парламентарни систем власти: Односи између легислативе и егzekутиве“, *Правна ријеч* 31/2012.

Пекић, Борислав, *Писма из туђине*, Лагуна, Београд, 2015.

Перић, Живојин, *Југословенска Савезна Држава* (прештампано из *Правне мисли*), Штампарија „Раденковић“, Београд, 1940.

Петров, Владан, *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд, 2004.

Петров, Владан, „О неким општим местима у поимању система власти уопште и у Републици Србији“, *Парламентаризам у Србији* (ур. Дарко Симовић, Един Шарчевић), Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2018.

Петров, Владан, Николић, Алекса, „Уставне основе политичког система социјалистичке Југославије“, *Социјалистичко право у Југославији 1945-1990 – први том* (ур. Дејан Поповић, Борис Беговић, Зоран Мирковић), Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2024.

Петровић, Милан, „Савезна држава (федерација) и савез држава (конфедерација) у општој теорији државе и права и позитивном праву (први део)“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 73/2016.

Петровић, Рајко, *Политички системи земаља Латинске Америке II*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци - Нови Сад, 2023.

Podolnjak, Robert, *Predsjednički izbori i američka demokracija*, Školska knjiga, Zagreb, 2021.

Podolnjak, Robert, „Temeljne značajke polupredsjedničkog sustava“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 1/2022.

Поповић – Обрадовић, Олга, *Парламентаризам у Србији од 1903. до 1914. године*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.

Поповић, Драгољуб, *Општа правна историја: Стварање модерне државе*, Досије студио, Београд, 2002.

Поповић, Драгољуб, *Увод у упоредно право*, Правни факултет Универзитета Унион у Београду и Службени гласник, Београд, 2011.

Поповић, Драгољуб, *Савремене демократије под налетом популизма*, Досије, Београд, 2023.

Поповић, Драгољуб, *Парламентарна република у Србији – предлог за уставну реформу*, Досије студио, Београд, 2024.

Продановић, Димитрије, *Централни извршни органи у скупштинском систему Швајцарске конфедерације и европских социјалистичких земаља*, Институт друштвених наука, Београд, 1982.

Purivatra, Atif, *Jugoslavenska muslimanska organizacija u političkom životu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Svijetlost, Sarajevo, 1974.

Радаковић, Милован, *Компоненте националног и европског идентитета*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2012.

Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine (ur. Ivan Cvitković), Akademija nauka i umjetnosti BiH, Sarajevo, 2021.

Реџепагић, Сулејман, „Парадокси и дилеме Латинске Америке“, *Латинска Америка и савремени свет* (ур. Розита Леви), Институт за међународну политику и привреду, Београд, 1995.

Самарџић, Слободан, „Демократија и федерализам“, *О демократију* (ур. Јовица Тркуља), Службени гласник, Београд, 2005.

Sahadžić, Maja, „Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini“, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdejtonskog političkog sistema* (ur. Damir Banović i Saša Gavrić), University Press, Sarajevo, 2011.

Sahadžić, Maja, „Kontrolne funkcije Parlamentarne skupštine BiH“, *Demokratske performanse parlamenata Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore* (ur. Slaviša Orlović), Sarajevo Open Centre, Sarajevo, 2012.

Sahadžić, Maja, Woelk, Jens, „Federalizam u Bosni i Hercegovini, (a)simetrična 'država blizanaс'“, *Грађани, Устав, Европа. Рijeчник основних уставних појмова у БиХ* (ur. Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić i Goran Marković), Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2023.

Сартори, Ђовани, *Упоредни уставни инжењеринг – структуре, подстицаји и исходи* (превела с италијанског Маја Миличевић), Филип Вишњић, Београд, 2003.

Симовић, Дарко, *Канадски федерализам*, (магистарска теза - необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2005.

Симовић, Дарко, *Полупредседнички систем*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд, 2008.

Сокол, Смиљко, „Парламентарни систем“, *Два века савремене уставности* (ур. Миодраг Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд, 1990.

Sokol, Smiljko, Smerdel, Branko, *Organizacija vlasti. Politicke ideje, ustavni modeli, zbilja*, Narodne novine, Zagreb, 1988.

Станић, Милош, „Одређене специфичности швајцарског савезног парламента“, *Увод у право Швајцарске* (ур. Оливер Николић), Институт за упоредно право, Београд, 2018.

Станић, Милош, „Правна анализа најновијих уставних амандмана у Руској Федерацији, Српска политичка мисао 3/2020.

Станковић, Марко, „Аустралијски федерализам – изазови на почетку другог века примене савезног устава“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2007.

Станковић, Марко, *Белгијски федерализам*, Службени гласник, Београд, 2009.

Станковић, Марко, *Преображају федералне државе – десет расправа о промењеној природи и суштини федерализма*, Издавачки центар Правног факултета Универзитета у Београду, Београд, 2020.

Stefanović, Jovan, „Razmatranja o federativnom uređenju države“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1/1948.

Stefanović, Jovan, *Ustavno pravo Federativne Narodne Republike Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950.

Stefanović, Jovan, *Federalizam i njegov razvitak u svijetu*, Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti (JAZU), Zagreb, 1962.

Stefanović, Jovan, *Ustavno pravo Federativne Narodne Republike Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb, 1950.

Subašić, Mate, „Bosna i Hercegovina ili Federacija BiH i Republika Srpska – analiza mogućnosti implementacije konsocijacijskog i integralnog pristupa“, *Politička misao* 2/2015.

Сурлић, Стефан, *Институционална интеграција етничких заједница у постконфликтним друштвима Балкана* (докторска дисертација – необјављено), Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2021.

Тесар, Филип, *Етнички конфликти* (превео с чешког Адин Љуца), Чигоја штампа, Београд, 2019.

Токвил, Алексис де, *О демократији у Америци* (превео с француског Живојин Живојновић), Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци-Нови Сад, 2002.

Томић, Зоран, „Природа ствари’ и домен управног спора“ *Страни правни живот* 1/2023.

Трипковић, Бошко, „Настанак одговорности шефа државе у Немачкој и Аустрији: опозив и судски импичмент у перспективи полупредседничког система“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду* 3/2009.

Тркуља, Јовица, *Немоћ права. Правно-политиколошке расправе*, Службени гласник и Досије студио, Београд, 2017.

Тркуља, Јовица, *Освајање демократије. Оглед о посткомунизму*, ИА Драганић, Београд, 1993.

Тркуља, Јовица, *Суочавање с временом. Разговори с поводом (1985-2015)*, Досије студио и Прометеј, Београд, Нови Сад, 2016.

Фридрих, Карл, *Конституционална демократија – теорија и пракса у Европи и Америци* (превели с енглеског Павле Јовановић и Светлана Милошевић), ЦИД, Подгорица, 2005.

Фукујама, Френсис, *Грађење државе. Управљање и светски поредак у двадесетпрвом веку* (превео с енглеског Вук Вуковић), Филип Вишњић, Београд, 2007.

Hague, Rod, Harrop, Martin, *Uparedna vladavina i politika: uvod* (prevela s engleskog Gordana Ristić), Izdavački centar Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.

Хасанбеговић, Јасминка, *Класификације савремених политичких система Габријела Амонда* (семинарски рад, необјављено), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1980.

Цветковић, Александар, „Могућности референдума у консоцијативној демократији“, *Анали Правног факултета у Београду* 2/2024.

Чавошки, Коста, „Прагматични карактер америчког федерализма“, *Два века савремене уставности* (ур. Миодраг Јовичић), Српска академија наука и уметности, Београд, 1990.

Чавошки, Коста, *Зло власти, Catena mundi*, Београд, 2021.

Чавошки, Коста, *Слободан против слободе*, Досије студио, Београд, 1991.

Čekić, Smail, *Agresija na Republiku Bosnu i Hercegovinu I, II*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava, KULT/B, Sarajevo, 2004.

Шарчевић, Един, „Антидржавни афект: Практична политика и уставно право БиХ”, *Архив за правне и друштвене науке* 3/2023, 21-24;

Шарчевић, Един, *Устав Савезне Републике Немачке*, Фондација Центар за јавно право, Сарајево, 2019.

Шићански, Душан, *У трагању за новим европским федерализмом* (превела с француског Ксенија Шпадијер – Туфегџић), Гутенбергова галаксија, Београд, 2002.

МОНОГРАФИЈЕ, ЗБОРНИЦИ И ЧАСОПИСИ НА СТРАНИМ ЈЕЗИЦИМА

Abbas, Hoveyda, Kumar, Ranjay, Aftab Alam, Mohhamed, *Indian Government and Politics*, Pearson, Delhi – Chennai – Chandigarh, 2011.

Adeney, Katherine, Swenden, Wilfried, „Power-Sharing in the World’s Largest Democracy: Informal Consociationalism in India (and Its Decline?)”, *Swiss Political Science Review* 4/2019.

Alemán, Eduardo, Tsebelis, George, „Conclusions”, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (eds. Eduardo Alemán, George Tsebelis), Oxford University Press, Oxford, 2016.

Alemán, Eduardo, Tsebelis, George, „Introduction: Legislative Institutions and Agenda Setting”, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (eds. Eduardo Alemán, George Tsebelis), Oxford University Press, Oxford, 2016.

Arent, Hannah, *On Revolution*, Penguin Books, London-New York, 1990.

Aroney, Nicholas, Boyce, Michael, „The Australian Federal Response to the COVID-19 Crisis. Momentary success or ending reform?”, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022.

Arzoz, Xabier, „New Developments in Spanish Federalism”, *L’Europe en Formation* 1/2012.

Ascensión Elvira, „The Monarchy in Spain”, *Indret: Revista para analisis del Derecho* 1/2010.

Aubert, Jacques, *Petite histoire constitutionnelle de la Suisse*, Francke Éditions, Berne, 1974.

Aubert, Jean-François, Grisel, Edenne, „The Swiss Federal Constitution”, *Introduction to Swiss Law* (eds. François Dessemontet, Tuğrul Ansay), Kluwer Law International, The Hague, 2004.

Aubert, Jean-François, *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Ides et Calendes, Neuchâtel, 1967.

Auer, Andreas, Malinverni, Giorgio, Hottelier, Michel, *Droit constitutionnel suisse* (vol. II), Stämpfli Editions, Berne, 2013.

Bagehot, Walter, *The English Constitution (edited with an Introduction and Notes by Miles Taylor)*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Baía Magalhães, Breno, „Subnational Constitutionalism and Constitutional Change in Brazil: The Impact of Federalism in Constitutional Stability”, *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (eds. Richard Albert, Carlos Bernal, Julianio Zaiden Benvindo), Hart Publishing, Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney, 2019.

Banović, Damir, Gavrić, Saša, Barreiro Mariño, Mariña, *The Political System of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*, Springer, Cham, 2021.

Bar, Antonio, „Spain: A Prime Ministerial Government”, *Cabinets in Western Europe* (eds. Jean Blondin, Ferdinand Müller-Rommel), Macmillan Press, London – New York, 1997.

Barberà, Oscar, Barrio, Astrid, „Moderate regionalist parties in Spain”, *Regionalist Parties in Western Europe* (eds. Oscar Mazzoleni, Sean Mueller), Routledge, London and New York, 2017.

Barceló Rojas, Daniel, „Mexico (Mexican United States) – Centralization, Innovation with Resistance from the States”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Barroso, Luis Roberto, „The Life and Death of Constitutions in Latin America: Constitutional Amendments, the Role of Courts and Democracy”, *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (eds. Richard Albert, Carlos Bernal, Julianio Zaiden Benvindo), Hart Publishing, Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney, 2019.

Basta Fleiner, Lidija, Fleiner, Thomas, „What Makes the Swiss Multicultural Federalism Work”, *Varieties of Federal Governance. Major Contemporary Models* (ed. Rekha Saxena), Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Beaud, Olivier, „The Allocation of Competences in a Federation – A General Introduction”, *The Question of Competence in the European Union* (ed. Loïc Azoulay), Oxford University Press, Oxford, 2014.

Begić, Zlatan, „The Dayton Concept of Performing Legislative and Other Functions of the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina: Collapse of the Rule of Law and Effective Political Democracy”, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series - ECLIC* 8/2024.

Begić, Zlatan, Delić, Zlatan, „Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing for solutions”, *International Journal of Constitutional Law* 2/2013.

Belser, Eva Maria, „Managing the Coronavirus in Switzerland. How Federalism went into Emergency mode struggled to get out of it”, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022.

Bergeron, Marie-Aude, *Fédéralisme et minorités nationales: le cas canadien en perspective*, Faculté des sciences sociales Université Laval, Québec, 2008.

Bernhard, Laurent, „The 2023 Swiss federal elections: the radical right did it again”, *West European Politics* 6/2024.

Best, Judith, *The Choice of the People? Debating the Electoral College*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1996.

Biaggini, Giovanni, „Switzerland”, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.

Biningsbø, Helga Malmin, *Consociational Democracy and Postconflict Peace*, Center for the study of Civil War, Oslo, 2005.

Biningsbø, Helga Malmin, „Power-Sharing and Postconflict Peace Periods”, *Power-sharing and Democratic Governance in Divided Societies workshop*, PRIO, Oslo, 2006.

Blais, André, „Is Duverger’s Law Valid?”, *French Politics* 1/2016.

Bogaards, Matthijs, „Comparative Political Regimes: Consensus and Majoritarian Democracy”, *Oxford Research Encyclopedia – Politics* (eds. William R. Thompson), Oxford University Press, Oxford, 2016.

Bogaards, Matthijs, Helms, Ludger, Lijphart, Arend, „The Importance of Consociationalism for Twenty-First Century Politics and Political Science”, *Swiss Political Science Review*, 4/2019.

Bogdanor, Vernon, „Introduction”, *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences* (eds. Vernon Bogdanor, David Butler), Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

Börzel, Tanja, „From Competitive Regionalism to Cooperative Federalism: The Europeanization of the Spanish State of the Autonomies”, *Publius* 2/2000.

Bosch, Agustí, „The Spanish Electoral System”, *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (eds. Diego Muro, Ignacio Lago), Oxford University Press, Oxford, 2020.

Bothe, Michael, „The 1968 Constitution of East Germany. A Codification of Marxist-Leninist Ideas on State and Government”, *The American Journal of Comparative Law* 2/1969.

Boudreaux, Paul, „The Electoral College and Its Meager Federalism”, *Marquette Law Review* 2/2004.

Boyer, John, *Austria 1869-1955*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

Brewer Carias, Allan, „Centralized Federalism in Venezuela”, *Duquesne Law Review* 43/2005.

Brewer Carias, Allan, *Administrative Law in Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana International, Caracas – New York, 2021.

Bronner, Laura, Ifkovits, David, „Voting at 16: Intended and unintended consequences of Austria’s electoral Reform”, *Electoral Studies* 61/2019.

Brown, A.J., „Federalism, Regionalism and the Reshaping of Australian Governance”, *Federalism and Regionalism in Australia - New Approaches, New Institutions?* (eds. A. J. Brown, Jennifer Bellamy), ANU Press, Canberra, 2006.

Brunclík, Miloš, Kubát, Michal, *Semi-Presidentialism, Parliamentarism and Presidents. Presidential Politics in Central Europe*, Routledge, London and New York, 2019.

Bühlmann, Marc, Nicolet, Sarah, Selb, Peter, „National Elections in Switzerland: An Introduction”, *Swiss Political Science Review* 4/2006.

Bulajić, Svetislava, „American Federalism and the EU Institutional Design Revisited”, *Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pravom EU – prilozi projektu 2012* (ur. Radmila Vasić, Ivana Krstić), Izdavački centar Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.

Burgess, Michael, *Comparative Federalism – Theory and Practice*, Routledge, London and New York, 2006.

Bußjäger, Peter, „Austria’s Cooperative Federalism, ”, *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (eds. Gunter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Innsbruck University Press, UNO Press, Innsbruck - New Orleans, 2015.

Bußjäger, Peter, „Very Small Worlds: The Ausrian Länder as Constituent Units of the Austrian Federation”, *L’Europe en Formation* 3/2013.

Bussjäger, Peter, Schramek, Cristoph, Johler, Mirella, „Federalism and Recent Political Dynamics in Austria”, *Journal of Self-Government* 28/2018.

Çağatay Güler, Mehmet, Shakirova, Anna, *Constitutional Reforms in Russia. Causes and Consequences*, SETA, Ankara, 2020.

Caldwell, Peter, „The Weimar Constitution”, *The Oxford Handbook of Weimar Republic* (eds. Nadine Rossol, Benjamin Zimann), Oxford University Press, Oxford, 2022.

Caluwaert, Didier, Reuchamps, Min, „Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation'“, *Political Science* 1/2020.

Caluwaerts, Didier, Reuchamps, Min, „Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave?“, *Ethnopolitics* 3/2015.

Cameron, David, „Canada. Two Languages, Ten Provinces, Three Territories and Indigenous People“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries* 2020 (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Canas, Vitalino, „The Semi-Presidential System“, *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)* 1/2004.

Carrière, Scott, „The Emergence of the a Normative Principle of Co-Operative Federalism and Its Application“, *Alberta Law Review* 4/2021.

Casar, Amparo, „Parliamentary Agenda Setting in Latin America“, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America* (eds. Eduardo Aleman, George Tsebelis), Oxford University Press, Oxford, 2016.

Chakrabarty, Bidyut, *Indian Politics and Society since Independence. Events, Processes and Ideology*, Routledge, London and New York, 2008.

Chandra, Kanchan, „What is an ethnic party?“, *Party Politics* 2/2011.

Christian Breunig, Tinette Schnatterer, „Political Agendas in Germany“, *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (ed. Frank R. Baumgartner), Oxford University Press, Oxford, 2019.

Christian Bumke, Andreas Voßkuhle, *German Constitutional Law. Introduction, Cases and Principles*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

Clement, Paul, Katyal, Neil, „On the Meaning of 'Natural Born Citizen'“, *Harvard Law Review Forum* 5/2015.

Cloots, Elke, „Constitutional Identity of Belgium. A Thing of Mystery“, *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism* (eds. Christian Calliess, Gerhard van der Schyff), Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

Coleman Dalvean, Michael, *The Selection of Cabinet Ministers in the Australian Federal Parliament*, The Australian National University, Canberra, 2012.

Colomer, Josep, „Political Institutions in a Comparative Perspective“, *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (eds. Diego Muro, Ignacio Lago), Oxford University Press, Oxford, 2020.

Colomer, Josep, „Spanish Political Institutions in a Comparative Perspective”, *The Oxford Handbook of Spanish Politics* (eds. Diego Muro, Ignacio Lago), Oxford University Press, Oxford, 2020.

Colon-Riós, Joel, Hutchinson, Allan, „Constitutionalizing the Senate: A Modest Democratic Proposal”, *McGill Law Journal – Revue de droit de McGill* 4/2015.

Conrad, Margaret, *A Concise History of Canada*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Corbin, David, *The Last Great Senator- Robert C. Byrd's Encounters with Eleven U.S. Presidents*, Potomac Books, Washington, 2012.

Corwin, Edward, *The President. Office and Powers 1787-1957*, New York University Press, New York, 1957.

Dahl, Robert, *On Democracy*, Yale University Press, New Haven and London, 1998.

Dandoy, Régis, „Parliamentary Questions in Belgium: Testing for Party Discipline”, *The Journal of Legislative Studies* 3/2011.

Dandoy, Régis, Dodeigne, Jérémy, Reuchamps, Min, Vandeleene, Audrey, „The New Belgian Senate. A (Dis)Continued Evolution of Federalism in Belgium?”, *Representation* 3/2015.

Dandoy, Régis, Joly, Jeroen, „Party System Change in Belgium: From stability to fragmentation?”, *Party System Change, the European Crisis and the State of Democracy* (ed. Marco Lisi), Routledge, London and New York, 2019.

Das Basu, Durga, *Introduction to the Constitution of India*, LexisNexis, Haryana, 2015.

De Winter, Livien, Dumont, Patrick, „Coalition formation in Belgium. From exceptional complexity to regime breakdown”, *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism* (eds. Didier Caluwaerts, Min Reuchamps), Routledge, London - New York, 2022.

Delpérée, Francis, *Le droit Constitutionnel de la Belgique*, Bruyant, L-G-D-J, Bruxelles, Paris, 2000.

Delpérée, Francis, *The Constitution, the Parliament and the Concerted Decision Processes*. Rada for Europe, Kyiv, 2018.

Demos, John, *Circles and Lines - the shape of life in early America*, Harvard University Press, Cambridge-London, 2004.

Deschouwer, Kris, „Introduction – The Belgian federalism and federation on the move”, *Fédéralisme Régionalisme* 20/2020.

Deschouwer, Kris, „Kingdom of Belgium“, *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries* (eds. John Kincaid, Alan Tarr), McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, London, Ithaca, 2005.

Deschouwer, Kris, „The Unintended Consequences of Consociational Federalism: the Case of Belgium“, *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies* (eds. Ian O' Flynn, David Russell), Pluto Press, London – Ann Arbor (MI), 2005.

Deschouwer, Kris, Van Parijs, Philippe, *Electoral Engineering for a Stalled Federation. A Country-wide electoral district for Belgium's federal Parliament*, Re-Bel, Brussels, 2009.

Detterbeck, Klaus, „Germany (Federal Republic of Germany). A Federal System for Unity and the Control of Political Power“, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Díaz-Cayeros, Alberto, Magaloni, Beatriz, „Mexico: Designing Electoral Rules by a Dominant Party“, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Dicey, Albert, *Introduction to the Study of the Law and the Constitution*, Liberty Classics, Indianapolis, 1982.

Doria, Giancarlo, *The Paradox of Federal Bicameralism*, EURAC, Bolzano, 2006.

Duverger, Maurice, „A New Political system model: semi-presidential government“, *European Journal of Political Research* 8/1980.

Duverger, Maurice, „Duverger's Law: Forty Years Later“, *Electoral Laws and Their Political Consequences* (eds. Bernard Grofman, Arend Lijphart), Agathon Press, New York, 1986.

Duverger, Maurice, „Le concept de régime semi-présidentiel“, *Les Régimes semi-présidentiels* (dir. Maurice Duverger), PUF, Paris, 1986.

Duverger, Maurice, *Échec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978.

Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1970.

Duverger, Maurice, *La Monarchie républicaine. Ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Lafont, Paris, 1974.

Duverger, Maurice, *Les Régimes semi-présidentiels*, PUF, Paris, 1986.

Duverger, Maurice, Lijphart, Arend, Pasquino, Gianfranco, „A new political system“, *European Journal of Political Research* 1-2/1997.

Duverger, Maurice, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen & Co – John Wiley & Sons, London – New York, 1959.

Duverger, Maurice, *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, Methuen LTD, London, 1964.

Duverger, Maurice, *The Study of Politics* (translated by Robert Wagoner), Nelson Ltd, Walton-on-Thames, 1972.

Eberhard, Harald, Lachmayer, Konrad, „Constitutional Reform 2008 in Austria. Analysis and Perspectives“, *Vienna Journal on International Constitutional Law* 2/2008.

Elazar, Daniel, „Federalism and Consociational Regimes“, *Publius* 2/1985.

Elazar, Daniel, *Federalism: An Overview*, HSRC Publishers, Pretoria, 1995.

Elgie, Robert, „A Fresh Look on Semipresidentialism: Variations on a Theme“, *Journal of Democracy* 3/2005.

Elgie, Robert, „The Politics of Semi-Presidentialism“, *Semi-Presidentialism in Europe* (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2004.

Elgie, Robert, „Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies“, *Taiwan Journal of Democracy* 2/2007.

Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Elkins, Zachary, „Constitutional Revolution in the Andes?“, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (eds. Rosalind Dixon, Tom Ginsburg), Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton, 2017.

Elliott, John, *The Old World and the New 1492-1650*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

Elvira, Ascensión, „Spain“, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.

Emmenegger, Patrick, Walter, André, „When dominant parties adopt proportional representation: the mysterious case of Belgium“, *European Political Science Review* 4/2019.

Erk, Jan, *Explaining Federalism – State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge – Taylor and Francis Group, London and New York, 2008.

Erkoreka, Mikel, Grau Creus, Mireia, Kölling, Mario, „Decentralisation and COVID-19. Stress-testing the Spanish territorial system“, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022.

Everett, Judas, „Russia in the Putin Era – a case of Bureaucratic Authoritarianism“, *New Perspectives* 1/2022.

Fallend, Franz, „A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective”, *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (eds. Gunter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Innsbruck University Press, UNO Press, Innsbruck - New Orleans, 2015.

Fallon Jr, Richard, *The Dynamic Constitution. An Introduction to American Constitutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Farrell, David, *Comparing Electoral Systems*, Macmillan Press, Hampshire and London, 1998.

Favre, Antoine, *Droit constitutionnel suisse*, Éditions universitaires, Fribourg, 1970.

Fenna, Alan, „Australian Federalism and the COVID-19 crisis”, *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (eds. Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling, Diana Chebenova, Phillip Gonzalez), Routledge, London, 2021.

Fenna, Alan, „Australian Federalism and the COVID-19 crisis”, *Federalism and the Response to COVID-19 – A Comparative Analysis* (eds. Rupak Chattopadhyay et al.), Routledge, London and New York, 2021.

Ferling, John, *A Leap in the Dark: The Struggle to Create American Republic*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

Field, Bonnie, „Spain: Single-Party Majority and Minority Governments”, *Coalition Governance in Western Europe* (ed. Torbjörn Bergman), Oxford University Press, Oxford, 2021.

Field, Bonnie, Alonzo Sáenz de Oger, Sonia, „Cracking the door open: Governing alliances between mainstream and radical right parties in Spain's Regions”, *Revista Española de Ciencia Política* 1/2024.

Fix-Fiero, Héctor, Salazar-Ugarte, Pedro, „Presidentialism”, *The Oxford Handbook for Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012.

Fleiner, Thomas, „The Current situation of Federalism in Switzerland”, *REAF* 9/2009.

Fleiner, Thomas, Basta Fleiner, Lidija, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2009.

Fleiner, Thomas, Misic, Alexander, Töpperwien, Nicole, *Constitutional Law in Switzerland*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2012.

Fleiner-Gerster, Thomas, Misic, Alexander, Töpperwien, Nicole, *Swiss Constitutional Law*, Kluwer Law International, The Hague, 2005.

Forsey, Eugen, *How Canadians Govern Themselves*, Library of Parliament, Ottawa, 2020.

Fortin, Jessica, „Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement”, *International Political Science Review* 1/2012.

Frison-Roche, François, „Semi-presidentialism in a postcommunist context”, *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative study* (eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup), Routledge, London and New York, 2007.

Frye, Timothy, *The Limits of Power in Putin's Russia*, Princeton University Press, Princeton – Oxford, 2021.

Gagnon, Alain, Sanjaume-Calvet, Marc, „Clash of Legitimacies in Catalonia and Spain: the Imperial Logic of Modern Constitutionalism versus Multinational Federalism”, *The Catalan Process. Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century* (eds. Peter. A. Kraus, Joan Vergés Gifra), Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2017.

Gagnon, Alain, Tremblay, Arjun, *Advanced Introduction to Federalism*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2024.

Gaudemet, Paul Marie, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Editions Montchrestien, Paris, 1966.

Gauja, Anika, Chen, Peter, Curtin, Jeniffer, Pietsch, Juliet, „Conclusion: The Implementations of the 2016 Federal Election”, *Double disillusion. The 2016 Australian Federal Election* (eds. Anika Gauja, Peter Chen, Jennifer Curtin, Juliet Pietsch), Australian National University, Canberra, 2018.

Ginsberg, Benjamin, *Presidential Government*, Yale University Press, New Haven and London, 2016.

Glos, George, „The New Spanish Constitution, Comments and Full Text”, *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1/1979.

Glos, George, „The New Spanish Constitution, Comments and Full Text”, *Hastings Constitutional Law Quarterly* 1/1979.

Goossens, Jurgen, Cannoot, Pieter, „Belgian Federalism after Sixth State Reform, *Perspectives on Federalism* 2/2015.

Greene, Kenneth, Sánchez-Talanquer, Mariano, „Mexico's Party System Under Stress?”, *Journal of Democracy* 4/2018.

Gunlicks, Arthur, *The Länder and German Federalism*, Manchester University Press, Manchester, 2013.

Haffert, Lukas, „Unequal Geographic Representation in a Mixed-Member Electoral System: Evidence from the German Bundestag”, *German Politics* 1/2024.

Hague, Rod, Harrop, Martin, *Comparative Government and Politics. An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, *The Federalist Papers* (ed. Michael A. Genovese), Palgrave Macmillan, New York, 2009.

Harding, Andrew, „The ‘Westminster model’ Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States”, *Oxford University Commonwealth Law Journal* 2/2004.

Henderson, Jane, *The Constitution of Russian Federation. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011.

Hendriks, Frank, *Vital Democracy. A Theory of Democracy in Action*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Heringa, Aalt, Kiiver, Philipp, *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*, Intersendia and Metro, Cambridge – Antwerp – Portland, 2012.

Herlihy, Sarah, „Amending the Natural Born Citizen Requirement: Globalization as the Impetus and the Obstacle”, *Chicago-Kent Law Review* 1/2006.

Hernández, Antonio Maria, Altavilla, Cristian, „Federalism and Covid-19 in Argentina. Centralization and hyper-presidentialism”, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022.

Hillgruber, Christian, „German Federalism – An Outdated Relict?”, *German Law Journal* 6/2005.

Hirschl, Ran, *Towards Juristocracy – the Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge (MA) and London, 2004.

Höbelt, Lothar, „The Delegations: Preliminary Sketch of a Semi-Parliamentary Institution”, *Parliaments, Estates and Representation* 2/1986.

Hogg, Peter, *Constitutional Law of Canada*, Thomson Reuters, Toronto, 2017.

Hohendorf, Lucas, Saalfeld, Thomas, Sieberer, Ulrich, „Veto power fosters cooperative behavior: institutional incentives and government: opposition voting in the German Bundestag”, *West European Politics* 4/2021.

Hooghe, Marc, „The Political Crisis in Belgium (2007-2011): A Federal System without Federal Loyalty”, *Representation* 1/2012.

Hopkin, Jonathan, „Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes”, *The Politics of Electoral System* (eds. Michael Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005.

Horowitz, Donald, „Encouraging electoral accommodation in divided societies“, *Electoral Systems in Divided Societies: The Fiji Constitution Review* (eds. Brij V. Lal, Peter Larmour), Australian National University Press, Canberra, 1997.

Horowitz, Donald, „Ethnic Power Sharing: Three Big Problems“, *Journal of Democracy* 2/2014.

Hutcheson, Derek, „Contextualizing the 2016 State Duma Election“, *Russian Politics* 4/2017.

Hutcheson, Derek, „Russian Electoral Engineering from Perestroika to Putin“, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1/2023.

Ihekwoaba Egwim, Ambrose, *The Dynamics of Federalism in Nigeria*, Springer, Chad, 2021.

Jones, Charles, *The American Presidency – A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

Joseph L. Klesner, „The Politics of Presidential Term Limits in Mexico“, *The Politics of Presidential Term Limits* (eds. Alexander Baturo, Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2019.

Jovanović, Miloš, „De l’héritage permanent de Maurice Duverger. L’indispensable analyse de science politique en droit constitutionnel“, *Maurice Duverger. L’héritage résistant d’un mal-aimé* (dir. Daniel Bourmaud, Philippe Claret), Classiques Garnier, Paris, 2021.

Jovanović, Miodrag, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*, Eleven International Publishing, Utrecht, 2007.

Kaminski, Marek, Nalepa, Monika, „Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules“, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Kane, Caroline, Mascioni, Gianni, McGarry, Michael, Naigel, Maira, *Why the House of Representatives Must Be Expanded and How Today’s Congress Can Make It Happen*, Fordham University School of Law, New York, 2020.

Keil, Soeren, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate, Publishing, Surrey (UK), Burlington (USA), 2013.

Keil, Soeren, „Building a Federation within a Federation. The Curious Case of the Federation of Bosnia and Herzegovina“, *L’Europe en Formation* 3/2013.

Keil, Soeren, Kudlenko, Anastasia, „Bosnia and Herzegovina 20 Years After Dayton: Complexity Born of Paradoxes“, *International Peacekeeping* 5/2015.

Keil, Soeren, „Equality and Inequality in Bosnia and Herzegovina”, *The Principle of Equality in Diverse States. Reconciling Autonomy with Equal Rights and Opportunities* (eds. Eva Maria Belser, Thea Bächler, Sandra Egli, Lawrence Zünd), Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2021.

Keil, Soeren, Hulse, John, „Does Democracy Matter in Consociational Systems? Evidence from Bosnia and Herzegovina, Southeastern Europe 4/2024.

Khushal Murkens, Jo Eric, „Sovereignty and Continuity”, *From Empire to Union: Conceptions of German Constitutional Law since 1871* (ed. Jo Eric Khushal Murkens), Oxford University Press, Oxford, 2013.

Kincaid, John, „The Eclipse of Dual Federalism by One-Way Cooperative Federalism, *Arizona State Law Journal* 3/2017.

King, Anthony, *The British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Klingemann, Hans-Dieter, Wessels, Bernhard, „Political Consequences of Germany's Mixed-Member System: Personalization at the Grass-Roots?”, *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds* (eds. Matthew Shugart, Martin P. Wattenberg), Oxford University Press, Oxford, 2003.

Kössler, Karl, „Changing Faces of Asymmetry – the Canadian Example”, *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems* (eds. Francesco Palermo, Carolin Zwilling, Karl Kössler), EURAC Reserch, Bolzano, 2009.

Kössler, Karl, „Managing the COVID-19 Pandemic in Austria. From national unity to a *de facto* unitary state?”, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022.

Kremyanskaya, Elena, Kuznetsova, Tamara, Rakitskaya, Inna, *Russian Constitutional Law*, Cambridge Scholars Publishing, Cambridge, 2014.

Kremyanskaya, Elena, Kuznetsova, Tamara, Rakitskaya, Inna, *Russian Constitutional Law*, Cambridge Publishing, Cambridge, 2014.

Kriesi, Hanspeter, Trechsel, Alexander, *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Kulke, Hermann, Rothermund, Dietmar, *A History of India*, Routledge, London and New York, 2004.

Kumari, Pushpa, „The role of the Atal Bihari Vajpayee as a Prime minister (1999-2004)”, *Review Journal of Political Philosophy* 1/2021.

Kumari, Pushpa, „The role of the Atal Bihari Vajpayee as a Prime minister (1999-2004)”, *Review Journal of Political Philosophy* 1/2021.

Kutlešić, Vladan, *Les constitutions postcommunistes européennes. Etude de droit comparé de neuf états*, Bruylant, Bruxelles, 2009.

Lamontagne, Maurice, *Le Fédéralisme canadien, evolution et problems*, Les Presses Universitaires Laval, Québec, 1954.

Lapaj-Kucharska, Justyna, „Instrumentalization of the COVID-19 Pandemic to Consolidate the Authoritarian Power of Nicolás Maduro and Transform Venezuela into Police State”, *Athenaeum* 3/2023.

LaPalombara, Joseph, *Politics within Nations*, Brentwood Books, New Jersey, 1974.

Lauvaux, Philippe, *Le parlementarisme*, PUF, Paris, 1987.

Lecours, André, „Belgium (Kingdom of Belgium). Holding Together Federalism”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Linhart, Ериц. „Between bloc competition and grand coalitions”, *Coalition Government as a Reflection of a Nation's Politics and Society. A Comparative Study of Parliamentary Parties and Cabinets in 12 Countries* (ed. Matt Evans), Routledge, London and New York, 2021.

Lijphart, Arend, „Constitutional Design for Divided Societies”, *Journal of Democracy* 2/2004.

Lijphart, Arend, „The Future of Democracy: Reasons for Pessimism, but Also Some Optimism”, *Scandinavian Political Studies* 3/2000.

Lijphart, Arend, *The Politics of Accommodation*, University of California Press, Berkeley, 1968.

Lijphart, Arend, *Thinking About Democracy – Power sharing and majority Rule in theory and practice*, Routledge – Taylor and Francis Group, London and New York, 2008.

Linder, Wolf, Mueller, Sean, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021.

Linz, Juan, „Presidential or parliamentary democracy: Does it makes difference?”, *The Failure of Presidential Democracy* (eds. Juan Linz, Arturo Valenzuela), Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

Linz, Juan, „The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy* 1/1990.

Linz, Juan, Jerez, Miguel, Corzo, Susana, „Ministers and Regimes in Spain: From First to Second Restauration, 1874-2001”, *Center for European Studies – Working Paper No. 101*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Linz, Juan, Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1996.

Livingston, William, „A Note on the Nature of Federalism“, *Political Science Quarterly* 1/1952.

Llanos, Mariana, Pérez-Linan, Anibal, „Oversight of Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil“, *Legislative Studies Quarterly* 2/2021.

Lonhman, , Christina, „Presidential Eligibility: the Meaning of the Natural-Born Citizen Clause“, *Gonzala Law Review* 2/2000.

López-Basaguren, Alberto, „The Secession Issue and Territorial Autonomy in Spain Bicameralism Revisited“, *Perspectives on Federalism* 2/2018.

Lublin, David, *Minority Rules. Electoral Systems, Decentralization and Ethnoregional Party Success*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Majone, Giandomenico, „Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU US Comparison“, *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective* (eds. Anand Menon, Martin A. Schain), Oxford University Press, Oxford, 2006.

Malcolmson, Patrick, Myers, Richard, Baier, Gerald, Bateman, Thomas, *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 2016.

Mallory, James, „The Five Faces of Federalism“, *The Future of Canadian Federalism* (eds. Paul A Crepeau, Crawford B. Macpherson), University of Toronto Press, Toronto, 1965.

Marinković, Tanasije, *Serbia*, In: *International Encyclopaedia of Constitutional Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2019.

Marshall, Geoffrey, *John Tait Memorial Lecture. Remaking the British Constitution*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2000.

Marshall, William, „Eleven reasons why Presidential power inevitably expands and why it matters“, *Boston University Law Review* 88/2008.

Martinez, Jenny, „Horizontal Structuring“, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (eds. Michel Rosenfeld, András Sajó), Oxford University Press, Oxford, 2012.

Marxsen, Christian, „The Crimea Crisis. An International Law Perspective“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg Journal of International Law)* 2/2014.

Mathieu, Chloé, *La séparation de pouvoirs dans la jurisprudence de Conseil constitutionnel* (thèse de doctorat – non publié), Université Montpellier, Montpellier, 2015.

Mayer, Franz, „Competences-reloaded? The vertical division of powers in the EU and the new European constitution”, *International Journal of Constitutional Law* 2-3/2005.

McFaul, Michael, „Russia’s Road to Autocracy”, *Journal of Democracy* 4/2021.

McRae, Kenneth, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies – Belgium*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1986.

Meagher, Dan, Simpson, Amelia, Stellios, James, Wheeler, Fiona, *Australian Constitutional Law. Materials and Commentary*, LexisNexis, Buttersworths, 2016.

Meagher, Dan, Simpson, Amelia, Stellios, James, Wheeler, Fiona, *Australian Constitutional Law. Materials and Commentary*, LexisNexis, Buttersworths, 2016.

Mehmood, Tahir, „A Comparative Analysis of the Functioning of the Senate in USA and Pakistan”, *South Asian Studies* 2/2015.

Miny, Xavier, „Les compétences et les modes de saisine de la Cour constitutionnelle: état des lieux au lendemain de la sixième réforme de L’Etat”, *La Cour Constitutionnelle. De l'art de modeler le droit pour préserver l'égalité*, Anthemis, Limal, 2006.

Mirkin-Guetzévitch, Boris, *Les nouvelles tendances du droit Constitutionnel*, Marcel Giard, Paris 1931.

Mitra, Subrata, „India: Majoritarian Democracy from Above”, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Mommsen, Hans, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, The University of North Carolina Press, Chaptel Hill and London, 1996.

Moreno, Luis, Colino, César, Hombrado, Angustias, *Spain: Constitutional Transition through Gradual Accommodation of Territories*, Occasional Paper Series Number 37, Forum of Federations, Ottawa, 2019.

Moreno, Luis, Colino, César, „Introduction. Diversity and Unity in Comparative Perspective”, *Diversity and Unity in Federal Countries* (eds. Luis Moreno, César Colino), McGill-Queen’s University Press, Montreal – Kingston – London –Ithaca, 2010.

Moreno, Luis, *The Federalisation of Spain*, Frank Cass, London – Portland, 2001.

Morgenstern, Scott, Polga-Hecimovich, John, Shair-Rosenfield, Sarah, „Tall, Grande, or Vent: Presidential Powers in the United States and Latin America”, *Journal of Politics in Latin America* 2/2013.

Mueller, Sean, „The Politics of Compromise: Institutions and Actors of Power-Sharing in Switzerland”, *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases and Future Directions* (eds. Soeren Keil, Allison McCulloch), Palgrave Macmillan, Cham, 2021.

Mueller, Sean, Vatter, Adrian, „Switzerland (Swiss Confederation). Governing with 26 Cantons, 4 Languages and Frequent Referendums”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Mughan, Anthony, „Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers”, *The Journal of Legislative Studies* 7/2001.

Mukherjee, Mithi, *India in the Shadows of Empire – A Legal and Political History (1774-1950)*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Müller, Wolfgang, „Austria: A Complex Electoral System with Subtle Effects”, *The Politics of Electoral System* (eds. Michael Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005.

Müller, Wolfgang, „Austria”, *Semi-Presidentialism in Europe* (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2004.

Müller, Wolfgang, „Executive-Legislative Relations in Austria: 1945 – 1992”, *Legislative Studies Quarterly* 4/1993.

Müller-Rommel, Ferdinand, „Federal Republic of Germany A system of Chancellor Government”, *Cabinets in Western Europe* (eds. Jean Blondin, Ferdinand Müller-Rommel), Macmillan Press, London – New York, 1997.

Myagkov, Misha, Ordeshook, Peter, „Changing Russia’s Electoral System: Assessing Alternative Forms of Representation and Elections”, *Demokratizatsiya* 1/1999.

Negretto, Gabriel, „Constitution making and constitutionalism in Latin America: the role of procedural rules”, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (eds. Rosalind Dixon, Tom Ginsburg), Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton, 2017.

Negretto, Gabriel, *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

Néris, Eduardo Henrique Corrêa da S.P., Bedritchuk, Rodrigo Ribeiro, „Brazilian Federalism. Facing the COVID-19 Pandemic”, *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis* (eds. Rupak Chattopadhyay et al), Forum of Federations and Routledge, London & New York, 2022.

Nervo Codato, Eduardo, „A Political History of Brazilian Transition from Military Dictatorship to Democracy”, *Revista de Sociologia e Política* 2/2006.

Neudorf, Lorne, „Reassessing the Constitutional Foundation of Delegated Legislation in Canada”, *Dalhousie Law Journal* 2/2018.

Neustadt, Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Regan*, The Free Press, New York – London – Toronto – Sydney – Tokyo – Singapore, 1991.

Ngoc Son, Bui, „Russia’s Big-Bang Constitutional Amendments”, *New York University Journal of International Law and Politics* 3/2021.

Nikolić, Aleksa, „Federalism as a Key Factor of Constitutional Identity of Bosnia and Herzegovina”, *The Federalist Debate* 2/2024.

Nitszke, Agnieszka, „The Swiss model of federalism. Some lessons from European Union”, *The Central European Journal of Social Sciences and Humanities* 3/2014.

Noorani, Abdul, *Constitutional Questions and Citizens’ Rights: An Omnibus Comprising Constitutional Questions in India and Citizens’ Rights Judges and State Accountability*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

Oklopčić, Zoran, „The Territorial Challenge: From Constitutional Patriotism to Unencumbered Agonism in Bosnia and Herzegovina”, *German Law Journal* 1/2012.

Ollivier, Maurice, *Problems of Canadian Sovereignty: From the British North America Act, 1867 to the Statute of Westminster, 1931*, Canada Law Book Company, Toronto, 1945.

Orriols, Lluís, Cordero, Guillermo, „The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Elections”, *South European Society and Politics* 4/2016.

Osgood, Herbert, „The Corporation as a Form of Colonial Government”, *Political Science Quarterly* 2/1896.

Pactet, Pièrre, Mélin-Soucramanier, Ferdinand, *Droit constitutionnel*, Sirey – Dalloz, Pariz, 2006.

Pactet, Pierre, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1989.

Pal Singh, Mahendra, „India”, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.

Palermo, Francesco, Kössler, Karl, *Comparative Federalism – Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, Oxford-London-New York-New Delhi-Sydney, 2019.

Palmer, Robert, *The Age of the Democratic Revolution – A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2014.

Panina-Burke, Svetlana, „The Reunification of Crimea and the City of Sevastopol with the Russian Federation”, *Russian Law Journal* 3/2017.

Partlett, William, „Crown-Presidentialism”, *International Journal of Constitutional Law* 1/2022.

Partlett, William, „Russia’s 2020 Constitutional Amendments: A Comparative Analysis”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23/2021.

Pelinka, Anton, „From Habsburg to Communist to Democracy: Reflections on (Non)Federalism in Central Europe”, *Austrian Federalism in Comparative Perspective* (eds. Gunter Bischof, Ferdinand Karlhofer), Innsbruck University Press, UNO Press, Innsbruck - New Orleans, 2015.

Pereira, Carlos. Power, Timothy, Rennó, Lucio, „Agenda Power, Executive Decree Authority and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress”, *Legislative Studies Quarterly* 1/2008.

Petersmann, Ernst-Ulrich, „Constitutional Pluralism, Regulatory Competition and Transnational Governance Failures”, *Constitutionalism and Transnational Governance Failures* (eds. Ernst-Ulrich Petersmann, Armin Steinbach), Brill – Nijhoff, Leiden – Boston, 2024.

Petersmann, Ernst-Ulrich, Steinbach, Armin, „Introduction and Conclusions”, *Constitutionalism and Transnational Governance Failures* (eds. Ernst-Ulrich Petersmann, Armin Steinbach), Brill – Nijhoff, Leiden – Boston, 2024.

Pfiffner, James, „The Lies of Donald Trump: A Taxonomy”, *Presidential Leadership and the Trump Presidency. Executive Power and Democratic Government* (eds. Charles M. Lamb, Jacob R. Neiheisel), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Pi-Sunyer, Carles Viver, Corretja Torrens, Mercè, „De Facto Concurrency in Spain”, *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making, Managing* (ed. Nico Staytler), Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2017.

Poll, Robert, *The Weimar Constitution. Germany’s first Democratic Constitution, its Collapse and the Lessons for today*, Konrad Adenauer Stiftung, Berlin, 2020.

Popelier, Patricia, „Asymmetry and Complexity as a Device for Multinational Conflict Management. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Belgium”, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tired Systems* (eds. Patricia Popelier, Maja Sahadžić), Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

Popelier, Patricia, „Bicameralism in Belgium: the dismantlement of the Senate for the sake of Multinational Confederalism”, *Perspectives on Federalism* 2/2018.

Popelier, Patricia, „Concluding chapter – Bicameralism in Multi-tiered systems“, *Constitutional Reform of National Legislatures* (eds. Richard Albert, Antonia Baraggia, Christina Fasone), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2019.

Popelier, Patricia, Lemmens, Koen, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2015.

Popović, Dragoljub, „Constitutional Design and Destiny of the States: the Weimar Constitution and the St Vitus Day Constitution in Comparative Perspective“, *Pravni zapisi* 2/2021.

Popović, Dragoljub, *Comparative Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2019.

Prasad Singh, Mahenda, „The National Party System“, *Indian Political System* (eds. Mahenda Prasad Singh, Himanshu Roy), Pearson, Uttar Pradesh, 2017.

Prasanna, Tanusri, „Dissolution of the Lok-Sabha“, *National Law School of India Review* 1/2000.

Prosyk, Oleh, „Politics of Intra-executive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe“, *East European Politics and Societies* 2/2005.

Pryor, Jill, „The Natural-Born Citizen Clause and Presidential Eligibility: An Approach for Resolving Two Hundred Years of Uncertainty“, *The Yale Law Journal* 97/1988.

Purcell, Edward, *Originalism, Federalism and the American Constitutional Enterprise: A Historical Inquiry*, Yale University Press, New Haven & London, 2007.

Pyke, John, *Government Powers under a Federal Constitution. Constitutional Law in Australia*, Lawbook Co, Sydney, 2017.

Rae, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, New Haven and London, 1967.

Ratnapala, Suri, Crowe, Jonathan, *Australian Constitutional Law. Foundations and Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Ratnapala, Suri, Crowe, Jonathan, *Australian Constitutional Law. Foundations and Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Rattinger, Alexandra, „The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and United States“, *University of Miami Inter-American Law Review* 1/2017.

Raunio, Tapio, Sedelius, Thomas, *Semi-Presidential Policy-Making in Europe. Executive Coordination and Political Leadership*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

- Raynal-Querol, Marta, „Ethnicity, Political Systems and Civil Wars“, *Journal of Conflict Resolution* 1/2002.
- Reilly, Benjamin, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Reynolds, Andrew, *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Riker, William, *Federalism - Origin, Operation, Significance*, Little Brown Co, Boston, 1964.
- Ritchie, Donald, *The U.S. Congress – A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Robledo, Agustín Ruiz, *Constitutional Law in Spain*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018.
- Romainville, Céline, „Dynamic of Belgian Plurinational Federalism: A Small State under Pressure“, *Boston College International and Comparative Law Review* 2/2015.
- Romaniello, Maria, „Bicameralism. Multiple theoretical roots in diverging practices“, *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure* (eds. Richard Albert, Antonia Baraggia, Cristina Fasone), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2019.
- Ross, Tara, *The Indispensable Electoral College: How the Founders' Plan Saves Our Country from Mob Rule*, Regnery Gateway, Washington D.C., 2017.
- Rossol, Nadine, Ziemann, Benjamine, „Introduction“, *The Oxford Handbook of Weimar Republic* (eds. Nadine Rossol, Benjamin Zimann), Oxford University Press, Oxford, 2022.
- Roznai, Yaniv, „Constitutional Unamendability in Latin America Gone Wrong?“, *Comparative Constitutional Law in Latin America* (eds. Rosalind Dixon, Tom Ginsburg), Edward Elgar Publishing, Cheltenham – Northampton, 2017.
- Russell, Meg, Serban, Ruxanda, „The Muddle of the ‘Westminster Model’: A Concept Stretched Beyond Repair“, *Government and Opposition* 4/2021.
- Ryan Lane, Thomas, „Federalism, the Seventeenth Amendment, and its Effect on the Public School System“, *Liberty University Law Review* 2/2008.
- Saalfeld, Thomas, „Germany: Stability and Strategy in a Mixed-Member Proportional System“, *The Politics of Electoral System* (eds. Michael Gallagher, Paul Mitchell), Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Sabato, Larry, *A More Perfect Constitution: 23 Proposals to revitalize our Constitution and make America a fairer country*, Walker & Co, New York, 2007.

Sahadžić, Maja, „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Change of the Consequences of Multinationalism. A County Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina”, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tired Systems* (eds. Patricia Popelier, Maja Sahadžić), Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

Sahadžić, Maja, „Why rights should not be considered (entirely) constricted and why entities are not exactly imagined: A reply to Alma Begicevic and Jennifer Balint”, *International Journal of Constitutional Law* 1/2024.

Sargentich, Thomas, „The Presidential and Parliamentary Models of National Government”, *American University International Law Review* 2-3/1993.

Saunders, Cheryl, „Executive Power in Federations”, *Ius Politicum – Revue de droit politique* 1/2017.

Saunders, Cheryl, „Australia (Commonwealth of Australia) – Using Innovation in a Dual Federalism”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Sawer, Marian, „Australia: Replacing Plurality Rule with Majority-Preferential Voting”, *Handbook of Electoral System Choice* (eds. Josep M. Colomer, Bernard Grofman), Palgrave Macmillan, New York, 2004.

Saxena, Rekha, „India. (Republic of India). Sharing Power with State and Local Governments”, *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countires 2020* (eds. Ann Griffiths, Rupak Chattopadhyay, John Light, Carl Stieren), Palgrave Macmillan, Cham, 2020.

Saxena, Rekha, Swenden, Wilfried, „The Indian Supreme Court and Federalism”, *Fédéralisme* 17/2017.

Schleicher, David, „The Seventeenth Amendment and Federalism in an Age of National Political Parties”, *Hastings Law Journal* 4/2014.

Schmitt, Carl, „The Guardian of the Constitution”, *The Guardian of the Constitution: Hans Kelzen and Carl Schmitt on the Limits of Constitutional Law* (ed. Lars Vinx), Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

Schmitt, Nicolas, „The Foreign Relations of Swiss Cantons: Within the Frame of the New 1999 Swiss Constitution”, *Federalism and Multiethnic States – The Case of Switzerland* (eds. Lidija Basta Fleiner, Thomas Fleiner), PIFF, Helbing & Lichtenhahn, Bâle-Genève-Munich, 2000.

Schütze, Robert, *From Dual to Cooperative Federalism – The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Seliverstov, Viacheslav, „Russia’s Fight against COVID-19. Dealing with global threat under crisis and stagnation”, *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic* (ed. Nico Steytler), Routledge, London & New York, 2022.

Serna de la Garza, José, „COVID-19 and Constitutional Law: the case of Mexico”, *COVID-19 and Constitutional Law – COVID-19 et droit constitutionnel* (ed. José Ma. Serna de la Garza), Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2020.

Sharma, Brij Mohan, Choudhry, L.P, *Federal Polity*, Asia Publishing House, Bombay, 1967.

Shashkova, Anna, Verlaine, Michel, Kudryashova, Ekaterina, „On Modifications to the Constitution of the Russian Federation in 2020”, *Russian Law Journal* 1/2020.

Shugart, Matthew, „Of President and Parliaments”, *East European Constitutional Review* 2/1993.

Shugart, Matthew, Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Shugart, Matthew, Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Sidjanski, Dusan, Bellet, Marc, *L'Union européenne à la lumière du Fédéralisme Suisse : colloque Latsis 1995*, Institut européen de l’Université de Genève, Genève, 1996.

Sinardet, Dave, „Le fédéralisme consociatif Belge: vecteur d’ instabilité”, *Pouvoirs* 1/2011.

Slautsky, Emmanuel, Bouhon, Frédéric, „Belgium: Legal Response to Covid-19”, *Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (eds. Jeff King, Octavio Ferraz), Oxford University Press, Oxford, 2021.

Smith, Brent, „The Federal Republic of Germany”, *Modern Political Systems: Europe* (ed. Roy C. Macridis), Prentice Hall – Englewood Cliffs, New Jersey, 1990.

Smith, Joseph, „An Independent Judiciary: the Colonial Background”, *University of Pennsylvania Law Review* 124/1976.

Spears, Ian, „Africa: the Limits of Power-Sharing”, *Journal of Democracy* 3/2002.

Stadelmann-Steffen, Isabelle, Dominique Oehrli, Adrian Vatter, „Do governments delay the implementation of parliamentary requests? Examining time variation in implementing legislative requests in Switzerland”, *Policy Sciences* 3/2021.

Stathis, Stephen, „The Twenty-Second Amendment: A Practical Remedy or Partisan Maneuver”, *Constitutional Commentary* 1/1990.

Staytler, Nico, „The Currency of Concurrent Powers in Federal Systems“, *Concurrent Powers in Federal Systems. Meaning, Making, Managing* (ed. Nico Staytler), Brill Nijhoff, Leiden – Boston, 2017.

Steinberg, Jonathan, *Why Switzerland?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

Stepan, Alfred, Suleiman, Elza, „The French Fifth Republic: A model for Import? Reflections on Poland and Brazil“, *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies* (eds. H. E. Chebabi, Alfred Stepan), Westview Press, Boulder, 1995.

Stroschein, Sherrill, „What Belgium Can Teach Bosnia? The Uses of Autonomy in Divided House States“, *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3/2003.

Sturm, Ronald, „Austria (Republic of Austria)“ *The Forum of Federations - Handbook of Federal Countries 2005* (eds. Ann Griffiths, Karl Nerenberg), McGill-Queen's University Press, Montreal –Kingston – London – Ithaca, 2005.

Suppan, Arnold, „Saint-Germain and Trianton, 1919-1920. The Imperialist Peace Order in Central Europe“, *West Bohemian Historical Review* 1/2020.

Swenden, Wilfried, *Federalism and Regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.

Taflaga, Marija, „A short political history of Australia“, *Australian Politics and Policy* (eds. Peter J. Chen et al.), Sydney University Press, Sydney, 2019.

Taflaga, Marija, „A short political history of Australia“, *Australian Politics and Policy* (eds. Peter J. Chen et al.), Sydney University Press, Sydney, 2019.

Teague, Elisabeth, „Russia's Constitutional Reforms of 2020“, *Russian Politics* 5/2020.

Terefe, Gebreyesus, „Federalism and Diversity in Ethiopia and India: Mechanism, Factors and Comparative Conclusions“, *Federalism in Contemporary Public Law* (eds. Suren Avakyan, Vadim Korolkov, Emma Grigoryan), Federalist Discussion Club and Prospekt, Moscow, 2022.

Terrière, Lorenzo, „Caretaker Government in Belgium – The new normal“, *Belgian Exceptionalism. Belgian Politics between Realism and Surrealism* (eds. Didier Caluwaerts, Min Reuchamps), Routledge, London, 2021.

Terry Sullivan, *The Nerve Center. Lessons in Governing from the White House Chiefs of Staff*, Texas A&M University Press, College Station, 2004.

Thakur, Ramesh, *The Government and Politics of India*, Macmillan Press, Basingstoke - London, 1995.

Thommen, Marc, *Introduction to Swiss Law*, Carl Grossmann Verlag, Berlin-Bern, 2018.

Thürer, Daniel, MacLaren, Malcolm, „Swiss Confederation“, *Foreign Relations in Federal Countires* (ed. Hans Michelmann) McGill-Queen 's University Press, London – Ithaca, 2009.

Tierney, Stephen, *The Federal Contact. A Constitutional Theory of Federalism*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

Tillin, Louise, *Indian Federalism*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

Tushnet, Mark, *The Constitution of United States of America. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2015.

Tuttnauer, Or, Hazan, Reuven, „Government – Opposition Relations and the Vote of No-Confidence“, *The Political Studies* 1/2023.

Uvalić, Milica, „Federal Republic of Yugoslavia (FRY)“, *Southeast European and Black Sea Studies* 1/2001.

Van De Voorde, Astrid, „Causes of the Problematic Government Formation in Belgium, *Leviathan* 1/2020.

Vatter, Adrian, *Das politische System der Schweiz*, Nomos, Baden-Baden, 2020.

Vatter, Adrian, *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*, Routledge, London & New York, 2018.

Vile, Maurice John Crawley, *Constitutionalism and Separation of Powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998.

Vipond, Robert, „A Brief History of Mega-Constitutional Era in Canada“, *The Daily Plebiscite – Federalism, Nationalism and Canada* (ed. Robert C. Vipond), University of Toronto Press, Toronto, 2022.

Watts, Ronald, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Queen's University, Kingston, 1996.

Weale, Albert, „Three Types of Majority Rule“, *Rethinking Democracy* 1/2019.

Webber, Jeremy, *The Constitution of Canada. A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2021.

Weir, Justin, „Time to Move on: The Need for Electoral Reform in Canada“, *Federalism-E* 1/2023.

West, Barbara, Murphy, Frances, *A Brief History of Australia*, FoF Publishing, New York, 2010.

Wheare, Kenneth, „Federalism in the History of Thought“, *The Federalist* 1/1991.

Wheare, Kenneth, *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford, 1970.

White, Stephen, „Russia”, *Semi-Presidentialism in Europe* (ed. Robert Elgie), Oxford University Press, Oxford, 2004.

William Ie, Kenny, „Representation and Ministerial Influence on Cabinet Committees in Canada”, *Canadian Journal of Political Science* 3/2021.

Woelk, Jens, „Bosnia-Herzegovina: Trying to build a Federal State on Paradoxes”, *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives* (eds. Michael Burgess, Alan Tarr), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2012.

Woelk, Jens, „Germany”, *How Constitutions Change – A Comparative Study* (eds. Dawn Oliver, Carlo Fusaro), Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.

Wolff, Reiner, Karagök, Yavuz, „Consistent Allocation of Cabinet Seats: The Swiss Magic Formula”, *Public Choice* 3/2011.

Wolfs, Wouter, Vande Walle, Britt, „The Decline of the Belgian Parliament”, *The Winter of Democracy. Partitocracy in Belgium* (eds. Pierre Baudewyns, Marleen Brans, Min Reuchamps et al), P.U.L., Louvain, 2022.

Yoo, Christopher, „Presidential Signing Statements: A New Perspective”, *The University of Pennsylvania Law Review* 7/2016.

Zakharov, Andrei, „The Russian Parliament and Vladimir Putin's Presidency”, *Elusive Russia. Current Developments in Russian State Identity and Institutional Reform under President Putin* (eds. Katlijn Malfiet, Ria Laenen), Leuven University Press, Leuven, 2007.

Zaznaev, Oleg, „The Presidentialization of a Semi-Presidential Regime: the Case of Russia”, *Politics and the Ruling Group in Putin's Russia*, Palgrave Macmillan, Cham, 2008.

Zaznaev, Oleg, „Understanding Semi-Presidentialism in Political Science: A Review of the Latest Debate”, *World Applied Sciences Journal* 2/2014.

Авакьян, Сурен, *Конституционное право России*, НОРМА ИНФРА-М, Москва, 2021.

Шахрай, Сергей Михайлович, *Constitutio Incognita*, Красная Звезда, Москва, 2013.

ПРАВНИ ИЗВОРИ И ПОВЕЗАНО

“Nabam Rebia And Etc. Etc vs Deputy Speaker And Ors”, (2017) 13 SCC 332 <https://indiankanoon.org/doc/192490620/> (22.08.2023).

“S.R. Bommai vs Union Of India”, 1994 AIR 1918, 1994 SCC (3) 1. <https://indiankanoon.org/doc/60799/> (22.08.2023).

Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co Ltd, [1920] HCA 54; 28 CLR 129; 7 App Cas 829; 16 CAR 231; [1920] 26 ALR 337, <https://jade.io/j/?a=outline&id=62882> (25.08.2023).

An Act to constitute the Commonwealth of Australia (Constitution of Australia), https://www.aph.gov.au/-/media/05_About_Parliament/52_Sen/523_PPP/2023_Australian_Constitution.pdf (24.09.2024).

Articles of Confederation and Perpetual Union, https://archive.csac.history.wisc.edu/13_The_Articles_of_Confederation_and_Perpetual_Union.pdf (24.09.2024).

Basic Law for the Federal Republic of Germany, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (24.09.2024).

Baza podataka poslaničkih i delegatskih pitanja PS BiH, <https://www.parlament.ba/oQuestion/GetORQuestions> (17.01.2024).

BBC News, German Chancellor Olaf Scholz loses confidence vote, <https://www.bbc.com/news/articles/ckg36pp6dpyo> (20.03.2025).

Belmont v. United States, 301 No. 324-1937, <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/324/> (16.10.2023).

Canada Ministers, <https://www.canada.ca/en/government/ministers.html> (11.02.2024).

Chiafalo et al. vs Washington, No. 19-166, https://www.supremecourt.gov/opinions/19pdf/19-465_i425.pdf (23.10.2022).

Constitution Acts of Canada (BNAA), https://laws.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf (24.09.2024).

Constitution of India, https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/15240/1/constitution_of_india.pdf (24.09.2024).

Constitution of the Argentina, https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994 (24.09.2024).

Constitution of the Austria, https://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (24.09.2024).

Constitution of the Belgium, https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (24.09.2024).

Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela, https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009 (24.09.2024).

Constitution of the Federal Republic of Brazil, https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017 (24.09.2024).

Constitution of the Russian Federation, https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1750525/ (24.09.2024).

Constitution of the Spain, <https://ecnl.org/sites/default/files/files/2021/SpainConstitution.pdf> (24.09.2024).

Constitution of the Swiss Confederation, <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/CH/Switzerland%20Constitution%202002.pdf> (24.09.2024).

Constitution of the United Mexican States, https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015 (24.09.2024).

Constitution of the United States of America, <https://bri-wp-images.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/The-Constitution.pdf> (24.09.2024).

ECtHR Kovačević v. Bosnia and Herzegovina, No. 43651/22.

ECtHR Pilav v. Bosnia and Herzegovina, No. 41939/07.

ECtHR, Berić and Others v. Bosnia and Herzegovina, No. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 and 25496/05.

ECtHR, Pudarić v. Bosnia and Herzegovina, No. 55799/18

ECtHR, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, No. 27996/06, 34836/06, 22.12.2009.

ECtHR, Šlaku v. Bosnia and Herzegovina, No. 56666/12;

ECtHR, Ždanoka v. Latvia, No. 58278/00, ECtHR 2006 – IV, 16.04.2006.

ECtHR, Zornić v. Bosnia and Herzegovina, No. 3681/06, 15.07.2014.

Election Symbols Order – India (1968), [https://ceomadhyapradesh.nic.in/Links/Manual/Election%20Symbols%20\(Reservation%20and%20Allotment\)%20Order,%202017.pdf](https://ceomadhyapradesh.nic.in/Links/Manual/Election%20Symbols%20(Reservation%20and%20Allotment)%20Order,%202017.pdf) (20.10.2024).

European Commission, Bosnia and Herzegovina 2023. Report SWD (2023) 691 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/e3045ec9-f2fc-45c8-a97f-58a2d9b9945a_en?filename=SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf (10.07.2024).

La Abra Silver Mining Co. v. United States, 175 No. 423/454-1899 <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/175/423> (17.10.2023).

Ministry (Cabinet) – Canada – as of Friday, July 19, 2024,
<https://www.ourcommons.ca/members/en/ministries?ministry=29&precedenceReview=101&province=all&gender=all&lastName=&view=&sort=precedence> (14.08.2024).

Myers v. United States, 272 No. 52-1926,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/> (13.10.2023).

National Federation of Independent Business v. Sebelius, 567 No. 519-2012,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/567/519/> (02.09.2023).

Obergefell v. Hodges, 576 No. 644-2015,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/576/644/> (02.09.2023).

Prigg v. Pennsylvania, 41 No. 539-1842,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/41/539> (01.09.2023).

Queensland v. Commonwealth 139 CLR 585/1977,
<https://jade.io/j/?a=outline&id=66697> (10.01.2024).

Re Wakim; Ex parte McNally (1999) HCA 27, (1999) 198 CLR 511,
<https://jade.io/j/?a=outline&id=68126> (25.08.2023).

South Australia v. Commonwealth (the First Uniform Tax Case) (1942) 65 CLR 373, [1942] HCA 14, <https://jade.io/j/?a=outline&id=64227> (25.08.2024).

Sporazum o posebnim odnosima između Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine,
https://www.ohr.int/ohr_archive/sporazum-o-posebnim-odnosima-izmedu-republike-hrvatske-i-federacije-bosne-i-hercegovine/?print=pdf (23.07.2023).

Sporazum o specijalnim paralelnim odnosima između Savezne Republike Jugoslavije i Republike
Srpske (1997),
https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=76723 (23.03.2024).

Sturges v. Crowninshield, 17 U.S. 4 Wheat. No. 22-1819
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/122> (01.09.2023).

The Constitution of the German Empire (Weimar Constitution),
<https://www.kas.de/documents/265308/265357/The+Weimar+Constitution.pdf/a6021d8d-82d2-47cf-7e37-0a314be02d9e> (24.09.2024).

Timmons v. Twin Cities Area New Party, 520 No. 351-1997,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/520/351/> (18.10.2024).

United States Senate, Vetoes 1789 to Present,
<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm> (17.10.2023).

United States v. Darby, 312 No. 100-1941,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/312/100/> (02.09.2023).

Venice Commission – Observatory on emergency situations (Austria),
<https://www.venice.coe.int/files/EmergencyPowersObservatory/AUT-E.htm>
(13.02.2024).

Venice Commission, Interim Opinion on Constitutional Amendments and the Procedure
for their adoption,
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)005-e) (10.07.2023).

Venice Commission, Opinion of the Competence of Bosnia and Herzegovina in Electoral
Matters,
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(1998\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(1998)016-e) (25.08.2024).

Venice Commission, Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina
and the Powers of the High Representative,
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)004-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-e.aspx)
(10.04.2023).

Western Australia vs. Commonwealth 134 CLR 201/1975,
<https://jade.io/j/?a=outline&id=66553> (10.01.2024).

Wickard v. Filburn, 317 No. 111-1942,
<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/317/111/> (02.09.2023).

Архива Предсједништва БиХ, Секретаријат, *Предмет Информација – покретање
механизма заштите виталног интереса.*

Дејтонски устав Босне и Херцеговине,
<https://skupstinabd.ba/images/dokumenti/sr/ustav-bih.pdf> (24.09.2024).

Закон о непримјењивању одлука Уставног суда БиХ, *Службени гласник Републике
Српске* бр. 60/23.

Закон о Савјету министара Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 38/2002,
30/2003, 42/2003, 81/2006, 76/2007, 81/2007 и 24/2008.

Одлука Уставног суда Руске Федерације 12-П, 17.06.2004,
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48160/ (02.07.2023).

Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 О Регламенте Правительства
Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской
Федерации,
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47927/
(10.07.2023).

Устав Савезне Републике Југославије,
http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2003_02/t02_0027.htm (24.09.2024).

Федеральный закон Н 131 (06.10.2003),
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (26.06.2023).

Федеральный закон Н 414 (21.12.2021),
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (26.06.2023).

ИИТЕРПЕТ ИЗБОРИ

Alber, Elisabeth, Pallaver, Günther, *South Tyrol: 50 Years of Power-Sharing and Federal-like Relations*, <https://50shadesoffederalism.com/case-studies/south-tyrol-50-years-of-power-sharing-and-federal-like-relations/> (10.01.2024).

Australia: Federal Election 2022,
<https://results.aec.gov.au/27966/Website/HouseDefault-27966.htm> (22.10.2024).

Australian National University, Detailed analysis of the 2023 Voice to Parliament Referendum and related social and political attitudes,
https://csm.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2023/11/Detailed_analysis_of_the_2023_Voice_to_Parliament_Referendum_and_related_social_and_political_attitudes.pdf (02.01.2024).

Australian National University, Detailed analysis of the 2023 Voice to Parliament Referendum and related social and political attitudes,
https://csm.cass.anu.edu.au/sites/default/files/docs/2023/11/Detailed_analysis_of_the_2023_Voice_to_Parliament_Referendum_and_related_social_and_political_attitudes.pdf (02.01.2024).

Baza podataka poslaničkih i delegatskih pitanja PS BiH,
<https://www.parlament.ba/oQuestion/GetORQuestions> (17.01.2024).

Biningsbø, Helga Malmin, „Power-Sharing and Postconflict Peace Periods”, *Power-sharing and Democratic Governance in Divided Societies workshop*, PRIO, Oslo, 2006,
https://www.files.ethz.ch/isn/38262/2006_Power-Sharing%20and%20Postconflict%20Peace%20Periods.pdf (21.04.2023).

Carvelas, Patricia, „How Scott Morrison loses the election as Antony Albanese triumphs in a sea of teal”, <https://www.abc.net.au/news/2022-05-21/election-2022-scott-morrison-loses-albanese/101087832> (21.02.2024).

Castillo, Eduardo, Garcia Cano, Regina „Brazil, Colombia and Mexico in talks with Venezuelan government and opposition on election crisis”,
<https://apnews.com/article/venezuela-presidential-election-maduro-gonzalez-machado-39c4b72fe14c34ee63a5b7adc21a9bf9> (10.08.2024).

Dangerfield, Katie, Taking down the government, how a confidence vote works in Canada?, <https://globalnews.ca/news/3568037/vote-of-no-confidence-canada/> (15.02.2023).

Deucher Bundestag, „Parliament – Instruments of scrutiny“, https://www.bundestag.de/en/parliament/function/scrutiny/instruments_scrutiny-245710 (16.12.2023).

DW, German Elections 2025, <https://www.dw.com/en/german-election-2025/t-70794502> (20.03.2025).

Elections Canada – Current and Past Elections, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=ele&dir=pas&document=index&lang=e> (28.02.2024).

Elections in Australia <https://www.sl.nsw.gov.au/find-legal-answers/books-online/hot-topics-voting-and-elections/elections-australia> (28.02.2024).

Five questions to Laurenz Ennser-Jedenastik, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/this-was-a-completely-normal-election-by-austrian-standards/> (11.11.2024).

Freedom House – Russia, <https://freedomhouse.org/country/russia> (30.03.2024).

Freedom House, Freedoms in the World 2023 – Russia, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf (19.02.2023).

Gutiérrez Gonzales, Juan Marcos, „Mexico: Federalism in the Democratic Transition“, *Forum of Federations*, http://www.forumfed.org/libdocs/Global_Dialogue/Booklet_1/BL1-C07-mx-Gonzalez-en.pdf (11.06.2023).

Hazan, Reuven, „Legislation Coalition Breaking: The Constructive Vote of No-Confidence“, <https://www.semanticscholar.org/paper/LEGISLATIVE-COALITION-BREAKING%3A-THE-CONSTRUCTIVE-OF-Hazan/a9857c1b68817a6a38840fc188e5ce1a5e9c64db> (30.01.2024).

India: Council of Ministers, <https://www.pm.gov.au/your-government;%20https://www.india.gov.in/my-government/whos-who/council-ministers> (11.02.2023).

Indian Government, <https://www.india.gov.in/my-government/whos-who/council-ministers> (14.08.2024).

Justice Law Website, The Constitutional Acts from 1867 to 1882, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-3.html#h-18> (18.06.2023).

Kinkaid, John, „The Three Shades of American Federalism“ 50 Shades of Federalism, <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/the-three-shades-of-american-federalism/?fbclid=IwAR2SOT8cSF-BUgZ6FZH6M6EiRn8AE4UBTet5Ba3WG5vT3ljuS0nFjiAeBE> (01.09.2023).

Kirby, Paul, Bell, Bethany, „Far right in Austria ‘opens new era’ with election victory“, <https://www.bbc.com/news/articles/c8rdygy5888o> (11.11.2024).

Koliko je moguće raspuštanje Zastupničkog doma PS BiH, <https://istinomjer.ba/koliko-je-moguće-raspustanje-zastupnickog-doma-ps-bih/> (15.01.2024).

Linder, Wolf, *Swiss Political System*, <https://www.wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf> (21.08.2024).

Map of official results for the 44th general election (2021), https://www.elections.ca/res/cir/maps2/map.asp?map=ERMap_44&lang=e (22.10.2024).

Na Parlamentu BiH prvi put pokrenuta interpelacija, zatražena ostavka Tegeltije, <https://avaz.ba/vijesti/bih/647870/na-parlamentu-bih-prvi-put-pokrenuta-interpelacija-zatrazena-ostavka-tegeltije> (17.01.2024).

National Portal of India, Amendments, <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/amendments> (21.08.2023).

Nepovjerenje u efikasnost novog Savjeta ministara BiH, https://www.slobodnaevropa.org/a/nepovjerenje_u_efikasnost_novog_savjeta_ministara_bih/24451093.html (10.07.2024).

Palermo, Francesco, „Editorial – 70 Years of German Basic Law’ Symposium”, *IACL-AIDC Blog*, <https://blog-iacl-aidc.org/70-years-of-the-german-basic-law/2019/9/24/editorial-70-years-of-the-german-basic-law-symposium> (12.03.2022).

Palermo, Francesco, „The Resilience of Austrian Federalism and How the Constitutional Court Supports it”, *100th Anniversary of the Austrian Constitutional Court*, IACL-AIDC Blog, <https://blog-iacl-aidc.org/100th-anniversary-of-the-austrian-constitutional-court/2020/10/8/quts03apxmajno427qwudax8eq4fmz> (18.06.2023).

Parlamentarna skupština BiH, Zaštita vitalnog nacionalnog interesa, <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres&lang=bs> (10.04.2023).

Population: South America, <https://www.worldometers.info/population/latin-america-and-the-caribbean/south-america/> (12.09.2022).

Predsjedništvo BiH po Poslovniku može preglasavanje raspustiti Dom naroda BiH, šta kaže Ustav, <https://n1info.ba/vijesti/predsjednistvo-bih-po-poslovniku-moze-preglasavanjem-raspustiti-dom-naroda-bih-sta-kaze-ustav> (15.01.2024).

Putin claims landslide in Russian election and scorns US democracy, <https://www.bbc.com/news/world-europe-68592781> (10.04.2024).

Radio Slobodna Evropa, Stanke iz RS-a bojkotuju institucije BiH zbog zabrane negiranja genocida, <https://www.slobodnaevropa.org/a/inzko-zakon-negiranje-genocida-bih-dodik/31377554.html> (20.01.2024).

Redistribution of Federal Electoral Districts 2022, <https://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=cir/red&document=index&lang=e> (13.08.2024).

Sánchez De Dios, Manuel, „Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?“, ECPR Joint Sessions <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/12049> (16.12.2023).

Schmidh, Samantha, Rich, Steven, Herrero, Ana Vanessa, Paúl, Maria Luisa, „Maduro lost election, tallies collected by Venezuela's opposition show“, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/08/04/maduro-gonzalez-election-actas-analysis/> (10.08.2024).

Slautsky, Emmanuel, Bouhon, Frédéric, „Belgium: Legal Response to Covid-19“, *Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19* (eds. Jeff King, Octavio Ferraz), Oxford University Press, Oxford, 2021, <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-occ19/e1.013.1/law-occ19-e1> (10.05.2023).

Stanovaya, Tatiana, „How Putin Elect the Duma“, <https://imrussia.org/en/politics/368-how-putin-elects-the-duma> (20.08.2024).

Šulten, Lucija, „EU ne priznaje Madura“, <https://www.dw.com/sr/evropska-unija-ne-priznaje-madura/a-69867396> (10.08.2024).

The Guardian, *Law and border: How Queensland's harsh rules are creating hardship and heartache*, <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/aug/21/law-and-border-how-queenslands-harsh-rules-are-creating-hardship-and-heartache> (29.12.2021).

Van Wynsberghe, Caroline, „The Belgian Senate: little damage, little use“, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/belgian-senate-little-damage-little-use-2/#.VX7vao4w3dU> (25.04.2023).

Vetoos, 1789 to Present, US Senate, <https://www.senate.gov/legislative/vetoos/vetoCounts.htm> (18.10.2022).

Watts, Ronald, *Federal Second Chambers Compared*, Forum of Federations, Rome, 2010, http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_Areetematiche/PIR_Federalismofiscale/PIR_SeminarioIlprocessofederaleinItalia/watts%20intervento.pdf (16.06.2024).

Wientzek, Olan, „A green wave, surprises, and a key role for the Christian Democrats“, *Country Report – Konrad Adenauer Stiftung. Multilateral Dialogue Geneva*, <https://www.kas.de/documents/252038/4520172/The+Swiss+parliamentary+elections+of+20+October+2019.pdf/d6f9c337-9a22-da57-9a0a-2ead34674a75?version=1.1&t=1571926414062> (14.05.2023).

Your Government – Australia, <https://www.pm.gov.au/our-work/cost-living-relief> (11.02.2024).

Zabrinjava neefikasnost Savjeta ministara i Parlamenta BiH, <https://www.atvbl.rs/vijesti/bih/zabrinjava-neefikasnost-savjeta-ministara-i-parlamenta-bih-12-6-2018> (10.07.2024).

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Алекса Д. Николић је рођен 1994. године у Београду. Године 2009. завршио је ОШ „Јован Дучић“, а 2013. године Прву београдску гимназију, обе са одличним успехом. На Правном факултету Универзитета у Београду је дипломирао 2017. године, док је мастер академске студије на уставноправној ужој научној области са успехом окончао 2018. године. На истом факултету уписао је докторске академске студије 2018. године.

Током основних студија четири пута је награђен „Светосавском наградом“ Правног факултета Универзитета у Београду, која се додељује најбољим студентима. Био је стипендиста Министарства просвете, Правног факултета у Београду, Задужбине Миливоја Јовановића и Луке Ћеловића, Министарства за европске интеграције владе Републике Србије, владе СР Немачке и Токио фонда – SYLFF (*Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund*). Усавршавао се на Универзитету у Хајделбергу, Хашкој академији за међународно право, Институту за упоредни федерализам у Болцану и Европа институту Сарланд универзитета.

Теоријски и публицистички истражује проблеме из области уставног права и политичког система. Колумниста је најстаријег дневног листа на Балкану - „Политике“. Члан је Међународног удружења за уставно право (IACL/AIDC), Европске организације за јавно право (EPLO), као и Регионалног форума за дијалог (*Regional Dialogue Forum*).

Запослен је на Правном факултету Универзитета у Београду као асистент на Уставном праву.

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Име и презиме аутора: Алекса Д. Николић

Број индекса: ДС 19/2018

Изјављујем:

да је докторска дисертација под насловом „Системи власти у модерним федерацијама“:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

У Београду,

22. октобра 2025. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора: Алекса Д. Николић

Број индекса: ДС 19/2018

Студијски програм: докторске академске студије права

Наслов рада: „Системи власти у модерним федерацијама“

Ментор: др Танасије Маринковић, редовни професор Универзитета у Београду –
Правног факултета

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањивања у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду. Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада. Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

У Београду,

22. октобра 2025. године

Потпис аутора

ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом: „Системи власти у модерним федерацијама“, која је моје ауторско дело. Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци. Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду,

22. октобра 2025. године

Потпис аутора

1. Ауторство. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прерада. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.