

KLUB2015



Naučno-istraživački projekat u okviru projektno-financijskog okvira
Ministarstva nauke i tehnologije RS
(2008-2009)

*Komparativna analiza federalističkih državnih sistema u
Evropi i svijetu i mogućnosti inkorporiranja
kompatibilnih federalističkih rješenja u sisteme Republike
Srpske i Bosne i Hercegovine*

Studija 1

*Krucijalni aspekti federalizma u kontekstu savremene
komparativne analize federalističkih sistema u Evropi i svijetu*

Banja Luka 2009.

SADRŽAJ

Dr Siniša Marčić,
Federalizam – kratak pregled osnovnih pojmova,
3-22.

Dr Boro Bronza,
Istorijski aspekti federalizma,
23-44.

Mr Nina Sajić,
Internacionalizacijski aspekti federalizma,
45-62.

Siniša Marčić
Univerzitet Novi Južni Vels
Australija

FEDERALIZAM – KRATAK PREGLED OSNOVNIH POJMOVA

Uvod

Izučavanje federalizma nikad nije bilo važnije za studije demokratije kao danas, ali uprkos tome postojeća naučna literatura više je zbunjujuća, nego što je korisna u potrazi za jasnim odgovorima o dometima federalizma.¹ Zbog toga ne iznenađuje da federalizam spada u red onih pojmova u društvenim naukama oko kojeg postoji samo načelni konsenzus. Alfred Stepan razlog vidi prije svega u tome što je pitanje federalizma decenijama izučavano izolovano od drugih oblasti društvenih nauka, a potom i u brojnim tumačenjima toga šta federalizam predstavlja u savremenom dobu i što je mnogo bitnije, kako se može primjeniti u praksi da omogući bolji život građanima složenih država. Pitanje nije nimalo bezazleno jer statistički u 25 federalno uređenih zemalja živi oko 40 posto svjetskog stanovništva (Tabela 1.). Nesumnjivo je da će u budućnosti federalizmu biti posvećena posebna pažnja zbog procesa demokratizacije u mnogim zemljama svijeta, pritiska velikih sila da održe nestabilne države ujedinjene kako bi spriječili izbijanje sukoba širih razmjera i zahtjeva da se građanima na lokalnom nivou omoguće uslovi da samostalno odlučuju o svojoj sudbini.

U zavisnosti od perspektive, federalizam za neke predstavlja temeljno moralno načelo zasnovano na dostojanstvu, poštovanju, toleranciji i uvažavanju drugačijeg, iz čega proizilazi poštovanje nacionalnih identiteta. Za druge, pak, to je isključivo pitanje pragmatike i faktičkog stanja stvari, osmišljavanje mogućeg pravnog okvira i stvaranje preduslova za bezbjedan život građana. Iz ovoga dalje proizilazi još jedna podjela – dok se u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) federalizam doživljava kao samodovoljan koncept koji se prosto podrazumijeva, u drugim zemljama kao što su Kanada, Švajcarska ili Indija isti se prije svega tretira kao zgodno sredstvo da omogući suživot i učini državni aparat funkcionalnijim. Ne čudi, stoga, da postoji velika razlika između prakse i teorije

¹ Gibson, E. (ur). "Federalism and democracy in Latin America" JHU Press, 2004

čemu umnogome doprinose neki autori samouvjerenim tvrdnjama da iako postoji teorija federacija, uopšte ne postoji teorija federalizma.² Slično tome, Ronald Vots govori o federalnim sistemima, dok Daglas Verni govori o federativnim sistemima.³ Izlišno je naglašavati da misle na isti koncept. Kako ambicija ovog teksta nije da ulazimo u komplikovane teoretske konstrukcije već da čitaocima približimo temeljne principe na kojima počiva federalizam, smatramo da je suvislo početi od samog pojma istraživanja.

Tabela 1. U svijetu postoji 25 federacija na šta otpada 40 posto svjetskog stanovništva

Federacije u svijetu				
Australija, Austrija, Belau, Belgija, Bosna i Hercegovina Brazil,	Kanada, Komori, Demokratska Republika Kongo, Etiopija, Njemačka,	Indija, Irak, Malezija, Meksiko, Mikronezija, Nigerija, Pakistan,	Rusija, Sv. Kits i Nevis, Južna Afrika, Španija, Sudan, Švajcarska,	Ujedinjeni Arapski Emirati, Sjedinjene Američke Države, Venecuela

Šta je federalizam?

Etimološki riječ federalizam vuče korijene iz latinske riječi – *foedus* sa izvornim značenjem: država, alijansa ili ugovor. Termin se kroz istoriju različito tumačio, a u našem kontekstu se posmatra kao obećanje političkih vlasti manjinskim zajednicama da slobodno izražavaju sopstvenu individualnost i komunalnost, odnosno aktivan život u nekom kolektivu uz uvažavanje etničkih, vjerskih i kulturnih različitosti. Federalizam u kontekstu koji ćemo ovdje obrađivati odnosi se prije svega na federalno uređenu državu i funkcionisanje u takvoj političkoj strukturi.

Osnovne osobine federalizma su dva nivoa vlasti: centralna vlast koja je nadležna za cijelu državu i vlast federalnih jedinica⁴ koja je zadužena za ustavom teritorijalno definisane regiona pri čemu svaka od njih ima jasna i nezavisna ovlašćenja. Federacija je po pravilu zasnovana na ustavu koji formalno raspoređuje zakonodavna i fiskalna ovlašćenja u dva nivoa vlasti pri čemu oba nivoa vlasti imaju svoje zakonodavne i izvršne organe. Dalje, svaki nivo vlasti ima nezavisan odnos sa svojim izbornim tijelom pri čemu

² Burgess, M. *Comparative Federalism: Theory and Practise.*, New York, Routledge, 2006. str. 1.

³ Verney, D. "Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada, and India". *Publius*. 1995. 25(2). str. 81-97.

⁴ Federalne jedinice mogu biti pokrajine, regije, države, provincije i teritorije.

federalnu zakonodavnu i izvršnu vlast u potpunosti ne biraju regioni i obrnuto. Ustavne odredbe o federalističkom uređenju ne mogu se svojevoljno mijenjati bez suštinskog pristanka centralne vlasti i federalnih jedinica, U slučaju političkih sporova pokreće se mehanizam ustavne arbitraže čiji je inače cilj da zaštiti prava federalnih partnera, a ukoliko nije moguće na taj način riješiti sporove federalne jedinice imaju pravu da građane pozovu na referendumsko odlučivanje. Zanimljiv je primjer iz Kanade gdje je Vrhovni ustavni sud nakon žučnih političkih rasprava i različitih tumačenja odlučio da sve federalne jedinice imaju pravo na otcjepljenje. Na centralnom nivou federalne jedinice imaju zagarantovanu proporcionalnu zastupljenost kako bi se spriječilo donošenje odluka koje mogu ići na štetu federalnih jedinica. Konačno, federalizam predviđa posebne mehanizme zaštite poput gornjeg doma skupštine (Dom naroda), mogućnost amandmanskih intervencija, proporcionalne zastupljenosti u sudskoj vlasti i korišćenje službenih jezika. Zbog ovakve kompleksnosti unutrašnjih mehanizama države, smatra se da federalizam može funkcionisati samo u demokratskom okruženju koje omogućava stvarnu podjelu vlasti kroz primjenu zakona.

Ukoliko federalizam posmatramo u širem kontekstu jasno je da je u pitanje koncept koji kao konačni cilj ima uređivanje društvenih odnosa u kojima će građani živjeti bezbjedno i prosperitetno⁵ *pored svojih susjeda i u saradnji sa njima*. Iz ovoga slijedi da je federalizam – pozajmićemo definiciju Daniela Elazara – oblik političkog udruživanja i organizovanja koji ujedinjuje različite političke grupe u okviru šireg političkog sistema na takav način da omogućava svakoj grupi da očuva sopstveni fundamentalni politički sistem.⁶ Kroz istoriju se pokazalo da postoje tri načina stvaranja federacija. Prvi je objedinjavanje razdvojenih teritorijalnih jedinica u jedinstvenu državu što je bio slučaj u zemljama Novog svijeta: Australija, Kanada i SAD. Drugi je u slučaju izražene tendencije da se postojeće federalne jedinice odvoje od zajedničke države što susrećemo u primjerima Belgije, Etiopije, Španije i Velike Britanije (Tabela 2.). Za razliku od prethodne dvije grupe država koje su nastajale uglavnom u mirnodopskim okolnostima, federalističkom uređivanju pribjegavaju države koje su stasale u post-konfliktnim okolnostima što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom, Irakom i Sudanom (Tabela 3.). U

⁵ Burgess, 2006. str. 4.

⁶ Elazar, D. Saunders, C. “*Federalism. the Australian experience.*” HSRC Press, 1997. str. 1.

ovom kontekstu je potrebno naglasiti da za razliku od federacije, centralizovana država označava sistem sa jednom (centralnom) vladom koja državu dijeli na manje segmente/regione s ciljem uspostavljanja efikasnije administrativne kontrole.⁷ Regioni u centralističkim državnim sistemima nemaju sopstvene vlade što je na primjer slučaj u Japanu ili Francuskoj.⁸

Tabela 2. Federacije u beskonfliktnom nastanku iz unitarnih sistema

POSTOJEĆE FEDERACIJE	POTENCIJALNE FEDERACIJE
Belgija	Filipini
Španija	Indonezija
Južna Afrika	Bolivija
Velika Britanija	Italija

Država se ujedinjuje u federaciju skoro po pravilu iz političke neminovnosti ili socio-ekonomske potrebe. Suština federalizma prema Elazarovom tumačenju zasnovana je na tri elementa: 1) partnerstvo između pojedinaca, grupa i vlasti; 2) odnosi saradnje koji omogućavaju partnerstvo mogućim; i 3) pregovori između partnera kao temelj za podjelu vlasti. U ovom smislu se federalizacija koristi kao dvoznačan pojam: za ujedinjenje federalnih jedinica u federalnu državu, kao i za permanentnu decentralizaciju političke moći između centralnog i perifernih aparata. Stoga pitanje federalizma nije samo strukturalno pitanje, već mnogo više stvar partnerskog povjerenja između učesnika u političkom dijalogu. Obezbeđivanje partnerske unije između naroda i institucija kroz njihov međusoban pristanak, na takav način da nijednoj strani ne bude zaknut njihov integritet⁹ predstavlja najsloženiji izazov svakog federalističkog sistema. Zbog toga ćemo u nastavku teksta pojasniti prirodu partnerstva i neke tipove partnerskih odnosa u političkim zajednicama.

Tabela 3. Federacije u nastanku iz post-konfliktnih situacija

⁷ Iako po svojoj strukturi funkcioniše kao federacija, Velika Britanija je često osporavan federativni sistem. Mnogi kritičari smatraju da je u pitanju prosto visoko decentralizovana unitaristička država, dok drugi smatraju da se od 1999. g. i uspostavljanja nacionalnih skupština Velsa i Škotske mora posmatrati kao federacija. Više pogledati u: Laffin, M. Thomas, A. The United Kingdom: Federalism in Denial? Publius, 29(3), 1999.

⁸ O minimalnom konsenzusu u tumačenju federalizma ilustrativno govori i slučaj Francuske – dok je neki smatraju klasičnim primjerom centralizovane države sa velikim ingerencijama predsjednika, drugi je smatraju 'neautentičnim parlamentarizmom', a treći djelimičnom federacijom.

⁹ Elazar, 1997, str. 2.

POSTOJEĆE FEDERACIJE	POTENCIJALNE FEDERACIJE
Bosna i Hercegovina	Šri Lanka
Etiopija	Somaliya
Irak	Kongo
Sudan	Kipar
Južna Afrika	Nepal

Kako neki autori naglašavaju, partnerstvo je sveobuhvatan pojam koji označava nehijerarhijski odnos zasnovan na međuzavisnosti, saradnji i međusobnom poštovanju.¹⁰ Prema Gibinsovom tumačenju u državno-političkom smislu postoje tri vrste partnerskih odnosa: neformalna, federalna i konfederalna partnerstva. Neformalna partnerstva podupiru duh međuvladine saradnje i mogu se odnositi na sve federalne jedinice ili na posebne teritorijalne aranžmane što je slučaj između centralne vlade u Kanadi i provincije Kvebek. S obzirom na to da se u neformalnim partnerskim odnosima problemi mogu rješavati bez nužnosti ustavnih amandmana, to predstavlja osnovnu prednost ovakvih odnosa. Međutim, to je istovremeno i najveća mana partnerstva jer dok relativno uspješno definiše odnose između vlada, ne definiše odnose među nacionalnim zajednicama pa se rješenja moraju tražiti kroz međudržavna tijela što uvijek nije moguće. Federalna partnerstva se po pravilu tiču odnosa *unutar* država, a ne između država, odnosno države i federalne jedinice sa posebnim pravima. Federalno partnerstvo upućuje na dualni identitet manje federalne jedinice i bar teorijski ojačava njenu političku težinu. Primjeri iz Španije, Velike Britanije ili Kanade ukazuju da u praksi stvari ipak nisu uvijek idealne i često dovode do slabljenja federacije ukoliko ne postoji spremnost da se izade iz ustavnog ćorskokaka. Na koncu, konfederalno partnerstvo podrazumijeva priznavanje državnog suvereniteta svih zemalja uključenih u takvo partnerstvo, iako samim činom pristupanja u konfederaciju države gube dio suvereniteta. Na ovom mjestu je potrebno razjasniti moguće nejasnoće oko pojmova *federacija* i *konfederacija* koji se u svakodnevnom govoru doživljavaju kao sinonimi jer proističu iz skoro istovjetnih političkih dogovora. Ipak, postoji jasna razlika.

Dok je federacija zasnovana na elementima federalizma sa centralnom vladom čija ovlašćenja proizilaze iz ustava, konfederacija se zasniva na dobrovoljnom pristanku stvaranja saveza suverenih političkih subjekata/država. U konfederacijama centralnu

¹⁰ Gibbins, R. „Models for a Canada-Quebec partnership“. Policy options, Montreal. 1998.

vladu imenuju konstitutivne jedinice s obzirom na to da nema nezavisna ustavna ovlaštenja. Države se najčešće udružuju u konfederaciju zbog efikasnijeg rješavanja kritičnih državnih pitanja kao što su odbrana, vanjska politika i trgovina, odnosno zajednička valuta. Oblik konfederacije značajno varira od slučaja do slučaja. Na jednom kraju spektra nalaze se jake konfederacije koje po svojoj strukturi veoma podsjećaju na federacije, dok su na drugom kraju spektra veoma labave zajednice koje suštinski više liče na međunarodne nevladine organizacije nego na ozbiljne političke organizacije. Zbog 'labavosti' odnosa članica konfederacije može mnogo lakše napustiti takav savez, za razliku od federalnih jedinica koje ustav drži u svom okrilju. U historijskom smislu najpoznatiji primjer konfederacija bili su Švajcarska (1291-1848),¹¹ Sjedinjene Države (1781-1789) i nama najbliži primjer – Srbija i Crna Gora (2003-2006). Ukoliko zanemarimo sferu političkog, tj. suverenih država, federacije i konfederacije se često sreću u strukovnim udruženjima, vjerskim, kulturnim ili sportskim organizacijama.¹² Jedan od najpoznatijih primjera konfederacija je Organizacija ujedinjenih nacija. Iskustva su pokazala da su konfederacije prevaziđen oblik državnog uređenja, ponajviše zbog svoje slabosti i nestabilnosti.

Iako bi se moglo pomisliti da je svrha federacije centralizacija vlasti, obično je u pitanju potpuno obrnuta tendencija - *decentralizacija*. Decentralizacijom se postiže takav raspored snaga u kojem nijedna federalna jedinica ne osjeća neizdrživ pritisak centralne vlasti u procesu zaštite svog nacionalnog identiteta i svega što isti prati – politička, jezička, vjerska, tradicijska itd. autonomija. U slučaju decentralizacije centralna vlada prepušta dio poluga moći regionalnim vlastima koje se svakako direktno biraju na izborima. U ovom segmentu ćemo samo naglasiti da uspjeh decentralizacije u federacijama zavisi od više faktora kao što su osjećaj bezbjedne egzistencije, pristupa resursima, otvorenosti i odgovornosti vlasti, političke volje na kojoj počiva mogućnost održivih partnerskih odnosa i čvrstog pravnog okvira koji svim učesnicima u političkom životu nameće identična 'pravila igre'. Ukoliko su svi ili bar većina ovih uslova ispunjeni, rezultati se mogu očekivati u vidu efikasne i odgovorne federalne vlade, funkcionalnije regionalne (i lokalne) vlasti koja može brzo odgovoriti na potrebe građana i u

¹¹ Neki izvori smatraju da je Švajcarska još uvijek de facto konfederacija.

¹² Elazar, 1997, str. 7.

dugoročnom smislu razvoj stabilnih, demokratskih institucija sistema. Smatra se da je dugoročan opstanak federacija – naročito u multietničkim društvima – moguć samo u suštinski demokratskim režimima koji podstiču kulturu ljubomornog čuvanja principa slobode pojedinaca i kolektiva, međusobnog uvažavanja i prihvatanja različitosti. Zato ćemo u narednom poglavlju prvo razmotriti pojmove slobode i autonomije, a potom i odnos između federalizma i demokratije.

Sloboda i autonomija

Dok neki autori gorljivo zastupaju stav da bez potpune slobode pojedinaca nema mogućnosti opstanka slobodnog društva,¹³ činjenice u mnogim zemljama govore u prilog tezi da bez slobode kolektiviteta nema opstanka stabilnog i prosperitetnog društva. Princip sloboda-federalizam vuče korijene iz Sjedinjenih država i zasniva se na načelu da velika zemlja mora biti podijeljena u manje cjeline kako bi se njome uspješno upravljalo. Ovakve stavove uglavnom su zastupali republikanci koji su smatrali da je federalizam najpodesnije sredstvo za sprečavanje moguće dominacije kolonizatora i tiranije.¹⁴ Međutim, koncept slobode definisan u Američkom ustavu sam po sebi nije dovoljan jer se uglavnom odnosi na slobodu pojedinca, dok su *kolektivne* ili *grupne* slobode u velikoj mjeri stavljene po strani što je posljedica izrazito individualističke američke kulture.¹⁵ Ramon Maiz ističe da se u individualističkom tumačenju sloboda posmatra prije svega iz pozicije *slobode izbora* koju ima svaki pojedinac u izboru sopstvenog stila života u skladu sa životnim vrijednostima i svjetonazorima. Takvo tumačenje je manjkavo jer zanemaruje *autonomiju* kao kategoriju moći koja obezbjeđuje uslove i okvir za realizaciju slobode, naročito za grupe.

Pod autonomijom pojedinca se podrazumijeva mogućnost nesmetanog revidiranja svojih i tuđih odluka, stavova i gledišta, njihovo sagledavanje i kritikovanje u različitim kontekstima. Da bi autonomija pojedinca u potpunosti došla do izražaja neophodno je obezbijediti potrebne uslove u kojima će biti osposobljeni da druge pojedince i zajednice prihvataju i poštuju u njihovoj različitosti. Kada pitanje autonomije izmjestimo iz

¹³ Bolick, C. *Grassroots tyranny: the limits of federalism*. Cato Institute, 1993. str. 187-188.

¹⁴ Bohman, J. *Democracy across borders*. MIT Press, 2007. str. 8.

¹⁵ Safran i saradnici, 2000. str. 37-38.

filozofsko-vrijednosnog razmatranja u sferu svakodnevno-političkog uviđamo bitnost autonomije kao instrumenta održavanja mira i sprečavanje izbijanja sukoba, posebno u multikulturalnim/multietničkim okruženjima. Ne smijemo zaboraviti da su međudržavni sukobi u posljednjih pet decenija bili relativna rijetkost, za razliku od etničkih ili vjerskih sukoba koji bukne dok ovo pišemo, a velika je vjerovatnoća da će tako biti i u budućnosti. U zavisnosti od perspektive, autonomija se u praktičnom smislu može posmatrati kao objedinjujući i razjedinjujući faktor u datom društvu. Iz pozicije centralne vlasti 'autonomaši' se posmatraju kao izvor nevolja, separatisti, kršioci ustava i podriivanja države. Iz pozicije nacionalnih, etničkih ili drugih manjina, autonomija je često jedini način da očuvaju sopstvenu kulturu i spriječe utapanje u dominantan sistem vrijednosti kojeg nameće politički centar. Manjinske zajednice autonomiju vide kao ključni mehanizam za sprečavanje nametanje volje države. To postižu stvaranjem političkih predstavničkih tijela koja su u stanju da im obezbijede autonomni politički prostor za ostvarivanje svojih ekonomski i kulturnih interesa. Kako je federalizam zasnovan na pisanom ustavu praktični efekti distribucije moći u ogromnoj mjeri zavise od toga ko kontroliše regionalne državne prihode. Stoga je mogućnost prikupljanja prihoda u direktnoj korelaciji sa mogućnosti insistiranja na i ostvarivanja autonomije. Pomenućemo da je oblast koja obrađuje ova pitanja fiskalni federalizam i literatura vrvi radovima koji naširoko razlažu prirodu fiskalnog federalizma.¹⁶

I među naučnicima preovlađuju različiti stavovi kada je u pitanju uticaj političke decentralizacije na ostvarivanje regionalne autonomije. Jedni smatraju da je proces decentralizacije politički poguban proces jer će regionalne elite nakon ostvarivanja početnih ustupaka po inerciji tražiti dodatne ingerencije i tako destabilizovati zemlju. Njihov osnovni argument je u tome da će autonomija dodatno podstaći konfliktnu situaciju umjesto da je eliminiše. Drugi tvrde da je u pitanju potpuno obrnut proces, tj. da omogućavanje političke, ekonomske i kulturne autonomije utiče na minimiziranje secesionističkih tendencija. Na izvjestan način oba argumenta su donekle ispravni i

¹⁶ Više pogledati u posebnom broju časopisa *Journal of Public Economics* iz 2008. g. posvećenom fiskalnom federalizmu. Takođe, razvoju fiskalnog federalizma pogledati u: Oates, W.E. "On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions". *National Tax Journal*, 2008. Kappeler, A. Väilä, T. "Fiscal federalism and the composition of public investment in Europe". *European Journal of Political Economy*, 2008.

donekle pogrešni jer autonomija može zaživjeti samo kao kompromisno rješenje u kojem manjinska strana koja insistira na samoupravi i države koja nije voljna da se odrekne suvereniteta pristanu na ustupke. U takvom dogovoru nijedna strana neće biti potpuno zadovoljna, a ako je u pitanju demokratsko okruženje stalno djelovanje centrifugalnih i centripetalnih sila će sistem držati u ravnoteži. Proces društvene mobilizacije usmjeren ka ostvarivanju autonomije generalno se može okončati sa tri moguća scenarija: pojavom novih političkih granica, kristalizacijom političke podrške autonomaškim pokretima i institucionalizacijom kolektivnih identiteta. Nedavno objavljena komparativna studija o najizglednijem scenariju ukazuje da je strah centralnih vlasti uglavnom neutemeljen jer se ispostavilo da delegiranje odgovornosti na regionalne elite značajno umanjuje mogućnost podriivanja državnog sistema.¹⁷ Ilustrativni su primjeri Brazila, Južne Afrike i Španije – označeni kao tranzicione federacije – u kojima centralna vlast nije više isključivi donosilac ključnih odluka, ali je situacija daleko od toga da ona nema presudnu ulogu.¹⁸

Za razliku od tzv. principa od vrha nadolje (top-down) u kojem centralna vlast može dobrovoljno uspostaviti institucije neophodne za nesmetano funkcionisanje sistema – što se 1999. g. desilo u Velikoj Britaniji – ona ne može uvijek očuvati kulturne elemente presudne za opstanak jedne nacionalne ili etničke zajednice kao što su jezik, istorije, religija i u krajnjoj instanci - identitet. Stoga slobodno, demokratsko društvo mora biti u stanju obezbijediti plodno kulturno okruženje u kojem će pojedinac nesmetano koristiti jezik i poštovati tradiciju svoje zajednice, koji predstavljaju identitetsku sponu sa sopstvenim korijenima.¹⁹

Često se podrazumijevalo – prije svega pod uticajem američkog liberalno demokratskog tabora – da nacionalni suverenitet proističe iz jednog ili više naroda koji žive u jednoj državi i sebe doživljava kao jednu *naciju* ili *demos*.²⁰ Ovaj oblik federalizma poznat je kao *nacionalni federalizam* i najpoznatiji primjer koji srećemo u

¹⁷ Miodownik, D. Cartrite, B. "Political Decentralization and Regional Autonomy Mobilization: an Agent-based Evaluation of Contesting Propositions" International Studies Association 48th Annual Convention, 2007.

¹⁸ Vale, H.F. „The Retreat of the Central State in Federalized Decentralizing Polities: The Cases of Democratic Brazil, Spain, and South Africa”. *66th Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, 2008*

¹⁹ Isto. str. 39.

²⁰ *Demos* izvorno ima značenje *narod* koji ima zajednički politički identitet, ali u slučaju SAD između naroda i nacije stoji znak jednakosti. U složenim državama to uglavnom nije slučaj, pa se *demos* posmatra kao *jedan* narod.

svijetu su svakako SAD.²¹ Drugi autori govore o dualnom federalizmu –pored SAD sreće se i u Švajcarskoj – kojeg odlikuje jasna podjela moći između federalne vlade i federalnih jedinica.²² Međutim, ostatak svijeta nije uvijek naslikan po uzoru na SAD pa se ozbiljni problemi javljaju u multinacionalnim državama sastavljenim od različitih naroda (*demosi*)²³ koji ne prihvataju političku vlast koju doživljavaju nametnutom.²⁴ Možemo govoriti o pravnoj i socijalnoj dimenziji demosa. Pod pravnom dimenzijom podrazumijevamo uspostavljanje institucija koje garantuju poštovanje osnovnih prava i sloboda građanima uključujući državljanstvo, za razliku od znatno kompleksnije komponente socijalnog demosa u koji se svrstavaju kulturni prerogativi svake društvene zajednice poput jezika, historije, identiteta itd. Primjere problematičnog regiona iz ove kategorije nalazimo nešto sjevernije, u Kanadi, tačnije njenoj provinciji Kvebeku naseljenom uglavnom francuskom manjinom. U Evropi je donekle sličan slučaj sa Škotskom i Velsom u Velikoj Britaniji, Galicijom, Katolonijom i Baskijom u Španiji, dok su ozbiljne političke turbulencije obilježile posljednjih nekoliko godina u Belgiji. Ovakvi problemi se javljaju prije svega jer centralna vlast ne priznaje pravo manjinskih zajednica da zaštite i razvijaju svoju kulturu i privredu kroz autonomno vršenje vlasti na srednjim nivoima. Slučaj Belgije je donekle drugačiji zbog ekonomskog jačanja Flandrije u posljednjih pola vijeka, što je dovelo do političkih aspiracija usmjerenih ka ostvarivanju znatno šire nezavisnosti. Kao posljedica nastojanja centralne vlasti da ospori legitimitet subdržavnih institucija prije ili kasnije dolazi do osporavanja identiteta cijele etničke zajednice ili naroda kojeg centralna vlast ne posmatra u kolektivitetu, već kao zbir ujedinjenih pojedinaca jer je politički raspračanoj zajednici mnogo lakše uskratiti prava na kulturnu i ekonomsku autonomiju.²⁵ Zbog toga je iz pozicije centralne vlasti podjednako važno da istovremeno omogući potreban stepen autonomije federalnim jedinicama, ali i da razvija zajednički identitet na državnom nivou ukoliko je cilj

²¹ Elazar (1997) smatra da se isti temelji na četiri principa: 1) mora postojati federalistička *teorija* vlasti; 2) mora postojati dualistička struktura vlasti kako bi viši i niži nivoi vlasti mogli samostalno formirati vlade; 3) federalizam se mora manifestovati kroz specifične programe saradnje razvijene u sistemu obavezujućih odnosa; 4) sistem mora počivati na setu administrativnih tehnika osmišljenih za saradnju, uključujući redovne međuvladine konsultacije i pregovore.

²² Beyme, K. "Federalism, democracy, and the politics of identity. University of Heidelberg. 2007.

²³ Podrobnije tumačenje o odnosu demos-demosi vidjeti u: Bohman, J. "Democracy across borders: from Dêmos to Dêmoi". MIT Press, 2007

²⁴ Safran i saradnici, 2000.

²⁵ Isto.

opstanak federacije. Ukoliko se insistira samo na jednom od dva moguća identiteta u federativnim odnosima, frustracija će nesumnjivo isplivati na površinu i destabilizovati sistem. U nastavku ćemo pogledati u kakvom odnosu stoje federalizam i demokratija, te razmotriti tri slučaja etnofederalističkih država.

Federalizam i demokratija

Federalizam je po definiciji demokratski oblik upravljanja i osnovni preduslov za njegov opstanak je demokratsko okruženje. Kada tvrdi da je federalizam majka demokratije, Elazar u svakom slučaju pretjeruje, međutim nesporno je da je federalizam u posljednja dva vijeka odigrao važnu ulogu u definisanju demokratije kakvu danas poznajemo. S obzirom na to da je jedan od glavnih zadataka teorije demokratije da ponudi moguća rješenja za sprečavanje konflikta između nacionalnih i etničkih grupa, nameće se imperativ da ove dvije oblasti posmatramo zajedno. Već je pomenuto da federalizam možemo u širem kontekstu posmatrati kao potrebu uređenja države na takav način da istovremeno ne ugrožava nikoga i obezbjeđuje uslove za ekonomsko i kulturno prosperiranje manjinskih zajednica. Naravno, pogrešno je očekivati da samo jedan koncept federalizma može po identičnoj matrici riješiti složene probleme u različitim zemljama.²⁶ Mnogo je vjerovatnije da će u različitim političkim okvirima neka rješenja dovesti do podgrijevanja tenzija, dok će u drugima efekat biti izuzetno afirmativan.²⁷ Suština je da se obezbijedi *dugoročna politička stabilnost* sistema i da se u procesu izbjegne situacija u kojoj je jedna strana dobitnik, a druga gubitnik.

Pitanje federalizma u savremenom svijetu je blisko povezano sa pitanjem demokratije i demokratizacije određenih oblasti, naročito u novoformiranim multinacionalnim državama. Do nedavno je u literaturi veza između studija demokratije i studija federalizma u velikoj mjeri zanemarivana. Tome su doprinijele same studije federalizma²⁸ koje su uveliko iskočile iz oblasti zakonskih i formalnih tumačenja kako bi

²⁶ Indikativan je primjer Ruske federacije koja je umjesto jednog čistog modela usvojila različita rješenja iz prakse Španije, Njemačke i donekle SAD.

²⁷ Bauböck, R. "Multinational Federalism: Territorial or Cultural Autonomy?" Malmö University, 2001.

²⁸ Prva studija ovog tipa objavljena 1946. g. pod naslovom 'Federalna država' (*Federal Government*) američkog autora Keneta Vera (*Kenneth Wheare*).

podrobnije analizirale dinamične tokove u federalnim državama na liniji centar-periferija, saradnja-konkurencija ili centralizacija-autonomija.²⁹ Ovo nije nimalo jednostavan zadatak jer federalizam nije jedinstven politički sistem sa samo jednom tendencijom, već *kategorija* sistema čije političke i ekonomske osobine značajno variraju.³⁰

Pogledajmo prije svega kako izgledaju političke institucije u federalističkim sistemima. Osnovna podjela političkih institucija svodi se na autonomnu (federalne jedinice) i zajedničku vlast (centar) pri čemu je njihova operativnost u stvarnom životu podjednako bitna za održavanje federalizma. Oba nivoa vlasti moraju međusobno saradivati jer se zakonodavne nadležnosti preklapaju i blokirana komunikacija od strane centralne vlasti može često naškoditi interesima regionalnih vlada. Obrnuti slučaj takođe može naškoditi centralnoj vlasti, ali u mnogo manjoj mjeri.

Predstavljanje građana u federacijama se obično zasniva na proporcionalnoj zastupljenosti političkih predstavnika u institucijama centralnog sistema kako bi se spriječilo preglasavanje na štetu pojedinih etničkih i drugih zajednica. Za razliku od parlamenta (donji dom) u kojem prema ustavom zagarantovanoj formuli sjede izabrani predstavnici zajednica na direktnim izborima, u gornjem domu su predstavnici federalnih jedinica koji mogu biti izabrani direktno što je slučaj u SAD; indirektno – primjeri su Južna Afrika i Indija; te putem regionalnih vlada kakav je npr. slučaj Njemačke. Svrha gornjeg doma je zaštita interesa federalnih jedinica putem prava veta. Politički partijski sistem u velikoj mjeri uslovljava način na koji federacija funkcionira pri čemu u svijetu postoje brojne varijacije koje ne možemo ovdje detaljno obrazložiti.

Temeljni postulat demokratije je pravo građana da biraju i budu birani na pozicije zakonodavne i izvršne vlasti. Stoga je jako važno da u federacijama građani imaju mogućnost da na izborima biraju svoje političke predstavnike za sve nivoe vlasti, koji dalje imaju obavezu da sprovedu programe koji će biti od koristi građanima koje predstavljaju.³¹ Iako to nije jedini uslov da bi jedna federacija dobila epitet 'demokratske', svakako je jedan od najvažnijih. Brojne studije utvrdile su da je efikasnost demokratskog

²⁹ vidjeti više o pomenutim tendencijama u: Safran, W. Máiz Suárez, R. Máiz, R. (ur). *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*. Routledge, 2000.

³⁰ Weingast, E.R. "The Theory of Comparative Federalism and The Emergence of Economic Liberalization In Mexico, China, and India". Stanford University, 2000.

³¹ Upravo ova direktna veza vlasti-građani označava jednu od ključnih razlika između federacija i konfederacija - Elazar, 1997, str. 28.

sistema direktno proporcionalna sa blizinom političke vlasti građanima. Što je vlast udaljenija od građana, veća je šansa da će građani osjećati nedostatak moći da utiču na političke procese, postepeno će se otuđivati od politike što će prije ili kasnije izazvati šire društvene frustracije i plodno tle za rađanje konflikta. Dalje, blizina regionalne vlasti utiče na povećanje stepena političke odgovornosti bez kojeg nijedna demokratija na duži period ne može opstati. Na koncu, blizina regionalnim vlastima građanima pruža priliku da lakše ukazuju na probleme s kojima se suočavaju i sprovođenje pritiska na direktno izabrane vlasti da rješavaju ključne probleme.

Ukoliko građani imaju uticaj na lokalne i regionalne centre moći lakše će ostvarivati svoje direktne interese. U kojoj mjeri će ova veza između lokalnih ili regionalnih vlasti i građana biti efikasna zavisi presudno od federalne strukture i mogućnosti građana da aktivno učestvuju u političkim dešavanjima. Federacije sa multietničkim stanovništvom su najosjetljivije na različite političke potrebe ukoliko želje njihovih etničkih zajednica nisu zadovoljene. Postoje samo četiri zemlje sa djelimično ili potpuno federalističkim uređenjima koje spadaju u ovu kategoriju: Belgija, Indija, Kanada i Španija. Prije nego što u ostatku ovog rada razmotrimo neke od važnijih odrednica federalizma u multietničkim okruženjima treba naglasiti da federalizam sam po sebi ne može garantovati ni uspješno upravljanje državnom niti održavanje demokratije na duži rok. Federalizam se može pokazati kao uspješan temelj za razvoj demokratije, ali to u velikoj mjeri zavisi od okolnosti u datoj državi. Drugim riječima, potpuno je nerealno da federalizam u Sudanu ili Kanadi iznjedri identične rezultate u uspostavljanju stabilnih institucija sistema – bar ne u skoroj budućnosti.

Federalizam u multi-etničkim zemljama

Multietnička zemlja ima više od jedne jezičko-kulturne većinske zajednice koja – naročito u demokratskim sistemima - obično nastoji da ostvari visok stepen autonomije kako bi očuvala svoj politički i kulturni identitet. Alfred Stepan sužava ovu klasifikaciju na „izrazito politički multi-nacionalne“ zemlje koje moraju imati relativno veliku, teritorijalno koncentrisanu oblast u kojoj većina stanovništva ne govori dominantnim

jezikom države.³² Druga neophodna osobina multietničke države jeste da postoji dovoljan broj političkih grupa koje nastoje da se izbore za politički suverenitet zasnovan na teritorijalno ukotvljenim kulturnim razlikama. U ovu grupu zemalja spadaju Belgija, Indija, Kanada i Španija. S druge strane, demokratske federacije takođe mogu biti i zemlje koje su multikulturalne, ali nisu multinacionalne prema gorenavedenoj definiciji. Primjeri takvih zemalja su Austrija, Australija, Argentina, Brazil, Njemačka i SAD.³³ Ukoliko primjenjujemo ovu metodologiju dolazimo do pomalo čudne situacije u kojoj Švajcarska ne spada ni u jednu pomenutu kategoriju. Iako ima francuske, njemačke i italijanske kantone u kojima se skoro isključivo govore jedan od tri jezika, kulturno i religijski Švajcarske je utemeljena u katoličanstvu i protestantizmu koji se međusobno prepliću, ali ne i isključuju. Takođe, u Švajcarskoj ne postoji ni jedna politička partija koja je organizovana isključivo oko jednog jezika, niti insistira na otcjepljenju.

Prethodnoj diskusiji o demokratiji i federalizmu u prilog ide podatak da su među zemljama koje najbolje kotiraju na indeksu jezičkih i etničkih sloboda po pravilu dugogodišnje demokratije: Belgija, Indija, Kanada, SAD, Španija i Švajcarska – koje su istovremeno i federacije (tabela 4.). Uprkos određenim problemima koji nužno prate federalističke dogovore, multinacionalne demokratije pokazuju tendenciju da mnogo lakše opstanu ukoliko su uređene kao federacije, u poređenju sa unitarnim državama. Prije nego što pređemo na konkretne primjere Belgije, Kanade i Španije skrenućemo pažnju čitaocima na dva dominantna oblika federalizma. Do sredine XX vijeka federalizam je odlikovala simetrija, a tzv. postmoderni federalizam (Čarls Tarlton) sve više odlikuje asimetrična federacija (Aneks 1). U simetričnom federalizmu sve federalne jedinice imaju potpuno ista prava i obaveze definisane ustavom. U naučnoj literaturi sistem sa izraženom asimetrijom smatran je često neautentičnim federalizmom i kao anomalija je odbacivan iz analiza sve do 60-ih godina XX vijeka. Asimetrični federalizam javlja se u državama sa regijom koja ima privilegovan autonomni status i labavu ustavnu vezu sa federalnim centrom. Centralna vlada pristaje na privilegovan status neke svoje pokrajine uglavnom nakon traumatičnog iskustva, koji može imati korijene u skorašnjem ratnom okršaju ili stalnim političkim trzavicama koje nužno

³² Stepan, A. "Federalism, Multi-National States, and Democracy: A Theoretical Framework, The Indian Model and a Tamil Case Study". Columbia University, 2003.

³³ Stepan, A. "Multi-Nationalism, Democracy and "Asymmetrical Federalism". Columbia University, 2006.

destabilizuju sistem. Primjeri federalističkih sistema zasnovanih na asimetriji a proisteklih iz nemilih političkih događaja su Indija (od 1950.), Malezija (od 1963.) ili Rusije (od 1993.).

Tabela 4. Ustavno-pravna rješenja federalističkih sistema koje su bile demokratije od 1988. g. i odnos prema *demos-u*

	Simetrični	Asimetrični
Mono-nacionalni	Austrija Australija Argentina Brazil Njemačka Švajcarska SAD	
Multi-nacionalni		Belgija Kanada Indija Španija

U narednim redovima ćemo napraviti presjek stanja u tri federalistička sistema koji su istvoremeno multi-nacionalni i asimetrični. To su Belgija, Kanada i Španija.

Belgija

Korijeni federalizma u Belgiji detaljnije su pojašnjeni u istorijskom segmentu ove zbirke, pa ćemo samo naglasiti politički kontekst. Početkom XX vijeka, Belgija je službeno i sociološki postala dvojezična, ali je i dalje ostala unitarna država. Različite želje francuske i holandske zajednice u vezi sa pravom na kulturnu, obrazovnu i zdravstvenu politiku doprinijeli su podizanju političkih tenzija iz kojih su se s vremenom izrodili ozbiljni politički i kulturni nesporazumi. Problem je riješen 1993. g. kada je Belgija i zvanično postala asimetrična federacija. Danas možemo konstatovati da federacija u Belgiji opstaje mnogo više zbog nužnosti zajedničkog suživota, nego zbog pretjerane ljubavi – posebno Flamanaca – prema zajedničkoj državi.

Belgiju karakteriše kompleksna državna struktura podijeljena na tri nivoa vlasti: 1) gornji nivo sačinjavaju federalna država, zajednice i regioni; 2) srednji nivo rezervisan je za provincije; 3) donji nivo popunjen komunama. Belgijske tri regije su: Flandrija -

nastanjena dominantno flamanskim stanovništvom koje upotrebljava holandski jezik, Valonija - uglavnom naseljena Valoncima koji govore francuskim jezikom i Brisel – region sa specijalnim statusom glavog grada. Tri federalne zajednice su: Flamanska zajednica, Francuska zajednica i Zajednica njemačkog govornog područja. Na koncu tu je deset provincija i 589 komuna, odnosno lokalnih samouprava. U ovakvom rasporedu snaga proces donošenja odluka nije koncentrisan samo u federalnoj vladi i parlamentu, već je politička moć značajno distribuisana kako bi sve etničke zajednice osjećale da mogu uticati na donošenje bitnih političkih odluka. Sem toga, federalni parlament zahvaljujući specifičnom sistemu većinskog glasanja koji onemogućava ne može usvojiti nijednu odluku koja može naškoditi interesima bilo koje jezičke zajednice. Za Belgiju se može reći da je primjer institucionalne asimetrije, ali ne i asimetrije u smislu kompetencija koji je omogućio relativno prosperitetne uslove za razvoj svim zajednicama.³⁴ Nije čudno što mnoge zemlje, uključujući Kanadu, pokušavaju emulirati principe utemeljene u belgijskoj političkoj praksi. Na ovom mjestu je izuzetno bitno naglasiti da visoki demokratski standardi mogu da se ostvare samo postepenim uvođenjem što je bio slučaj u Belgiji. Naime, današnji federalni odnosi nisu ni izbliza bili stalna osobina belgijske federacije kroz XX vijek. Federaciji se skoro po pravilu pribjegavalo u uslovima političkih trzavica koje su dovodile do opasne destabilizacije sistema ili čak prijetile da ga potpuno ponište. Kroz ovu prizmu treba posmatrati i pokušaje nekih država da rješenje svojih problema nađu u federalizmu.

Kanada

Federalizam u Kanadi počeo je u obliku „kvazi federalizma“ (1867) kada je centralna vlast imala široka ovlašćenja da gospodari i iskorišćava provincije, da bi evoluirao do današnjeg skoro školskog primjera asimetričnog federalizma. Kanada je u početku bila izrazito centralizovana, a danas je visoko decentralizovana federacija. Ovo se ogleda u podjeli moći tako da centralna vlast s jedne strane, i provincije i teritorije s druge strane često imaju slična ovlašćenja što je dovelo do stvaranja svojevrsnog

³⁴ Swenden, W. “Belgian Federalism - Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union” RIIA Conference, 2003.

takmičarskog duha i zapetljanih odnosa. U početku izgradnje federalističkih odnosa centralna vlada je insistirala na izrazito paternalističkom stavu i kontrolisanju svih procesa u zemlji što je dovodilo do frustracija manjih federalnih jedinica. Danas su deset kanadskih provincija autonomne i imaju skoro jednak suverenitet u svojim oblastima nadležnosti. U podjeli nadležnosti centralna vlast je zadužena za vanjsku politiku i odbranu, ekonomsku uniju i tzv. izgradnju nacije, odnosno izgradnju specifičnog kanadskog političkog identiteta. Provincije su većim dijelom zadužene za kulturna pitanja, obrazovanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, infrastrukturu i u velikoj mjeri za ekonomsku regulativu i promociju privrednog razvoja. Kanada je svojevrsna kombinacija tržišne ekonomije i socijalne demokratije što joj već godinama obezbjeđuje epitet jedne od najatraktivnijih zemalja za život. Najznačajniji je svakako primjer Kvebeka, koji ima posebne privilegije u okviru kanadske federacije stečene na principu 'gazda u svojoj kući'. Zahvaljujući uspjehu Kvebeka u ostvarivanju autonomnih prava druge provincije prate njihov primjer i zahtijevaju više prava u federalnoj državi. Provincije odbijaju državno uplitanje u svoje poslove jer sebe doživljavaju kao odgovorne za privredni i društveni razvoj, uključujući i veću međunarodnu ulogu. Primjeri ostvarenih autonomnih prava su formulisanje politike dječije zaštite u Kvebeku, zdravstvene zaštite u Saskvačanu i uvođenje poreza na emisije karbon dioksida u atmosferu u Britanskoj Kolumbiji.

Španija

Proces usvajanja federalnog ustrojstva u Španiji je počeo 1978. g. donošenjem post-frankovskog ustava koji je najvećim dijelom nastao kao rezultat predostrožnosti centralnih vlasti u obuzdavanju mogućih sukoba u Kataloniji, Baskiji i Galiciji. Razlika između Katalonije i Baskije i ostatka Španije seže u XIX vijek kada su ove dvije pokrajine prve bile zahvaćene industrijalizacijom i zahvaljujući tome se znatno brže razvijale od ostatka zemlje. Sve ovo je doprinijelo da se kod njih razvije izraženi identitet posebnosti u etno-teritorijalnom smislu što je i danas slučaj.³⁵ Zbog ovakvih unutrašnjih odnosa Španija je primjer asimetričnog federalizma, a neki autori ga nazivaju i 'nepotpuni

³⁵ Moreno, L. „Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain“. Instituto de Estudios Sociales Avanzados

federalizam', 'neispunjeni federalizam', 'ne-institucionalni federalizam' ili 'nesavršeni federalizam'. Tvorci ustava odlučili su da ovim pokrajinama dodijele poseban pravni status njihovim izvornim jezicima kako bi mogli očuvati i razvijati svoju tradiciju i kulturu. Pomenuti ustav je takođe uveo svojevrsno takmičenje između autonomnih regija umjesto da im dodijeli *a priori* političku moć. Konkretnije, regionalnim vladama je omogućeno da zahvaljujući ustavnim okvirima ispregovaraju različite nivoe autonomije u čemu su najuspješnije bile upravo Baskija, Katalonija i Galicija.³⁶ Pored ovih ustupaka neke pokrajine su potvrdile dodatne istorijske privilegije koje su karakterisale tri osjetljive pokrajine. U slučaju Baskije omogućeno je prikupljanje posebnih poreza mimo državnih poreza, odnosno uspostavljanje specifično organizovane policije u slučaju Katalonije. Uprkos brojnim ustupcima iz perspektive Madrida cilj je uglavnom ostvaren – očuvana je stabilnost i jedinstvo španske države. Konačno, usput je omogućeno očuvanje brojnih regionalnih identiteta uz njegovanje svešpanskih osjećanja na čemu Španiji zavide mnoge zemlje.³⁷

Zaključak

Počeli smo ovu analizu razmatranjem o samom pojmu federalizma i vrijednosnim odrednicama na kojima počiva, da bi u kasnijoj fazi razradili odnos federalizma i demokratije. Na koncu smo predstavili primjere asimetričnih i multietničkih federacija Belgije, Kanade i Španije. Kratkom analizom stanja u ovim zemljama utvrdili smo – uprkos tendencijama iz američkih liberalnih krugova – da ne postoji 'čarobna formula' jednog oblika federalizma koji se može jednoobrazno primijeniti u svim zemljama.

Ipak, iz ponuđene analize proizilazi zajednički cilj federalizma: uspostavljanje stabilnog i dugoročno održivog sistema u kojem će prava i slobode etničkih, religijskih i drugih manjina biti ustavom zaštićene. U tom smislu ciljeve federalizma možemo sagledati iz perspektive uspostavljanja snažnih, efektivnih i funkcionalnih vlada na regionalnom i centralnom nivou da odgovore na potrebe građana. Pomenuti nivoi vlasti trebali bi biti toliko fleksibilni da obezbijede uslove za uspostavljanje partnerskih odnosa

³⁶ Bauböck, 2001.

³⁷ Stepen, 2006.

saradnje, a ne takmičarsko i neprijateljski nastrojenih pokušaja osvajanja vlasti. S obzirom na to da je – bar u teorijskom smislu – konačni cilj svake odgovorne vlasti uspostavljanje stalne komunikacije sa građanima, identifikacija njihovih problema i rješavanje istih, federalizam u nekim državama predstavlja nužnost koja će zadovoljiti minimum interesa, ali neće zadovoljiti sve interese bilo koje od strana u dijalogu. Ukoliko se postavi na zdrave temelje, federalizam će omogućiti društveni razvoj i stvoriti prostor za dugoročnu fleksibilnost sistema. Ipak, treba biti realan i ne očekivati previše, čak ni u demokratskim sistemima sa dugom istorijskom tradicijom. Možda o tome najilustrativnije sugeriše primjer kojeg navodi kanadska spisateljica Margaret Vent. Ona nema dvojbe da će Kanadani biti oduševljeni ako ih zamolite da vam objasne prednosti i nedostatke kanadskog asimetričnog federalizma. Ipak, nemojte ih pitati da vam izrecituju stihove kanadske himne – osjećaće se postićeno.



Aneks

Tabela 5. Raspon između simetričnih i asimetričnih federalnih sistema³⁸

<p>Ustavno definisani kao većinski simetrični</p>	<p>SAD Australija Švajcarska Njemačka Austrija Brazil</p>
<p>Neke ustavom definisane i sprovedene asimetrične razlike</p>	<p>Španija: Različite autonomije imaju različite prerogative koji su ustavom definisani. Sve nove izmjene moraju proći javnu debatu i biti odobrene od strane oba doma parlamenta. I centralna i autonomna tijela imaju obavezu da sprovedu odluke Ustavnog suda. Indija: Federalni odnos sa Džamu Kašmirom i brojna posebna jezička i plemenska rješenja. Belgija: Široke ustavne odredbe o različitim jezičkim zajednicama i korišćenje konsocijacijskih i neteritorijalnih predstavničkih dogovora. Poseban status Brisela i sićušne teritorije naseljene njemačkim stanovništvom. Kanada: Provincija Kvebek u kojoj se govori francuski jezik ima brojne autonomne prerogative koje provincije iz engleskog govornog područja nemaju kao što su školstvo, pravo i imigraciona politika.</p>
<p>Velike asimetrične razlike definisane ustavom, vanustavno ispregovarane i/ili neustavno primijenjene.</p>	<p>Rusija: Prema ustavu republike u okviru Ruske federacije imaju viši status od „teritorija“, „regiona“, „federalnih gradova“, „autonomnih regiona“ i „autonomnih oblasti“. Ova klasifikacija vuče korijene iz sovjetskog federalizma. Rusija: Vanustavno se dogovaraju privatni sporazumi između izvršne vlasti centra i izvršne vlasti pod-jedinica, često sa posebnim prerogativima ili raspodjelama koje nisu izglasane u Parlamentu ili čak nisu poznate široj javnosti prije potpisivanja. Rusija: Brojne odredbe ustava ili statuta 89 subjekata federacije su neustavne i u suprotnosti sa ustavom Ruske federacije iz 1993. g. Ustavni sud ne donosi presude, a kad ih i donosi one se uglavnom ne sprovode. U Rusiji ne postoji „zajednički pravni prostor“.</p>

³⁸ Stepan, 2006.

Boro Bronza
Filozofski fakultet
Univerzitet u Banjoj Luci
Banja Luka

ISTORIJSKI ASPEKTI FEDERALIZMA

Uvod

Federalizam se kao oblik državne organizacije u savremenom svijetu pojavljuje u čitavom nizu najrazličitijih varijeteta. I pored sve izraženije raznovrsnosti, kao svojevrsna konstanta njegove današnje utemeljenosti ostaje činjenica da on uvijek predstavlja kompleksnu mješavinu arhaičnih struktura i modernih rješenja. Takođe je neupitno da se federalizmu više ne može prilaziti kao potpuno novom obliku državne i političke organizacije, nego je neophodno sve zaokružnije sagledavati njegovu bogatu istorijsku pozadinu. U tom kontekstu izdvajaju se dva aspekta: sama istorijska evolucija federalizma, te tragovi federalističkog istorijskog nasljeđa u savremenim federalističkim sistemima.

Istorijska evolucija federalizma je priča koja traje već više od 6.000 godina. Pri tome se razvoj federalizma u tom razdoblju nikako ne može posmatrati kao konstantna uzlazna linija. Naprotiv, amplitude su bile vrlo izražene, i nije uvijek jednostavno zaključiti koje se forme i faze federalizma mogu ili trebaju determinisati kao progresivne.

U aktuelnim političkim sistemima sve se više pojavljuju razne manifestacije federalističkih rješenja iz vrlo bogatog istorijskog repertoara federalističkog miljea. Analiza nekih trendova iz posljednjih decenija upućuje na preimućstvo finansijskih aspekata nad svim konkurentskim intencijama. Međutim, više primjera iz Evrope i svijeta pokazuje da nije poželjno zaključiti da isključivo ekonomski aspekti predstavljaju pogonsko gorivo savremenih federalističkih modifikacija. Štaviše, teško je razlučiti u kojim kontekstima se mehanizmi ekonomske zaštite mogu razdvojiti od klasičnih (neki

autori bi ih determinisali kao „arhaične“) nacionalnih, jezičkih, vjerskih, kulturoloških i drugih korijena federalističkog ustrojstva.

Aktuelni razvoj federalizma i njegovi savremeni oblici sve su više povezani sa konceptima slobode. To podrazumijeva dosljedno sprovođenje demokratskih načela, uz maksimalan naglasak na poštovanju ljudskih prava. S vremenom se kod federalizma u prvi plan sve više stavlja njegova emancipacijsko-individualistička funkcija. U tom smislu federalizam danas u teoriji omogućava i potiče sve oblike i mehanizme zaštite individue ili grupa. Međutim, u praksi je implementacija prilično raznolika, a često i problematična. Osnovu savremenih federalističkih progresivnih intencija čini pozitivistički koncept maksimalne tolerancije, koji je, međutim, teško inkorporirati u političke i sociološke sisteme koji su u mnogočemu bazirani na vladavini većine. Zbog toga je traženje funkcionalnih federalističkih rješenja konstantan izazov, a istraživanje njegovih istorijskih korijena i aspekata neophodna karika za njihovo adekvatno uobličavanje i sistematsku implementaciju.

Prostor današnje Bosne i Hercegovine predstavlja jedno od najturbulentnijih poprišta u upravo grozničavoj potrazi za efikasnim federalističkim rješenjima, koja bi trebala biti osnova sveobuhvatne društvene i političke reforme. Uz sve specifičnosti tog prostora, svakako postoje rješenja iz drugih podneblja koja su kompatibilna i primjenjiva i u uslovima njegove naglašene kompleksnosti, naročito iz različitih istorijskih etapa i oblika federalizma. Štaviše, i neki segmenti prošlosti Bosne i Hercegovine u sebi nose određena federalistička obilježja. Tim prije je potrebno posegnuti za analizom različitih istorijskih aspekata federalizma, teorijski ih uobličiti i jasno ukazati na domete njihove primjenjivosti.

Istorijska evolucija federalizma

Istraživanje federalizma u istorijskom kontekstu je prilično kompleksno i u smislu samog pokušaja određivanja njegove donje hronološke granice, naročito s obzirom da je istu gotovo nemoguće razdvojiti od samih začetaka primarnih oblika državno-političkog organizovanja. To faktički znači da su se prvi elementi federalizma nalazili još u

praistorijskim strukturama plemenskih saveza, koji su tokom dugotrajnih evolutivnih procesa postali osnova prvih država.

Jasno je da su mnogi savremeni primjeri efikasnih federalnih državnih organizacija povod da mnogi subjekti (pojedinci i institucije) nastoje korijene federalizma pronaći upravo u određenim segmentima istorijskih kompleksa koji se na različite načine mogu iskonstruisati u svojevrsnu nacionalnu istoriju. To je, uostalom kao i mnoge druge intencije iz istorijskog i politikološkog miljea, solidna osnova za sofisticiranu nadgradnju nekih čvrsto ukorijenjenih nacionalnih mitologija. Takve su, u osnovi, i tvrdnje poznatog izraelskog teoretičara federalizma, Daniela J. Elazara, po kojima je definitivno prva pojava federalne državne organizacije u prošlosti bila izraelska država u doba Mojsija, u 13. vijeku prije nove ere.³⁹

U tom primjeru nije upitna samo percepcija samog uređenja prve jevrejske države, nego i hronologija. Objektivno, određeni oblici federalnog državnog uređenja postojali su u Egiptu neposredno prije, a i nakon ujedinjenja Donjeg i Gornjeg Egipta, dakle, faktički na prelazu iz četvrtog u treći milenijum prije nove ere, te, gotovo istovremeno, i na prostoru Mezopotamije, kada su Akad i Sumer stvaranje svojih carstava započinjali kao sklapanje svojevrsnih labavih saveza gradova. Ti su primjeri gotovo dvije hiljade godina stariji od izraelskog. Nije sporno da je ključna intencija uređenja starovijekovnih despotija bila sveopšta centralizacija, tako da iz tog cijelog vremenskog odsjeka dugog oko 4.000 godina pažnju svojim federalističkim uređenjem najviše privlači bez sumnje najizrazitiji liberalni kontrapunkt tog vremena – sistem grčkih polisa.

U nekoliko različitih saveza, stvaranih u razdoblju od 6. do 2. vijeka prije nove ere, grčki polisi (gradovi-države) ubjedljivo su demonstrirali liberalne prednosti koje su proizilazile iz novih struktura. Bez sumnje, najubjedljivija demonstracija je bila pobjeda Ahajskog saveza, predvođenog Atinom i Spartom, nad tada najmoćnijim svjetskim carstvom, Perzijom, tokom prve polovine 5. vijeka prije nove ere. Grčki savezi gradova-država u sebi su, faktički, nosili sjeme konfederalizma,⁴⁰ specifičnog varijeteta federalizma, koga neki autori danas smatraju negacijom federalizma.⁴¹ Naglasak je bio na

³⁹ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscalosa, Alabama, 2006, 117.

⁴⁰ Isto, 120-121.

⁴¹ Što se ne može prihvatiti ni sa aspekta logike, kao ni sa aspekta istorijskog nasljeđa političke prakse. Konfederalizam je definitivno samo oblik federalizma, koji u pojedinim slučajevima može postati trajna

velikom manevarskom prostoru koji su polisi imali u okviru svoje samostalnosti, ali i na striktnim propisima koje su morali ispunjavati da bi adekvatno služili zajednici,⁴² a koji su svojom kompleksnošću višestruko nadmašivali ranije „federalne eksperimente“. Na taj način je istorija federalizma već prije 2.500 godina dobila izuzetno uspješan primjer, koji je bio znatno ispred svog vremena u kontekstu uređenja, ali ne i poštovanja esencijalnih ljudskih prava, jer robovlasnički sistem antičke Grčke nije pratio pomenutu liberalnost.

Rimska država je u nekim svojim razvojnim fazama imala odlike federalizma, štaviše kroz instituciju federata⁴³ (pridruženih saveznika, ne baš uvijek dobrovoljno pridruženih) čak i odlike onog što danas moderno nazivamo „asimetrični federalizam“. Uz to, od latinske riječi „foederis“ (ugovor) federalizam vuče svoj semantički korjen. U daljem razvoju, sa konstantnim slabljenjem, Rimsko Carstvo je doživjelo i jedan interesantan konfederalni eksperiment - car Teodosije je 395. godine podijelio carstvo na zapadnu i istočnu polovinu, sa centrima u Rimu i Konstantinopolu (Carigradu). Narednih 80-ak godina izvorna zapadna polovina je stalno slabila, do konačne propasti, 476. godine, dok se istočna polovina emancipovala i pretvorila u prilično specifičnu državu (Vizantiju), koja je trajala gotovo hiljadu godina duže. Međusobni odnos (kon)federalnih jedinica bio je vrlo fleksibilan, do situacije razvoja potpunog egoizma, gdje se briga za drugu polovinu kretala samo u okvirima sadržajno ispraznih političkih ideologija. Ali snaga tih ideologija je bila tolika da se produžavala i duboko u srednji vijek, pa i kasnije, naravno, u okvirima institucija koje su se smatrale validnim sukcesorima takvih monumentalnih ideoloških osnova.

Grčka i rimska epizoda federalizma, mada ne naročito trajne po svojim rezultatima, kao i bez savremenih federalnih konsekvencija, odigrale su apsolutno presudnu ulogu u oblikovanju federalizma na tlu Evrope, a i na tlu mnogih kasnijih evropskih kolonija u vremenu dužem od hiljadu godina nakon propasti Zapadnog Rimskog Carstva. Pri tome je ogromnost Rimskog Carstva uvijek predstavljala univerzalni simbol težnje za efikasnom upravom nad velikom i moćnom državom, koja je u osnovi centralistička, a određeni federalistički elementi, samo služe za pospiješivanje

forma, bilo u kontekstu nemogućnosti da se pređe na federalizam kao svojevrсни „viši evolutivni stepen“, bilo zbog svjesnog „rastapanja“ postojećeg federalnog stanja, zbog određenih unutrašnjih diferenciranja.

⁴² Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism. A systematic Inquiry*, Toronto 2005, 85.

⁴³ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 122.

efikasnosti njene administracije, dok je primjer grčkih polisa bio uzor za defanzivne saveze pojedinih gradova ili regija, upravo u borbi protiv pomenutih centralizacijskih tendencija.

Period srednjeg i ranog novog vijeka predstavljao je još jednu epizodu u kontekstu traganja za apsolutnom političkom prevlašću, pa nije bilo puno prostora za intelektualno sociološko traganje koje bi dovelo do nove evolutivne faze razvoja federalizma. Faktički je sama distribucija moći nametala partikularistička rješenja koja su implicirala postojanje pseudo-federalnih sistema. Takav je slučaj bio sa moćnom Franačkom, prilikom dioba te države između nasljednika Karla Velikog u 9. vijeku, odnosno prilikom vijekova konstantnog slabljenja carske vlasti u Svetom Rimskom Carstvu (naročito nakon 1256. godine).⁴⁴ Na neki način je i Španija u vrijeme „rekonkviste“ predstavljala labavu federaciju,⁴⁵ sve do „bračnog ujedinjenja“ najснаžnijih pokrajina, Kastilje i Aragona, 1469. godine. Progresivniji federalistički kontrapunkti, i istovremeno urbane oaze u kojima je kapitalizam pravio svoje prve korake, kao što su bili italijanski savezi gradova u 12. vijeku (Veronska i Lombardijska liga), nisu toliko za uzor imali efikasnost antičkih grčkih saveza, koliko nasušnu potrebu za samoodržanjem pred najezdom regresivnog feudalnog carskog centralizma.

Feudalizam je u određenoj mjeri bio kontroverzan. Dok je s jedne strane postojao ideal savršene hijerarhije u društvu, u vidu tzv. feudalne piramide, s druge strane je najčešći ishod bila permanentnost međusobnih sukoba ključnih političkih aktera, koja je vodila do državne nestabilnosti i radikalne feudalne partikularizacije.⁴⁶ U tom kontekstu je feudalizam u izvjesnoj mjeri pospiješio federalizam. Opadanje centralne vlasti i jačanje centrifugalnih sila impliciralo je da su neke jako centralizovane države prerastale u labave saveze regija, na čijem čelu su stajali feudalni gospodari. Osim pomenutog primjera Svetog Rimskog Carstva u 13. vijeku, takav slučaj se, između ostalih, dogodio i u srednjovjekovnim državama Srbiji i Bosni, nakon smrti njihovih najizrazitijih centralističkih vladara u drugoj polovini 14. vijeka. Naravno, takva centrifugalnost je

⁴⁴ Jean Bérenger, *Die Geschichte des Habsburgerreiches 1273-1918*, Wien-Köln-Weimar 1995, 32.

⁴⁵ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 125.

⁴⁶ Postoje i teorije po kojima se feudalizam treba posmatrati kao razvojna faza federalizma *per se*. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 123. Ali to nije jednostavno prihvatiti, prvenstveno zbog apsolutne suprematije retrogradnog poimanja vojne ili političke premoći u odnosu na modernije intencije efikasnog i adekvatnog nastojanja ka podjeli državnih cjelina.

opet nosila egoistička obilježja nove potrage za većom moći, a ne bilo kakve tragove pozitivističkog federalnog emancipovanja, zbog navodne potrebe za implementacijom određenih mehanizama zaštite. Drugačije nije moglo ni biti, tim prije što je koncept nacionalne zaokruženosti bio prilično nepoznat,⁴⁷ a isto tako i koncept vjerske tolerancije.⁴⁸ Tako se, npr. na zapadu Evrope, Katolička crkva u vidu vjerskih ratova protiv jeretika efikasno potrudila da ugasi svaki vid postojanja religijskog paralelizma.

Ipak, i tadašnja crkva je u mnogočemu patila od bolesti feudalizma, pa je i nju zahvatila velika kriza naročito tokom 14. i 15. vijeka. Najizrazitija manifestacija iste bila je pojava reformacije početkom 16. vijeka. Početni progresivizam reformacije konačno je pokrenuo i proces teorijskog uobličavanja federalističkog ustrojstva, a samo eksplozivno širenje Zapadnom i Srednjom Evropom dovelo je do stvaranja prvih pravih federalističkih sistema, koji su se mahom bazirali na još uvijek presudnom konceptu – religiji. S pojavom reformacije stigli su i vjerski ratovi, a zatim i prvi mirovni kompromisi, koji su vodili do sasvim konkretnih oblika vjerskog, a i političkog paralelizma unutar postojećih država Zapadne i Srednje Evrope. Načelo „*Cuius regio, eius religio*“ („*Onaj ko posjeduje prostor, ima pravo da odredi vjersku pripadnost žitelja tog prostora*“) bilo je značajan korak ka drastičnijem razvoju elemenata federalizma, a potvrđeno je vjerskim mirom u Augzburgu 1555. godine, te još jednom, Vestfalskim mirom 1648. godine, nakon svih destrukcija izazvanih Tridesetogodišnjim ratom.⁴⁹

Na postojeći feudalni partikularizam u Svetom Rimskom Carstvu Njemačkog Naroda⁵⁰ dodan je i element vjerske podvojenosti, te je ta država postala još kompleksnija, a mehanizmi zaštite vjerskog identiteta sve napredniji. Sama reformacija je pokrenula i određene nacionalne revolucije, a kroz njih i stvaranje pravih konfederalnih

⁴⁷ Reinhard Lauer, *Genese und Funktion des illirischen Ideologems in den südslawischen Literaturen (16. bis Anfang des 19. Jahrhunderts)*, in Klaus-Detlev Grothusen (hrsg.), *Ethnogenese und Staatsbildung in Südosteuropa*, Beiträge des Südosteuropa-Arbeitskreises der Deutschen Forschungsgemeinschaft zum III. Internationalen Südosteuropa-Kongreß der Association Internationale d'Études du Sud-Est Européen, Bukarest, 4.-10.9.1974, Göttingen 1974, 116-143, ovdje 123.

⁴⁸ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? – Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, Regionalisierung in Europa, Band 3, Opladen 2003, 27-30.

⁴⁹ Ernst Joseph Görlich – Felix Romanik, *Geschichte Österreichs*, Wien 1995. 312. Vid. i Herfried Münkler – Hans Grünberger – Kathrin Mayer (Hrsg.), *Nationenbildung. Die Nationalisierung Europas im Diskurs humanistischer Intellektueller. Italien und Deutschland*, Berlin, 1998, 318.

⁵⁰ Ovo ime za tu državu figurira od 16. vijeka.

država.⁵¹ Najpoznatiji primjer su bile Ujedinjene Provincije Nizozemske, među kojima je ekonomski i politički dominirala Holandija. Uz to, reformacija je u značajnoj mjeri redefinisala jedan evropski konfederalni oblik koji se pojavio još znatno ranije. Osnove konfederacije u Švajcarskoj su postavljene još 1291. godine.⁵² S pojavom vjerske podvojenosti, konfederalno uređenje je moralo biti dodatno regulisano. Švajcarski kantoni su uporno čuvali svoju posebnost, ali su efikasno djelovali zajedno prilikom odbrane od napada iz Francuske ili iz Njemačke, odnosno Austrije.⁵³

Nizozemske provincije i švajcarski kantoni su u razdoblju od 16. do 18. vijeka bili najizrazitiji primjeri evropskih federalističkih strijemljenja. Sasvim je jasno da te zajednice nisu bile dovršene federacije, nego za to vrijeme moderni artficielni skupovi jedinica koje su svoj osjećaj posebnosti gradile na nasljeđu srednjovjekovnih institucija, bilo urbane, bilo feudalne provenijencije. Tu, faktički, već dolazi do situacije da se federalno ustrojstvo državnih cjelina bazira i na federalističkom istorijskom nasljeđu, što je bilo svjedočanstvo već sasvim izvjesnog bogatstva tog nasljeđa.

Istovremeno se pojavljuju i prve prave politikološke teorije o federalizmu. Nijemac Johannes Althusius (1557-1638), je studirao federalnu teologiju u Herbornu, gdje je kasnije postao i profesor. U svom djelu „*Politica*“ iz 1603. godine zalagao se za odbranu prava pluralističkog vladanja, ponajviše zbog aktuelnog razvoja vjerskog suživota u Njemačkoj. Nakon usavršavanja u Švajcarskoj, Althusius je prešao na katedru u Emden, gdje se zalagao za očuvanje kompleksnosti sistema upravljanja Svetim Rimskim Carstvom Njemačkog Naroda, jer je smatrao da je upravo ta forma jedina garancija osiguranja paralelnih vjerskih identiteta.⁵⁴ Naravno, takvo insistiranje je bilo povezano sa ključnim prioritetom, odnosno federalističkim motivom tog vremena. Takve intencije su bile odraz konsocijacijskih vizija federalnog uređenja.

S vremenom su vjerski motivi padali u drugi plan u odnosu na socijalne. Tako da je primat u kontekstu federalnih teorija preuzela francuska prosvjetiteljsko-enciklopedistička struja, a naročito Charles de Secondat, Baron de Montesquieu (1689-

⁵¹ Robert A. Kann, *Geschichte des Habsburgerreiches 1526 bis 1918*, Wien-Köln 1990, 114.

⁵² Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 124.

⁵³ <http://www.federaleurope.org/index.php?id=3562>

⁵⁴ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 86.

1755).⁵⁵ U svom djelu „*L'esprit des lois*“ („*Duh zakona*“), iz 1748. godine, Montesquieu je prvi zatijevao uvođenje institucije neposredne vlasti između naroda i vlade, odnosno radikalno unaprijeđenje parlamentarnog sistema kakav je tada postojao samo u Velikoj Britaniji, i to u još prilično rudimentarnom obliku. Francuski filozof i društveni teoretičar zalagao se i za ustavno razdvajanje izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, te za stvaranje federalne republike. Njegove ideje su u velikoj mjeri inspirisale revoluciju iz 1789. godine.⁵⁶ Međutim, još prije njenog izbijanja, došlo je do potpune realizacije federalističkih vizija na potpuno drugom mjestu.

U sukobu koji je trajao od 1775. do 1783. godine 13 britanskih kolonija na istočnoj obali Sjeverne Amerike uspjelo se, uz pomoć Francuske, Španije i Ujedinjenih Provincija Nizozemske,⁵⁷ osloboditi britanske vlasti, te je stvoren potpuno novi državni savez – Sjedinjene Američke Države. SAD su od samog početka bile pravi savez država koje su imale veliku samostalnost. Jedan od ključnih uzora za organizaciju SAD-a bilo je stvaranje saveza indijanskih plemena Irokeza, iz sredine 18. vijeka, poznatog pod imenom „Konfederacija šest nacija“.⁵⁸ Prvi ustav, iz perioda rata za oslobođenje, predviđao je da SAD budu labava konfederacija.⁵⁹ Tek je drugim ustavom, iz 1787. godine, nova država postala u pravom smislu federalna,⁶⁰ odnosno striktno su razgraničene ingerencije između vlasti u pojedinim državama i na saveznom nivou. Tome su u velikoj mjeri doprinijeli teoretičari federalizma, koji su bili inspirisani Montesquiem, a djelovali su u Njujorku, prvenstveno unutar serije publikacija pod naslovom „*Federalist Papers*“ („*Federalistički dokumenti*“). Posebno su se isticali Alexander Hamilton (1757-1804), John Jay (1745-1829) i James Madison (1751-1836).⁶¹ Stvaranje SAD-a je bilo ostvarenje progresivnijeg oblika federalizma, koji se obično determiniše kao

⁵⁵ Karl Vocelka, *Österreichische Geschichte 1699-1815. Glanz und Untergang der habsburgischen Welt. Repräsentation, Reform und Reaktion im habsburgischen Vielvölkerstaat*, Wien 2001, 468.

⁵⁶ Značajno je bilo i djelovanje drugih francuskih mislilaca, u prvom redu Jeana Jacquesa Rousseaua (1712-1778), u prvom redu preko „*Contrat social*“ („*Društveni ugovor*“) iz 1762. godine. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 140.

⁵⁷ Eberhard Weiss, *Der Durchbruch des Bürgertums 1776-1847*, Weltbild Geschichte Europas, Band 4, Berlin 2002, 460.

⁵⁸ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 98.

⁵⁹ Eberhard Weiss, *Der Durchbruch des Bürgertums*, 468.

⁶⁰ Ustav je, ratifikacijom od strane svih prvobitnih 13 država, prihvaćen 1789. godine. Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 120.

⁶¹ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 142.

republikanski.⁶² Nova federalna cjelina je po svom ustrojstvu u većini aspekata po liberalizmu prestigla evropske konkurente, pa i najnaprednijeg među njima, bivšu gospodaricu Veliku Britaniju. Ipak, taj liberalizam se još uvijek mnogo više ogledao u emancipaciji federalnih cjelina od globalne državne uprave, nego u adekvatnom razvoju individualnih i grupnih prava, jer npr. ropstvo se u SAD-u, a naročito na jugu, zadržalo mnogo duže nego u evropskim državama.

Teorije začetnika njemačke idealističke filozofije, Immanuela Kanta (1724-1801), u raspravi o principima politike, pod naslovom „*Pax eterna*“ („*Vječni mir*“), iz 1795. godine,⁶³ otvorile su put ka novom evolutivnom stepenu federalizma, koji se bazirao na nadgradnji postojećeg sistema upravo u domenu društvenih i ekonomskih reformi. Ova treća faza ideološke konstrukcije federalizma, koja se obično naziva socio-ekonomska, u velikoj mjeri se naslanjala na socijalne i ekonomske reforme iz najradikalnijeg perioda revolucije u Francuskoj (1792-1794), a njen ključni propagator je bio socijalistički mislilac Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865).⁶⁴ Proudhon je predviđao stvaranje globalne agro-industrijske federacije, a imao je i vizije organizacije koja je podsjećala na Evropsku Uniju.⁶⁵

Uz gomilanje federalističkih teorija, a i nekoliko pomenutih oblika praktičnog ostvarenja federalnih i konfederalnih država, stvorene su osnove za ekspanziju federalizma u modernom vremenu. Njemačka je kao jedinstvena država, pod vodstvom Pruske, ponovo nastala tek 1871. godine, nakon eksperimenta sa tzv. Njemačkim Savezom (1815-1866).⁶⁶ Međutim, Njemačka je i tada stvorena kao federalna država, a njene federalne tradicije iz perioda srednjeg vijeka, predstavljaju osnovu i njenog današnjeg federalnog uređenja.⁶⁷ Nakon građanskog rata, sredinom 19. vijeka, Švajcarska konfederacija je reformisana, te je 1848. godine prerasla u federaciju.⁶⁸ Ujedinjene

⁶² Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 86.

⁶³ To je, u osnovi, teorija o potrebi stvaranja globalne federacije kao primarnog preduslova za nastupanje vječnog mira u cijelom svijetu. <http://www.federaleurope.org/index.php?id=3509>

⁶⁴ Eberhard Weiss, *Der Durchbruch des Bürgertums*, 512.

⁶⁵ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 86.

⁶⁶ Diether Raff, *Deutsche Geschichte. Vom alten Reich zum vereinten Deutschland*, München 2001, 215.

⁶⁷ U tom kontekstu je pogrešno misliti da je Njemačka postala federalna država tek 1871. godine, kao npr. u Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 70.

⁶⁸ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? – Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, Regionalisierung in Europa, Band 3, Opladen 2003, 63.

Provincije Nizozemske su, međutim, nestale kao državna cjelina sa federalnim karakterom, te su se u 19. vijeku centralizovale kao Nizozemska (Holandija). Velika Britanija, uprkos svojoj kompleksnosti, od nastanka pod tim imenom,⁶⁹ nikad nije službeno postala federalna država,⁷⁰ ali se značajno transformisala u kontekstu svog unutrašnjeg uređenja, prvenstveno u smislu jačanja demokratskih institucija i mehanizama zaštite, u ovom slučaju neengleskih nacionalnih grupa

S druge strane, neke bivše evropske kolonije na prostoru Amerike i Okeanije krenule su putem SAD-a, pa su već u 19. vijeku postale federalne države: Meksiko 1824, Venecuela 1830, Argentina 1853, Kanada 1867, Brazil 1889 i Australija 1901. godine. Stvaranjem Australije kao federacije, broj federalnih država u svijetu se, početkom 20. vijeka, popeo na devet. Danas ih ima ukupno 25,⁷¹ što je nesumnjiv dokaz da je 20. vijek bio veliki vijek federalističke ekspanzije. U međuvremenu su u krug federalnih zemalja ušle i Austrija, Indija, Malezija, Nigerija, Ujedinjeni Arapski Emirati, Pakistan, Španija, Belgija, Bosna i Hercegovina i druge zemlje. Naravno, uzroci svih navedenih federalnih (r)evolucija bili su međusobno prilično različiti, a ostvarivani su u bitno drugačijim oblicima i stepenima demokratskog razvoja i geopolitičkih okolnosti. Zato su mnoge federalne države nestajale, trajno ili privremeno. Njemačka i Austrija⁷² su, nakratko, prestale biti federacije u doba nacističke diktature. SFR Jugoslavija (1945-1991, nasljednik ranije kraljevine, 1918-1941) i SSSR (1917-1991) nestali su kao federacije 1991. godine, kombinacijom nacionalnih, socijalnih i ekonomskih razloga, a Čehoslovačka (1918-1991) je prestala postojati 1993. godine. Kao federalna država kratko je postojala SR Jugoslavija (1992-2003), odnosno kasnije pod nazivom Srbija i Crna Gora (2003-2006).

⁶⁹ Ujedinjenjem Engleske i Škotske 1707. godine, uz prisustvo Velsa i Irske (a kasnije samo Sjeverne Irske).

⁷⁰ Objektivno proučavanje nastanka Velike Britanije neminovno ukazuje na drastičan nedostatak demokratskih mehanizama u kontekstu „engleske ekspanzije“, a mnogo više na upotrebu sile. To svakako treba imati na umu prije nego što se savez Engleske i Škotske iz 1707. godine lako i brzo okarakteriše kao „legislativan“, kao u Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 126.

⁷¹ <http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>

⁷² Austrija je imala specifičnu federalnu epizodu i u doba preustroja Habzburške Monarhije i nastanka Austro-Ugarske, koja je egzistirala u razdoblju 1867-1918. U kontekstu diobe ingerencija austro-ugarski federalizam je bio prilično napredan, ali ne i u kontekstu svoje razuzdenosti, odnosno adekvatnog broja federalnih jedinica. Tek pred kraj postojanja te države pojavile su se teorije o stvaranju treće, slovenske, federalne jedinice, te druge teorije, po kojima je Austro-Ugarska trebala biti preformulisana u zajednicu sa mnogo više sastavnih dijelova. Jean Bérenger, *Die Geschichte des Habsburgerreiches*, 785.

Najvažniji oblik federalne organizacije, odnosno federalne evolucije u svijetu, tokom posljednjih 50 godina nesumnjivo je Evropska Unija, jer su se upravo kroz nju preplitale i prepliću mnoge razvojne faze federalizma sa svojim pozitivnim i negativnim aspektima. Sa analizom federalnih potencijala i intencija Evropske Unije faktički završava priča o istorijskoj evoluciji federalizma, a počinje aktuelna priča o implementaciji federalnog istorijskog nasljeđa u različitim državnim i naddržavnim sistemima.

Istorijsko nasljeđe u savremenom federalizmu

Teorijska utemeljenost federalizma uprkos svom kvantitativnom i kvalitativnom bogatstvu nije uspjela postići totalnu uniformnost u kontekstu validnog formulisanja univerzalnog „puta u federalizam“, koji bi bio primjenjiv u svim potencijalnim slučajevima. U tom smislu snaga federalističke ideje nije, ili bar još uvijek nije, prevladala individualne državne okvire. Sasvim je izvjesno da je moć pojedinih naddržavnih organizacija, kao što su Ujedinjene nacije ili Evropska Unija, smanjila stepen suverenosti država-članica u obimu kakav nikad ranije nije bio poznat. Ipak, ključne ingerencije još uvijek nisu prenesene sa nivoa država, te čak ni u 21. vijeku nije izvjesno da li će doći do kraha koncepta „nacionalnih“ država, zbog stvaranja globalnih nadnacionalnih konstrukcija. Na kraju krajeva, politički teoretičari se ne mogu složiti da li je koncept „nacionalne“ države nezaobilazan, u najmanju ruku kao faza u političkoj evoluciji, jer neke države se uopšte i ne smatraju ili tretiraju kao nacionalne države. Neke države, ili njihove pojedine strukture, smatraju da ideal „nacionalne države“ tek trebaju dostići. Neke države se nastoje u potpunosti emancipovati od „nacionalnih okvira“.

Zbog takve neusklađenosti, koju ni zahuktali procesi globalizacije ne mogu prevazići (bar ne naročito brzo), i dalje ne postoji univerzalni federalizam, nego čitav niz sasvim specifičnih federalizama. Njihova specifičnost vrlo često proističe upravo iz posebnosti istorijskog nasljeđa koje ti federalizmi posjeduju. Svi državni sistemi su izloženi gotovo neprekidnim talasima reformi, u cilju sopstvenog unaprijeđenja, naročito administrativne efikasnosti. Ipak, unutar mnogih federalnih državnih sistema, odnosno

onih državnih sistema, koji teže federalizaciji, postoji mnogo institucija koje su ostaci različitih faza prošlosti, u nekim situacijama i prilično drevne prošlosti. Daniel J. Elazar je dobro zaključio da su „savremeni ustavi samo moderne adaptacije starih tradicionalnih zakonika“.⁷³ To problem čini prilično kompleksnim, a naročito u kontekstu situacije gdje se određene državne institucije, koje su nastale u „nedemokratskim“ periodima, trebaju transformisati u savremene demokratske, tim prije što je i poimanje „savremenog demokratskog“ vrlo nestabilna kategorija.

SAD su zemlja koja je u trenutku svog nastanka bila sasvim sigurno najprogresivniji federalistički eksperiment koji se do tada desio. Danas, oko 230 godina kasnije, federalističke strukture te zemlje nisu prošle kroz značajnije promjene, osim što je broj država sa tadašnjih 13 do sredine 20. vijeka narastao na 50, odnosno prostor koji je činio samo istočnu obalu današnjih SAD i relativno usko zaleđe, proširio se na zapad sve do Pacifika, a i na Aljasku i Havaje. Sam odnos centralnih (federalnih) vlasti i vlasti pojedinih država u kontekstu ingerencija nije mijenjan, kao što i ustavna ideologija iz druge polovine 18. vijeka još uvijek živi. Svakako je problematično prognozirati koliko će taj sistem biti efikasan u 21. vijeku, odnosno koliko će biti savremen.

Bez obzira na raznolikost podneblja, sve države u sastavu SAD-a nisu opterećene „klasičnim“ nacionalnim, religijskim, jezičkim i kulturološkim razlikama. Nasljeđe Američkog građanskog rata (1861-1865) i podjela sjever-jug u današnjoj konstelaciji više ne igraju značajnu ulogu, a neka goruća pitanja, kao što je u izvjesnim slučajevima još uvijek i raso, teško mogu imati veze sa federalizmom, odnosno trenutno ne postoji nikakva namjera, a ni razlog za nju, da bi se rješenje takvih problema trebalo postizati nekim federalističkim reformama. Isto tako, postojeći federalizam u SAD-u ne daje rješenja za pitanje Indijanaca i njihovog identiteta, sve većeg broja Hispano-amerikanaca i sl. Što svakako ne znači da to jednog dana neće postati problem američkog federalnog ustrojstva, a trenutno se to već u značajnoj mjeri uviđa npr. na pitanju identiteta Polinežana na Havajima. U svakom slučaju sadašnja federalna struktura SAD-a korijene vuče još iz 18. vijeka, a granice pojedinih kolonija ustanovljene su još u 17. vijeku, kada je proces evropske kolonizacije tek započeo. SAD u svom razvoju jednostavno nisu ni imale fazu srednjovjekovnog feudalnog partikularizma, te zbog toga i nemaju problema

⁷³ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 162.

sa eventualnom potrebom prevladavanja tako drevnih institucija. Ipak, i dalje ostaje čvrst zaključak da je osnova stabilnosti federalizma u SAD još uvijek prilična nacionalna i jezička homogenost.

Takva situacija nije prisutna ne samo u mnogim evropskim državama, nego i u Kanadi. Najveća država Sjeverne Amerike postala je federacija 1867. godine, u skladu sa reformom svog (dominionskog) statusa u okvirima Britanske Imperije. Kanadsku federaciju danas čini deset saveznih država, te dvije teritorije sa posebnim statusom.⁷⁴ U tom kontekstu Kanada je svojevrsna imitacija američkog sistema. Međutim, zbog historijskog nasljeđa iz 17. i 18. vijeka, kada je dio današnje Kanade bio kolonija Francuske (do 1763. godine), na prostoru savezne države Kvebek dominira francuski jezički i kulturološki identitet, što predstavlja značajan kontrapunkt svim drugim državama u kojima je, kao i u SAD-u, nesporna dominacija anglo-saksonskog jezičkog i kulturološkog identiteta. Sama federalizacija Kanade nesumnjivo je omogućila očuvanje francuskog identiteta u Kvebeku, čija je „snaga“ inače dokazana i na više drugih geografskih podneblja. To, ipak, nije spasilo kanadski federalizam od gotovo permanentne krize, zbog napetosti u odnosima Kvebeka i svih ostalih država i teritorija.

Iako je Kanada savez više država, broj identiteta koji se u njoj sukobljavaju iznosi samo dva, što kanadski sistem u osnovi čini bikomunalnim. U mnogim slučajevima se pokazalo da je bikomunalnost, dakle alijansa samo dvije zajednice, loša opcija za razvoj federalnog ustrojstva, ma kakve osnove identiteta (odnosno međusobnih različitosti) tih zajednica bile.⁷⁵ Klasičan primjer je Čehoslovačka, pa i Srbija i Crna Gora, a aktuelni problemi u Belgiji to dodatno potvrđuju. Osim toga, iako se kanadski federalizam samim svojim ustrojem formalno želi distancirati od takve kvalifikacije, on je u suštini kulturni federalizam, kao što su i federalizmi u Belgiji ili Švajcarskoj, dok su federalizmi u SAD-u, Australiji ili Njemačkoj teritorijalni.⁷⁶ Kanadski federalizam je u tom kontekstu izrazito asimetričan, i demografski i prostorno. Francuski identitet u Kvebeku na globalnom državnom nivou čini manjinu. Iako je Kvebek po površini najveća savezna država, ona čini samo oko 15 procenata ukupne kanadske teritorije.

⁷⁴ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 55; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, 136.

⁷⁵ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 80-81.

⁷⁶ Isto, 57-59.

Nakon dva neuspjela referenduma o otcijepljenju Kvebeka (1980. i 1995. godine), dodatno su specificirane federalističke veze unutar saveza, pa je Vrhovni ustavni sud Kanade potvrdio mogućnost odvajanja Kvebeka na nekom budućem referendumu. Istovremeno je riješena i semantička evolucija poimanja Kvebeka u kanadskim okvirima, pa se frankofona zajednica u Kvebeku više ne determiniše kao „različita zajednica“ („distinct society“), nego kao „jedinstvena zajednica“ („unique society“).⁷⁷

U kontekstu ove analize izostaje rasprava o položaju manjinskih grupa (npr. Indijanaca) u samom Kvebeku i drugim pitanjima vezanim za federalne mehanizme u toj kanadskoj provinciji, nego se prvenstveno ukazuje na problematičnost bikomunalnog federalističkog ustrojstva i značaj istorijskih aspekata u razvoju Kanade, odnosno nasljeđa dvojnosti upostavljene još u 18. vijeku, koja nije prevaziđena bilo kakvom asimilacijom. Konkretno, problem Kanade i istorijski izazov za njen federalizam nikad nije bio prvenstveno religijski, a to pogotovo nije bio u posljednjim decenijama. Njega je takođe teško determinisati kao nacionalni, mada nije isključeno potpuno napuštanje kanadskog nacionalnog identiteta i formiranje Kvebeka kao posebne nacije, ili čak i njegovo (re)inkorporiranje u francusku naciju. Problem federalizma u Kanadi je prvenstveno problem prevazilaženja jezičko-kulturoloških razlika, a to je situacija koja faktički najviše zavisi od istorijskog nasljeđa, što je, svakako, još mnogo više izraženo u kulturološkoj disperziji evropskog kontinenta.

Istorijsko nasljeđe federalizma u Evropi je u mnogočemu povezano (a i opterećeno) sa istorijskim nasljeđem spriječavanja razvoja federalizma, odnosno nasilnim sputavanjem, asimilacijom i, faktički, brisanjem određenih identiteta koji su postojali u prošlosti zemalja, koje su s vremenom postajale sve više centralističke. Ova situacija je karakteristična naročito za Veliku Britaniju, Francusku i Španiju,⁷⁸ a u nekim drugim kontekstima i za gotovo sve druge evropske zemlje. Svaka evropska država u svojoj istoriji ima epizode nasilja nad pripadnicima određenih manjinskih (nacionalnih, vjerskih, jezičkih ili kulturnih) identiteta. Kompenzaciju za frustracije koje su se razvijale iz takvih procesa u određenim slučajevima se nastojalo postići stvaranjem cjelina u kojima su se sukobljeni identiteti stapali, npr. novih (nad)nacionalnih identiteta.

⁷⁷ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell*, 86-87.

⁷⁸ Isto, 71.

Istorijsko nasljeđe igra vrlo značajnu ulogu u sistemu Velike Britanije. Britansko ime države i britanski identitet postoje već više od 300 godina. To nije spriječilo presudan razvoj spoljne, a mahom i unutrašnje percepcije, po kojoj je Velika Britanija država engleskog naroda, u kojoj se govori engleskim jezikom, u kojoj je primarna religija anglikanizam, a kultura anglo-saksonska, dok su svi ostali identiteti (irski, škotski, velški, keltski, katolički itd.) ustvari manjinski. Sputavanje formalnog i realnog federalističkog razvoja zemlje od strane „engleske centrale“ dodatno je pogodovalo širenju takve percepcije. S vremenom je ta intencija postajala sve veći problem, što je bilo naročito vidljivo u Sjevernoj Irskoj. Nezaustavljivi razvoj „alternativnih“ identiteta posljednjih decenija, čija je najdramatičnija manifestacija bila ponovna emancipacija škotskog i velškog parlamenta, referendumima 1997. godine, nakon gotovo 300 godina nepostojanja, pokazuje slabost britanskog koncepta u uslovima potpunije demokratizacije. Pomenuta parlamentarna emancipacija pretvorila je Veliku Britaniju u realnu, ako već ne u formalnu federaciju, mada određeni teoretičari federalizma aktuelni sistem vlasti u Velikoj Britaniji najčešće nazivaju devolucija.⁷⁹

Slučaj Velike Britanije ima sličnosti sa slučajem Francuske, jer i u njoj dolazi do buđenja regionalnih identiteta (u slučaju Bretanje može se govoriti i o keltskom nacionalnom identitetu). Međutim, asimilacioni procesi su u prošlosti bili intenzivniji, pa je nacionalna homogenost postignuta u mnogo većoj mjeri nego u Velikoj Britaniji, čak i u predjelima koji su jezički i kulturološki značajno odskakali od „francuskog centra“, naročito na današnjem istoku i jugu zemlje. Posljednje decenije su donijele niz reformi koje su povećale ingerencije regija. Činjenica je da je zakon iz 1970. godine ustanovio 22 provincije, koje su se uglavnom temeljile na istorijskim granicama, a od 1990. je počelo uvođenje regionalnih jezika u škole. Sve to nije pretvorilo Francusku u federalnu zemlju, ali pokazuje da decentralizatorske tendencije jačaju, te da se u mnogome temelje na istorijskom nasljeđu.

Za razliku od Velike Britanije i Francuske, Španije je od 1978. godine i formalno federalno ustrojena država. Takvo ustavno rješenje je bilo ogroman zaokret u odnosu na vijekove nasilne španske centralizacije, od „katoličkih kraljeva“ Ferdinanda i Izabele, u

⁷⁹ Michael Keating, *Federalizam i ravnoteža vršenja vlasti u evropskim državama*, Studija za potrebe Evropske Unije, 4.

15. vijeku, do diktature Francisca Franca (1892-1975). Španija je konstituisana kao federacija 17 autonomnih regija, pri čemu su regije Katalonija, Baskija i Galicija priznate kao „istorijske nacije“. Takvo rješenje je sankcionisalo opšti istorijski razvoj na tlu današnje Španije, ali i potvrdilo problematičnost španskog federalizma, takođe u njegovoj naglašenoj asimetriji. Sve tri regije-nacije predstavljaju i demografsku i teritorijalnu manjinu u odnosu na „pravu Španiju“. Zato je njihov generalni stav da ni postojeće federalno ustrojstvo nije rješenje za dalekosežnu zaštitu nacionalnih i kulturnih identiteta. Španski federalizam se u tom kontekstu suočava sa sve većim zahtjevima za autonomijom, a problem Baskije je i dalje najkontroverzniji.

Od svih pomenutih evropskih država Njemačka zasigurno ima najveće bogatstvo federalnog nasljeđa. Reformom savezničkih okupacionih zona, nastalih nakon Drugog svjetskog rata, 1949. godine je stvorena moderna Savezna Republika Njemačka, koja se sastojala od 11 saveznih pokrajina (Bundesländer). Ujedinjenjem sa Njemačkom Demokratskom Republikom, 1990. godine, broj saveznih pokrajina je proširen na 16. Varijabilnost u teritorijalnim i demografskim potencijalima pojedinih njemačkih pokrajina (npr. Bremen, kao grad-pokrajina, ima oko 670.000 stanovnika, a Sjeverna Rajna-Vestfalija preko 18 miliona) tamošnji federalni sistem takođe čini prilično asimetričnim. Taj sistem je i danas kompleksan, mada je svakako pojednostavljen u odnosu na period postojanja Svetog Rimskog Carstva Njemačkog Naroda (do 1806. godine), kada je u njegov sastav ulazilo preko 2.000 federalnih jedinica.

Granice pokrajina iz 1949, odnosno 1990. godine, jesu u značajnoj mjeri bile pokušaj prevladavanja ranijeg pretjeranog partikularizma, ali i postizanja efikasnijeg i ekonomičnijeg administrativnog sistema. Ipak, one su i dalje u mnogome odražavale njemačko istorijsko nasljeđe, pa su neke stare velike cjeline, kao Bavarska, Heseni ili Donja Saksonija, ostale gotovo netaknute, dok su u određenim slučajevima dvije ranije susjedne pokrajine jednostavno spojene u jednu, kao u slučaju Baden-Virtemberga ili Šlezvig-Holštajna.⁸⁰ Njemački federalizam je svojevremeno odlično poslužio za prevazilaženje religijskih podjela između protestantskog sjevera i katoličkog juga, te zaštita vjerskih zajednica već odavno nije ključna svrha njegovog postojanja. Osim toga,

⁸⁰ Heinz Laufer – Ursula Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1997, 213.

u trenutnim okvirima Njemačka nema problem nasilno potiskivanih nacionalnih i kulturnih identiteta, koji bi, zbog eventualnih značajnijih demografskih ili teritorijalnih potencijala trebalo dodatno federalno regulisati. Faktički jedina nacionalna manjina su Lužički Srbi (die Sorben) na jugoistoku zemlje,⁸¹ ali su oni prilično malobrojni i generalno zadovoljni kulturnom autonomijom koju posjeduju.⁸² Savremeni njemački federalizam, koji pripada tzv. kooperativnom tipu,⁸³ trenutno predstavlja jedan od najefikasnijih federalizama u smislu adekvatne sprege precizne administracije i ekonomske zasnovanosti, na jednoj, te istorijskog nasljeđa i mehanizama zaštite regionalnih identiteta, na drugoj strani. Naravno, i on se suočava sa određenim problemima, te nekim zahtjevima za reformama.⁸⁴ Ipak, kao i u slučaju SAD-a, njemački federalizam je nastao u miljeu nacionalne i jezičke homogenosti, tako da za njega ne važe parametri karakteristični npr. za multinacionalne sredine. Austrijski federalizam je u mnogočemu kopija njemačkog, pri čemu su ingerencije devet saveznih pokrajina značajno manje nego u Njemačkoj, pa neki teoretičari tvrde da je Austrija federalistička zemlja samo nominalno.⁸⁵

Postoji dosta slučajeva u kojima je aktuelno federalističko uređenje neke države logična evolutivna posljedica ranijih unutrašnjih podjela, odnosno istorijskog nasljeđa. Postoje, međutim, i slučajevi u kojima je federalističko uređenje nastalo nakon niza specifičnih okolnosti, opet povezanih sa istorijskim nasljeđem, a u cilju očuvanja jedinstva države. Najpoznatiji primjer te kategorije je Belgija. Belgija kao federacija zvanično postoji tek od 1993. godine. U tom kontekstu njeno federalno uređenje je prilično moderno. Štaviše, njeno federalno uređenje se s pravom tretira kao najkompleksnije i najnaprednije federalno uređenje na cijelom svijetu.⁸⁶ Ipak, i takvo uređenje u mnogočemu proizilazi iz istorijskog nasljeđa. Ut to, bez obzira na kompleksnost i nominalnu efikasnost, belgijanski federalizam se konstantno suočava sa

⁸¹ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?*, 166.

⁸² Doduše, ne baš uvijek, o čemu svjedoči i savremeni problem oko izostanka željene količine subvencija od strane savezne vlade - <http://www.domowina.sorben.com/pm/memorandum08.htm>

⁸³ Michael Keating, *Federalizam i ravnoteža vršenja vlasti*, 5.

⁸⁴ Aktuelni su prijedlozi za smanjenje broja federalnih jedinica, odnosno za ujedinjenje nekih manjih jedinica u veće, kako bi se broj saveznih pokrajina sa 16 smanjio na 11 ili 12.

⁸⁵ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism*, 33-34. Takav slučaj „navodnog“ federalizma karakterističan je i u Nigeriji, Maleziji i Argentini.

⁸⁶ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?*, 42.

velikim pritiscima. Osnovni problem je prenaplašena napetost koja je implicirana bikomunalnošću, opterećenom istorijskim nasljeđem.

Belgija je kao država prvi put stvorena u oslobodilačkoj revoluciji protiv holandske prevlasti, 1830-31.⁸⁷ Nedostatak istorijske utemeljenosti, te značajan uticaj velikih sila u njenom kreiranju zbog međusobnih izravnavanja geopolitičkih uticaja, konstantno su proizvodili osjećaj izvještačenosti u poimanju Belgije kao države i kao cjeline. Poseban problem je bio dvonacionalnost Belgije, a naročito njena asimetričnost. Demografski odnosi su relativno konstantni od nastanka države do danas, tako da frankofoni Valonci uvijek čine oko 40, a Flamanci, koji govore holandskim jezikom,⁸⁸ oko 60 procenata stanovništva zemlje. Tokom 19. vijeka industrijski visoko razvijena Valonija je bila ekonomski vrlo dominantna u odnosu na agrarnu Flandriju, a Valonci su, kao dio francuskog kulturnog kruga, bili kulturno i ekonomski nadmoćna zajednica u Belgiji, pa je jedini zvaničan jezik države bio francuski.⁸⁹ To stanje nije pogodovalo interesima flamanske zajednice koja je i tada činila većinu stanovništva, pa se već u 19. vijeku počeo razvijati flamanski nacionalni pokret, koji se temeljio na revitalizaciji istorijskog koncepta sa početka 14. vijeka, što je poslužilo za konstrukciju čitavog niza nacionalnih mitova.⁹⁰ Uz velike napore flamanska zajednica se 1898. godine uspjela izboriti za zvaničnu dvojezičnost u državi, što je u djelo provedeno tek 1932. godine.⁹¹ Značajne napetosti su izazvali i Prvi i Drugi svjetski rat, jer su Flamanci u očima Valonaca često figurirali kao njemački kolaboratori,⁹² što je za neke valonske krugove bio razlog da i dalje insistiraju na prevlasti svoje nacionalne grupe u cijeloj zemlji.

Druga polovina 20. vijeka je donijela veliki preokret. Valonska teška industrija je postala zastarjela i Valonija je počela ekonomski propadati, dok je Flandrija ekspresnim razvojem tercijarne industrije brzo grabila naprijed, pa je 1966. godine flamanski bruto

⁸⁷ Ako se izuzme razdoblje od svega devet mjeseci, tokom 1790. godine, kada je u kratkoj revoluciji takode nastala država pod imenom Belgija. Johannes Koll, *Revolution und Nation. Zur Entstehung von belgischen Nationalbewußtsein im späten 18. Jahrhundert*, in Johannes Koll (Hrsg.), *Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick, Niederlande-Studien*, Band 37, Münster 2005, 15-40.

⁸⁸ Neki politički radikalniji Flamanci ga nazivaju flamanskim.

⁸⁹ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell*, 103-109.

⁹⁰ Posebno je bilo značajno isticanje bitke iz 1302. godine, u kojoj su, po interpretaciji, flamanski seljaci pobijedili valonsku konjicu. S njom je nastao simbol flamanskog pokreta – „De Leeuw von Vlaanderen“ („Flamanski lav“). Claus Hecking, *Das politische System Belgiens*, Opladen 2003, 26-34.

⁹¹ Isto, 173-174.

⁹² Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell*, 170-171.

nacionalni proizvod prvi put prevazišao valonski.⁹³ U narednim decenijama flamanska ekonomska premoć je konstantno rasla (danas je faktički na vrhuncu), pa su sa njom rasli i pritisci za sve većom emancipacijom Flamanaca i Flandrije. Tako je 1970. godine pokrenuta prva velika reforma državnog uređenja, a nakon nje još tri. Po završetku četvrte, 1993. godine, Belgija je pretvorena u federalnu državu sa posebnim oblikom upravnog paralelizma, gdje, prvenstveno u ekonomskom domenu, postoje tri regije: Flandrija, Valonija i Brisel,⁹⁴ dok istovremeno u kulturološkom domenu postoje tri oblasti: holandska, francuska i njemačka.⁹⁵ Belgijanska federalistička reforma je, u osnovi, pokušaj nadilaženja bikomunalnosti svojevrsnim forsiranjem novih identiteta. Tako su Brisel i mala njemačka govorna grupa na istoku Belgije dobili neuobičajeno velike ingerencije, što ih je, logično, pozicioniralo u glavne propagatore potrebe održanja Belgije kao države.⁹⁶ Brisel je, kao središte institucija evroatlantskih integracija, u velikoj mjeri dobio na značaju, pa mu odgovara politička stabilnost Belgije, dok je njemačka govorna zajednica, koja broji svega 70.000 ljudi (od oko 10,5 miliona stanovnika Belgije) dobila sva moguća kulturološka, a i značajna ekonomska prava.⁹⁷ Belgija više nije zvanično dvojezična, nego trojezična zemlja.⁹⁸ Unutar Flandrije i Valonije postoji po pet provincija, koje takođe imaju značajne ingerencije, kao što ih ima i svaka od 589 belgijskih komuna, koje predstavljaju najniži nivo vlasti.⁹⁹

Bez obzira na svu sofisticiranost sistema i maksimalnu razvijenost zaštite različitosti identiteta, Belgija se nalazi u permanentnoj krizi, prvenstveno zbog toga što je pritisak Flandrije prema državnoj samostalnosti sve izraženiji. U tom kontekstu se može govoriti o sukobu modernih federalističkih kompromisnih nastojanja iz posljednjih

⁹³ Bruno De Wever, *Die Flämische Bewegung. Geschichte und Geschichtsschreibung*, in Johannes Koll (Hrsg.), *Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick, Niederlande-Studien*, Band 37, Münster 2005, 73-108.

⁹⁴ <http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1060>

⁹⁵ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell*, 111-118.

⁹⁶ Isto, 208-208.

⁹⁷ Stanovnici njemačke govorne zajednice, iako porijeklom definitivno Nijemci, jer su u sastav Belgije ušli „kompenzacionom aneksijom“ male pogranične oblasti, 1918. godine, sebe smatraju isključivo Belgijancima koji govore njemački, a druge se kvalifikacije tretiraju kao politički nekorektni. Zbog izuzetnih prava koja imaju, smatra ih se najbolje zaštićenom nacionalnom manjinom u svijetu, mada je problematično koliko oni sebe smatraju manjinom. U trenutnoj konstelaciji oni se smatraju većim Belgijancima nego Valonci ili Flamanci. <http://www.dglive.be/desktopdefault.aspx/tabid-1056>

⁹⁸ Winfried Dolderer, *Um Sprache und Volkstum. Deutsche Belgienbilder im nationalen Diskurs*, in Johannes Koll (Hrsg.), *Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick, Niederlande-Studien*, Band 37, Münster 2005, 155-178.

⁹⁹ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?*, 131.

nekoliko decenija, s jedne strane, sa istorijskim nasljeđem objektivne neravnopravnosti i obostranim slučajevima netolerancije iz perioda dugog 140 godina (1830-1970), uz dodatne starije istorijske korijene podvojenosti i sukobljavanja, s druge strane. U tom smislu je Belgija posebno ilustrativan primjer značaja istorijskih aspekata federalizma.

Bosna i Hercegovina je jedna od najmlađih federalnih zemalja, a njeno federalno uređenje se objektivno teško može nazvati efikasnim, prvenstveno zbog slabih demokratskih osnova u samom začetku tog uređenja. Bosna i Hercegovina kao prostor ima iskustvo egzistencije kao federalna jedinica, prvenstveno u sastavu SFRJ, 1945-1992. Isto tako, ona ima iskustvo unutrašnje podjele na svojevrsne federalne jedinice. Prvo takvo iskustvo pada već u vrijeme srednjovjekovnih feudalnih gospodara, naročito u razdoblju nakon smrti kralja Tvrtka I 1391. godine, pa sve do propasti države, odnosno osmanskog osvajanja 1463. godine. Posljednje takvo iskustvo je vezano za period 1929-1941, kada je teritorija Bosne i Hercegovine bila podijeljena između četiri različite banovine, teritorijalno-upravne jedinice u tadašnjoj Kraljevini Jugoslaviji.

Iz navedenih primjera federalnih i devolucionih uređenja u Evropi i svijetu jasno je da Bosna i Hercegovina može tražiti svojevrsne pandane i nastojati inkorporirati njihova rješenja koja bi bila kompatibilna sa potrebama novog ustrojstva Bosne i Hercegovine. Sigurno je da u tom kontekstu istorijski aspekti imaju posebno značajnu ulogu za federalističke vizije, jer u Bosni i Hercegovini nema takvog ekonomskog potencijala (ili ekonomske disproporcije) koji bi mogao predstavljati osnovu za apsolutnu prevlast ekonomskih činilaca u eventualnim budućim reformama. Samim tim se sistem kompleksnog belgijanskog federalizma čini kao mnogo podesniji za prostor Bosne i Hercegovine, nego npr. švajcarski federalizam,¹⁰⁰ koji je zbog svojih specifičnosti, a i drevnosti, već odavno otišao u drugom pravcu.

Zaključak

Evropska Unija federalizam doživljava kao jednu od ključnih dimenzija za adekvatan razvoj evropskih integracija. U ugovoru iz Mاستrihta, 1992. godine, istorija,

¹⁰⁰ <http://www.federalism.ch/index.php?page=95>

kultura i tradicija igraju ključnu ulogu u kreiranju buduće velike evropske federacije.¹⁰¹ U tom smislu EU propagira svojevrsna načela za stvaranje regija, kao eventualnih federalnih jedinica. Kao prvo od četiri osnovna načela regionalne politike EU-a navodi se – *potreba regionalizacije zbog opštih privrednih i razvojnih poticaja*.¹⁰² Federalizam se, kao sistem koji se zasniva na maksimalno progresivnoj demokratiji, čini kao odlična osnova za striktnu koncentraciju na ekonomski razvoj, tim prije što postojanje najrazličitijih oblika autonomija i mehanizama zaštite spriječava razvoj starih strahova od gubitka identiteta i eventualnog ugnjetavanja od strane većine. Time se najčešće i objašnjava dramatična ekspanzija federalizma tokom posljednjeg vijeka.

Istovremeno, kao treće načelo regionalne politike EU-a navodi se – *potreba regionalizacije zbog integracije i zaštite manjina*.¹⁰³ Integracija i zaštita su često međusobno suprotstavljene, a kontroverznost ovog načela proističe i iz njegove značajne neusklađenosti sa navedenim prvim načelom. Pitanje zaštite manjina i mogućnosti adekvatnog uređenja višenacionalnih zajednica nigdje nije do kraja riješeno na potpuno efikasan način. Svi vidovi autonomije ne mogu zamijeniti krajnju emancipaciju – državnu nezavisnost. Svakako postoje slučajevi u kojima ona ne bi mogla biti ekonomski samoodrživa, pa tada, uglavnom, i nema takvih intencija, kao što postoje i slučajevi u kojima je namjera za nezavisnošću spriječena čistom primjenom sile ili legalističkih rješenja koja se baziraju na arhaičnim, u svakom slučaju nedemokratskim institucijama.

Odnos većine i manjine ili odnos više grupa identiteta zarad efikasnog funkcionisanja mora biti zasnovan na maksimalnoj međusobnoj toleranciji. Ona danas ne postoji na većini mjesta, a u prošlosti nije postojala nigdje. Tranzicija društava iz nedemokratske prošlosti u demokratsku sadašnjost po pravilu predstavlja kompleksan proces, prvenstveno zbog slojevitog istorijskog nasljeđa. Federalizam se, kao tip državnog uređenja, u više navrata pokazao kao efikasan način za ublažavanje napetosti koje prate navedenu tranziciju, a sami istorijski aspekti u njegovom kreiranju kao ključan faktor. Štaviše, pokušaji radikalnog brisanja istorijskog nasljeđa iz federalističkih intencija nikad nisu donijeli zadovoljavajuće rezultate. Sve to navodi na potrebu daljeg

¹⁰¹ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell?*, 49.

¹⁰² Isto, 148.

¹⁰³ Isto, 48.

detaljnog proučavanja mogućnosti efikasnog kreiranja federalističkih rješenja upravo sa obzirom na istorijsku utemeljenost.

Nina Sajić
Fakultet evropskih studija
Univerzitet u Kardifu
Kardif, Vels

INTERNACIONALIZACIJSKI ASPEKTI FEDERALIZMA

Uvod

Kritičari federalizma najčešće tvrde da je federalizam arhaični oblik organizovanja društva te da po pravilu ne uspeva da rješi nacionalna pitanja, odnosno da ih samo pretvara u tzv. „zaleđene konflikte“, koji prije ili kasnije dovode ili do tragičnih sukoba kao što je slučaj sa SFRJ ili do mirnog razdruživanja Čehoslovačke ili manje mirnog republika SSSR. Ne ulazeći dublje u razloge i okolnosti koje su dovele do raspada ovih višenacionalnih država, ovdje želimo ukazati na činjenicu da ni SFRJ ni Čehoslovačka niti SSSR nisu propali federalistički projekti, kako bi to kritičari federalizma najčešće željeli prikazati, nego da one nikada nisu ni bile federacije u pravom smislu riječi ili kako to jedan autor kaže one predstavljaju primjer „propuštenih federalnih šansi¹⁰⁴“. Iako su ove zemlje imale federalistički ustav, gotova sva vlast bila je koncentrisana u rukama komunističkih partija sa gotovo apsolutnim izostankom demokratskih principa odlučivanja i zastupljenosti svih nivoa vlasti. To su bile kako Duchacek tvrdi „*pseudofederacije*“ u kojima „*nijednom segmentu države bio teritorijalni ili ne, nije data autonomija odlučivanja*¹⁰⁵“.

¹⁰⁴ Thomas O. Hueglin and Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview press, Ontario, Kanada, str. 27

¹⁰⁵ Ivo Duchacek, “Perforated Sovereignties: Toward a Typology of New Actors in International Relations” u knjizi *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, ed. Hans J. Michelman and Panayotis Soldados (Oxford: Clarendon Press, 1990), str. 11.

Ova studija zastupa tezu da u višenacionalnim ili višejezičkim državama federalističko uređenje kroz demokratske procese i institucije može da, s jedne strane očuva nacionalni, kulturni ili jezički identitet, a s druge strane predstavlja jedino održivo rješenje za opstanak jedne višenacionalne ili višejezične države, kao što je to slučaj sa Španijom, Belgijom ili Južnoafričkom Republikom, koje bi se, po viđenju mnogih analitičara, da su ostale unitarne države ili raspale ili bi bile zahvaćene nekom vrstom oružanog konflikta¹⁰⁶.

U ovom dijelu studije analiziraćemo internacionalizacijske aspekte federalizma, koji između ostalog predstavljaju i mjesto gdje se težnje za jačom centralizacijom odnosno decentralizacijom snažno sukobljavaju. Praksa pokazuje da aktivno učešće federalnih jedinica u međunarodnim odnosima ne predstavlja nikakvu pretnju suverenitetu države niti dezintegracijski faktor, koji može dovesti do slabljenja države ili do njene potpune disolucije, nego rezultat konstantne evolucije međunarodnih odnosa i njegov praktičan i logičan slijed.

Federalne jedinice i međunarodni odnosi

Međunarodni odnosi već izvjesno vrijeme ne predstavljaju arenu rezervisanu samo za nacionalne države. Spoljnopolitičke aktivnosti počinju da prevazilaze okvire tradicionalne ili klasične diplomatije s početka XX vijeka, „internacionalizacijom“ velikog broja pitanja iz sfere unutrašnje politike čime centralne ili državne vlasti više nemaju ekskluzivni monopol nad međunarodnim odnosima. Kraj 1. i 2. svjetskog rata bilježi ogroman rast međunarodnih vladinih, a naročito nevladinih organizacija, tako da danas imamo preko 250 međunarodnih vladinih i oko 6.000 međunarodnih nevladinih organizacija¹⁰⁷. Ovaj rast međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija, rasprostranjeno djelovanje različitih interesnih grupa, razvoj savremenih tehnologija,

¹⁰⁶ Thomas O. Hueglin and Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview press, Ontario, Kanada, str. 18.

¹⁰⁷ 1909. god. zabilježeno je 176 međunarodnih vladinih organizacija, i 37 međunarodnih NVO, dok samo 90 godina kasnije, tačnije 1999. imamo 251 međunarodnih vladinih, i 5825 međunarodnih nevladinih organizacija. Izvor: *Yearbook of International Organizations*, 1999/2000 edition, (Brussels, Union of International Associations, 2000), <http://www.uia.org/uiastats/tb299.htm>>

globalizacija, ekonomija, trgovina, investicije, brojne regionalne inicijative, ali i pitanja kao što su kultura, ekologija, migracije, kriminal i druga u mnogome su uticali da akteri međunarodnih odnosa pored nacionalnih država budu međunarodne vladine i nevladine organizacije, multinacionalne kompanije, ali i regionalne i lokalne vlasti.

Aktivno učešće federalnih jedinica i regija u međunarodnim odnosima, mnogi autori nazivaju „paradiplomacijom”¹⁰⁸ ili „višeslojnom diplomacijom”¹⁰⁹. Paradiplomaciju definišemo kao učešće federalnih jedinica, autonomnih regija i oblasti u međunarodnim odnosima „ostvarivanjem stalnih ili ad hoc kontakata sa međunarodnim javnim ili privatnim entitetima, s ciljem promovisanja socioekonomskih ili kulturnih pitanja, kao i svih drugih međunarodnih dimenzija njihovih ustavnih kompetencija.”¹¹⁰ S obzirom na to da bi korištenje termina „paradiplomacija”¹¹¹ na srpskom jeziku moglo biti povezano sa nečim negativnim ili nezakonitim, u ovoj studiji smo se opredjelili da koristimo termin „internacionalizacija federalnih jedinica” kako bismo objasnili ovaj relativno novi fenomen.

U praksi internacionalizacija federalnih jedinica najčešće se ogleda u sklapanju različitih vrsta sporazuma sa međunarodnim subjektima, zvaničnim bilateralnim posjetama drugim federalnim jedinicama ili državama, učešćem na međunarodnim konferencijama i samitima, kao i otvaranje stalnih predstavništava federalnih jedinica u inostranstvu. Ovim aktivnostima ne bave se samo federalne jedinice, nego i zajednice sa manjim stepenom autonomije, kao i gradovi, koji su naročito poslije 2. svjetskog rata počeli da stvaraju partnerske odnose sa gradovima drugih država

¹⁰⁸ Panayotis Soldatos je među prvima upotrijebio riječ *paradilomatija* (Panayotis Soldatos “*An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors*” u knjizi *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*. Ed. Hans MICHELMANN Panayotis, SOLDATOS. Oxford. Claredon Press, 1990.) Ovaj koncept je dalje razvio Ivo D. Duchacek, koji je prvo koristio termin *mikrodiplomacija* (Duchacek, I., Latouche, D., Stevenson, G. (eds.) *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York & London: Greenwood Press. 1988). Duchacek paradiplomaciju dijeli na 3 kategorije: 1. prekogranična regionalna paradiplomacija, 2. transregionalna ili makroregionalna paradiplomacija i paradiplomatski kontakti i 3. globalna paradiplomacija, Duchacek, I., (1990) ‘Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations’, u Michelmann, H., Soldatos, P. isto str. 16.

¹⁰⁹ Hocking, B., (1993) *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York: St-Martin’s Press

¹¹⁰ Noe Cornago, isto str 40

¹¹¹ U srpskom jeziku prefiks para najčešće ima negativan kontekst kao što je paravojni, parapolicijski, dok u engleskom znači „veoma slično“ (vidi Longman dictionary of contemporary English) te tako imamo „Paraolimpijske igre“, paramedics-pomoćno medicinsko osoblje, itd.

Ustavne nadležnosti

Intenacionalizacija pitanja koja su u domenu federalnih jedinica dovela je do toga da nadležnosti nad spoljnom politikom, koje u većini slučajeva ustavom pripadaju centralnoj vlasti, odnosno državi, sve češće bivaju predmet političkih interpretacija, ali i pravnih tumačenja. Tako je Vrhovni sud Španije dao tumačenje člana 149 španskog Ustava, koji državi daje ekskluzivnu nadležnost nad međunarodnim odnosima¹¹², da riječ „država“ nije ograničena samo na centralnu vladu, iz čega proizilazi da i autonomne zajednice mogu ostvarivati međunarodne odnose¹¹³, što one u praksi i čine.

Ustav SAD u domenu spoljne politike daje jasne nadležnosti federalnoj vladi kako bi SAD na međunarodnoj sceni mogla govoriti jednim glasom. Međutim, te nadležnosti niti su apsolutne, niti se Ustavom osporava saveznim državama da imaju određene međunarodne kompetencije, odnosno međunarodne kompetencije saveznih država su „više implicitne nego eksplicitne“¹¹⁴. U skladu sa 10. amandmanom Ustava SAD ovlaštenja koja nisu povjerna Sjedinjenim Državama Ustavom, niti su istim zabranjena saveznim državama, pripadaju saveznim državama ili narodu¹¹⁵. Član 1 sekcija 10 Ustava SAD-a zabranjuje saveznim državama da sklapaju bilo kakve sporazume ili saveze sa drugim nacijama bez saglasnosti Kongresa¹¹⁶. Međutim, nacionalno zakonodavstvo Kongresa na 74. i 88. sjednici Kongresa dalo je tumačenje da se termini „savez“ i „sporazum“ ne odnose na svaki savez ili sporazum nego da se zabrana odnosi na samo one slučajeve koji bi mogli dovesti do jačanja političke moći savezne države, odnosno koji mogu zadirati ili dovesti u pitanje suverenitet Sjedinjenih Američkih Država.¹¹⁷

¹¹² Ustav Španije iz 1978. http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sp00000_.html

¹¹³ Gilberto Marcos Antonio Rodrigues, *The Global Dialogue on Foreign Relations in Federal Countries*, Meeting Report, Forum of Federations, Ottawa, 2006 str. 4.

¹¹⁴ John Kincaid, *The International Competence of US States and Their Local Governments*, u knjizi *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, editors Francisco Aldecoa and Michael Keating, London: Frank Cass, 1999, str. 111

¹¹⁵ 10. Amandman Ustava SAD-a http://www.usconstitution.net/xconst_Am10.html

¹¹⁶ Ustav SAD http://www.usconstitution.net/xconst_A1Sec10.html

¹¹⁷ Earl H. Fry, *The United States of America*, u knjizi *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, edited by Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, Oxford University Press, 1990, str. 279.

Za razliku od SAD-a, Ustav Kanade ne definiše jasno pitanja spoljne politike. U skladu sa Ustavom policija, vojska, mornarica i odbrana su u ekskluzivnoj nadležnosti Otave, dok pitanja spoljne politike odnosno ovlaštenja nisu jasno definisana. Sklapanje sporazuma su isključivo pravo federalne vlade, međutim Zakonodavni komitet državnog savjeta¹¹⁸ je donio odluku da ovlaštenja za donošenje zakona potrebnih za sprovođenje sporazuma moraju biti u skladu sa podjelom vlasti, odnosno samo pokrajine mogu donjeti zakone za implementaciju sporazuma koji se tiču njihove jurisdikcije.¹¹⁹ Stoga Kanada prilikom sklapanja međunarodnih sporazuma često traži da se uvrsti „klazula federalne države“ kojom se druga strana potpisnica obavještava da sprovođenje obaveza koje proizilaze iz sporazuma mogu dijelom zavisiti i od saradnje pokrajinskih vlada.¹²⁰ Federalna vlada, prije sklapanja međunarodnih sporazuma, konsultuje odnosno pregovara sa pokrajinskim vladama po pitanjima koji su u njihovoj jurisdikciji, bez obzira na to što se ni Ustavom niti drugim zakonskim aktom to eksplicitno ne propisuje.

Neke federalne države su čak i ustavima definisale određene međunarodne kompetencije svojih federalnih jedinica, kao npr. Švicarska, Austrija, Njemačka, Bosna i Hercegovina i Belgija. Od svih ovih država, Ustav Austrije je u najvećoj mjeri ograničavajući, odnosno pokrajinama je dat minimum međunarodnih kompetencija. Pokrajine mogu sklopiti sporazume samo sa susjednim zemljama, ili djelovima tih zemalja, s tim da prije početka pregovora guverner je dužan da obavjesti federalnu vladu i dobije od nje odobrenje¹²¹. Federalna vlada u svakom trenutku može zahtjevati od provincija da stavi sporazum van snage, što su one dužne i učiniti¹²².

Ustav Švicarske Konfederacije jasno definiše odnose kantona sa stranim državama, kao i učešće kantona u donošenju odluka koje se tiču spoljne politike, te tako kantoni mogu sklopiti sporazume sa državama po pitanjima iz njihove jurisdikcije, s tim da takvi sporazumi ne smiju biti u suprotnosti sa zakonom, intersima Konfederacije, ili

¹¹⁸ Zakonodavni komitet državnog savjeta je do 1949. god. bio najviša sudska instanca u Kanadi, danas je to Vrhovni sud Kanade

¹¹⁹ Rainer Knopff i Anthony Sayers, *Canada*, u knjizi *Constitutional origins, structure and change in federal countries, A Global Dialogue on Federalism*, edited by John Kincaid and G. Alan Tarr, Volume, McGill-Queen's University Press, Montreal 2005., str. 125

¹²⁰ Isto str. 126

¹²¹ Član 16, Federalni Ustavni zakon Austrije,

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

¹²² Isto

zakonima drugih Kantona (Član 56)¹²³. Pored toga, prilikom donošenja odluka koje se tiču spoljne politike, obaveza je Konfederacije da konsultuje kantone u oblastima koje su od vitalnog interesa kantona, a po pitanjima koje zadiru u nadležnosti kantona, kantoni mogu učestvovati i u međunarodnim pregovaračkim procesima (Član 55)¹²⁴.

Prije zaključivanja sporazuma, Ustav Njemačke, slično Švicarskoj, nalaže federalnoj vladi da konsultuje provincije po pitanjima koja su u njihovoj nadležnosti¹²⁵, dok provincije mogu zaključiti sporazume sa državama uz saglasnost federalne vlade¹²⁶.

Ustav Bosne i Hercegovine daje entitetima pravo da uspostavljaju specijalne paralelne veze sa susjednim državama, kao i da mogu sklapati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz saglasnost Parlamentarne skupštine, koja može zakonom predvidjeti da za određene sporazume takva saglasnost nije potrebna¹²⁷.

Kada su u pitanju međunarodni odnosi, Belgija je od svih federalističkih država otišla nekoliko koraka ispred, dajući regijama i zajednicama veliki stepen autonomije. U skladu sa članom 167 Belgijskog ustava Kralj vodi međunarodne odnose, što ne isključuje pravo regijama i zajednicama da ostvaruju međunarodnu saradnju uključujući i sklapanje sporazuma u domenima koja su pod njihovom jurisdikcijom¹²⁸. Kralj ne može sklopiti, ratifikovati, niti staviti van snage sporazume u ime regije, jedino sporazumi koji su sklopljeni prije 18. maja 1993., to jest prije nego što je novi Ustav stupio na snagu, mogu biti stavljeni van snage od strane kralja¹²⁹.

¹²³ Federalni Ustav Švicarske Konfederacije, <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>

¹²⁴ isto

¹²⁵ Član 32, *Opšti zakon za Federalnu Republiku Njemačku* (Ustav)

http://www.bundestag.de/interakt/infomat/fremdsprachiges_material/downloads/ggEn_download.pdf

¹²⁶ isto

¹²⁷ Ustav Bosne i Hercegovine, Opšti okvirni sporazum za mir, Aneks 4, član 3.2, i Zakon o postupku zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora, član 3.3, Sl. Glasnik BiH 29/00 oktobar 2000.

¹²⁸ Član 167, Ustav Belgije,

<http://home.scarlet.be/dirkvanheule/compccons/ConstitutionBelgium/ConstitutionBelgium.htm>

¹²⁹ isto

Međunarodne aktivnosti federalnih jedinica

Još početkom XX vijeka Kvebek je imao svoja predstavništva odnosno misije u Parizu, Londonu, Briselu i Njurjorku¹³⁰. Prva Baskijska vlada je krajem XIX i početkom XX vijeka slala svoje delegacije u inostranstvo i ostvarivala kontakte sa stranim državama.¹³¹ Međutim, masovnije učešće federalnih jedinica u međunarodnim odnosima vidljivo je tek u nekoliko zadnjih dekada prošlog vijeka, pod uticajem globalizacije i drugih faktora koje smo spomenuli na početku.

Kanada kao jedna od najdecentralizovanijih država na svijetu, sastoji se od 10 pokrajina i 3 teritorije, a kontinuitet njenog federalnog uređenja održava se preko 140 godina. Od svih kanadskih federalnih jedinica Kvebek ima najdužu istoriju internacionalizacije, koja datira još od kraja XIX vijeka.

Međunarodna politika Kvebeka ima jasno definisane ciljeve i prioritete koji između ostalog podrazumjevaju: jačanje kapaciteta odnosno uticaja i djelovanje Kvebeka na međunarodnoj sceni većim prisustvom i participacijom u međunarodnim organizacijama i unapređenjem odnosa sa političkim i ekonomskim subjektima u državama, federalnim jedinicama i regijama u svijetu; ekonomski rast i prosperitet, saradnja na polju bezbjednosti na sjeverno američkom kontinentu i u svijetu, promocija kulture i identiteta, međunarodna solidarnost i pomoć zemljama u razvoju¹³². Kvebek je sklopio preko 300 sporazuma sa državama i federalnim jedinicama u oko 80 zemalja¹³³ i ima oko 30-tak predstavništava u svijetu¹³⁴. Značajan dio međunarodnih aktivnosti posvećen je promociji nacionalnog identiteta, kulture, i francuskog jezika. Kvebek je od

¹³⁰ Kvebek je još 1882. imenovao svog zvaničnog predstavnika u Parizu, prije nego što je Kanada imala i jedno predstavništvo u inostranstvu. Louis Balthazar, *The Quebec Experience: Success or Failure*, u knjizi *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* str. 157.

¹³¹ Alexander Ugalde Zubiri, *The International Relations of Basque Nationalism and the First Basque Autonomous Governments*, u knjizi *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* str. 172.

¹³² Québec's International Policy, Working in Concert, Summary, Produced by: Ministère des Relations internationales, Gouvernement du Québec, 2006. str. 32-33
<http://www.mri.gouv.qc.ca/en/pdf/Sommaire.pdf>

¹³³ Isto str. 12

¹³⁴ Kvebek ima predstavništva u Briselu, Londonu, Meksiko Citiju, Minhenu, Nju Jorku, Parizu, Tokiu, Atlanti, Bostonu, Čikagu, Los Anđelesu, Rimu, Barseloni, Pekingu, Berlinu, Damasku, Honkongu, Mumbaiu, Sao Paulu, Šangaju, Beču, Vašingtonu, Milanu, Santjagu, Seulu i Taipeiu.

Zvanična internet prezentacija Ministarstva spoljnih poslova Kvebeka
http://www.mri.gouv.qc.ca/en/ministere/bureaux_etranger/bureaux_etranger.asp#representations

1970. punopravni član međunarodne organizacije *Frankofonije (La Francophonie)*, koja okuplja oko 60 država članica, i oko 15-tak država posmatrača¹³⁵.

„S obzirom na posebno mjesto, koje Kvebek zauzima u Kanadskoj federaciji, i potrebu da promoviše svoj identitet, kulturu i prosperitet, Kvebek mora biti prisutan na međunarodnoj sceni. Kako bi osigurao kontrolu nad Ustvanim nadležnostima, Kvebek smatra da mu mora biti dozvoljeno da učestvuje u pregovaranjima međunarodnih ugovora, kao i drugim provincijama koje to žele. Kvebeku mora biti data sloboda da izrazi svoje mišljenje kao punopravni član kanadske delegacije, koja vodi pregovore, u oblastima koje su u nadležnosti Kvebeka ili koje mogu imati uticaja na naše interese.“¹³⁶

Monique Gagnon-Tremblay,
ministar međunarodnih odnosa, oktobar 2005.

Ova izvjava ministra inostranih poslova, koja predstavlja i zvaničan stav Vlade Kvebeka, pretočena je i u dokumentu koji je 2005. dostavljen Otavi, u kojim se traži punopravno učešće Kvebeka u međunarodnim forumima. Pregovori na relaciji Otava-Kvebek Siti, konačno su urodili plodom potpisivanjem sporazuma između Vlada Kvebeka i Kanade koji se tiče UNESCO-a, maja 2006. Sporazum predviđa da Kvebek može da učestvuje u radu UNESCO-a u oblastima koje su u njegovoj nadležnosti, te daje mogućnost da Kvebek imenuje jednog stalnog predstavnika u stalnom predstavništvu Kanade pri UNESCO-u, sa diplomatskim rangom savjetnika i titulom „predstavnik Vlade Kvebeka, stalno predstavništvo Kanade pri UNESCO-u“¹³⁷. Za Kvebek ovaj dokument je više od Sporazuma jer „po prvi put federalna Vlada zvanično potvrđuje da Kvebek ima legitimnu ulogu na međunarodnoj sceni.“¹³⁸

Pored Kvebeka, veoma aktivno na međunarodnoj sceni učestvuje i Alberta. Prioriteti međunarodnih aktivnosti Alberte, koja je veoma bogata prirodnim resursima naročito nafom i gasom¹³⁹, su stvaranje alijanse sa američkim saveznom državama,

¹³⁵ Više o Frankofonji vidjeti na <http://www.francophonie.org>

¹³⁶ *Québec in International Forums, Exercising Québec's constitutional rights at international organizations and conferences*, Québec 's International Initiatives, Number 1, October 2005, str. 2, prim.prev. http://www.mri.gouv.qc.ca/en/pdf/action_internationale1.pdf

¹³⁷ Accord entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada relatif à l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la science et la culture (UNESCO), <http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/pdf/unesco.pdf>

¹³⁸ Izjava ministar međunarodnih odnosa nakon potpisivanja Sporazuma http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/informer/salle_de_presse/communiqués/textes/2006/2006_05_05.asp

¹³⁹ Poslije Saudijske Arabije, koja ima oko 21 % svjetske reserve nafte, Alberta sa 14 % zauzima drugo mjest. Pored nafte, Alberta je veoma bogata i prirodnim gasom, zauzima treće mjesto na svijetu po izvozu i proizvodnji prirodnog gasa, *Factsheets, Alberta in the World, December 2006*, <http://www.international.alberta.ca/documents/Trade/ABintheWorldFactSheet2006-Jan2007.pdf>

uspostavljanje partnerskih odnosa sa drugim federalnim jedinicama u svijetu, promocija investicija, trgovine i industrije. Alberta je uspostavila partnerske odnose sa 14 provincija i saveznih država u svijetu, radi jačanja ekonomskih veza, kulturne i druge vrste saradnje koje su od zajedničkog interesa¹⁴⁰. Odnosi sa SAD-om su od vitalnog značaja sa Albertu, ne samo zbog istorijskih veza, nego i zbog činjenice da je SAD najveći uvoznik proizvoda iz Alberte, i dvije trećine stranih investicija u Alberti dolaze iz SAD-a¹⁴¹. Pored partnerskih odnosa koje je Alberta uspostavila sa 3 američke savezne države, uspostavljena je i druga vrsta saradnje sa još 11 saveznih država¹⁴². Alberta, u kojoj živi veliki broj građana ukrajinskog porijekla, gaji veoma bliske odnose sa Ukrajinom. Formiran je i Savjetodavno vijeće za odnose između Alberte i Ukrajine, koji se bavi reformom javnog sektora, ekonomskom saradnjom, humanitarnim programima, poljoprivredom i jačanju međuvladinih odnosa¹⁴³. U poređenju sa Kvebekom, Albertina mreža predstavništva je relativno mala; Alberta ima 9 predstavništava u svijetu i to u Kini, Njemačkoj, Honkongu, Japanu, Koreji, Meksiku, Tajvanu, Velikoj Britaniji i SAD-u¹⁴⁴.

Kanadske federalne jedinice imaju veoma visok stepen međusobne saradnje, naročito po pitanjima koja su od zajedničkog interesa. Saradnja je institucionalizovana kroz Savjet federacije, koji je osnovan 2003. s ciljem promovisanja i jačanja saradnje između pokrajina i teritorija, i stvaranja konstruktivnijeg i kooperativnijeg federalnog sistema. Premijeri kanadskih pokrajina, koji su formalni osnivači Savjeta, sastaju se najmanje dva puta godišnje i pokrenuli su nekoliko zajedničkih inicijativa u energetsom i trgovinskom sektoru, zaštiti životne sredine i dr¹⁴⁵.

Nakon pada diktatorskog režima, i formalnog uspostavljanja federacije 1978, autonomne zajednice Španije su otpočele sa intenzivnijom internacionalizacijom.

¹⁴⁰ Partnerske odnose Alberta je uspostavila sa Gangvonom (Južna Koreja), Hokaidom (Japan), Heilongjiang om(Kina), Tjumenskom Oblasti (Rusija), Kanti-Masiom (Rusija), Jamal-Nenetsom (Rusija), Haliskom (Meksiko), Saksoni (Njemačka), Ivano-Frankivskim (Ukrajina), Lvivom (Ukrajina), Montanom (SAD), Ajadahom (SAD), Aljaskom (SAD), Mpumalangom (Južnoafrička Republika)
Zvanična internet prezentacija Vlade Alberte <http://www.international.alberta.ca/554.cfm>

¹⁴¹ isto

¹⁴² Arizonom, Kalifornijom, Koloradom, Minesotom, Južnom Dakotom, Novim Meksikom, Oregonom, Teksasom, Jutom, Vašingtonom i Vajomingom. Isto

¹⁴³ isto

¹⁴⁴ isto

¹⁴⁵ Više o Savjetu federacije na zvaničnoj internet prezentaciji
<http://www.councilofthefederation.ca/aboutcouncil/aboutcouncil.html>

Osamdesetih godina prošlog vijeka Baskija je otvorila svoje predstavništvo u Briselu s ciljem promocija svojih političkih interesa. Međutim, španska Vlada nije gledala sa odobravanjem na međunarodne aktivnosti njenih federalnih jedinica, i pokušala je različitim instrumentima da ih zaustavi, te je tako pokrenula spor pred Ustavnim sudom Španije protiv Baskije osporavajući joj pravo na otvaranje predstavništva u Briselu¹⁴⁶. Ustavni sud je presudio u korist Baskije, nakon čega su i druge autonomne zajednice Španije sljedile ovaj primjer i otpočele sa aktivnijim djelovanjem na međunarodnoj sceni. Danas Baskija, pored predstavništva u Briselu, ima predstavništvo u Madridu, zatim u Argentini, Čileu, Meksiku i SAD-u¹⁴⁷. Iako španski federalni sistem možemo okarakterisati kao simetričan, u praksi postoji određeni nivo asimetrije tako da neke zajednice uživaju veći stepen autonomije od drugih.

Katalonja, kao jedna od 17 autonomnih zajednica u Španiji, ima najveći stepen autonomije u odnosu na ostale. Internacionalizacija Katalonje tradicionalno je fokusirana prvenstveno na kulturni, a zatim na ekonomski aspekt, a koordinaciju međunarodnih aktivnosti vrši Sekretarijat za spoljne poslove. Generalitat (Vlada) Katalonje ima svoja predstavništva u Njemačkoj, Argentini, SAD-u, Francuskoj i Velikoj Britaniji¹⁴⁸. Katalonja ima sklopljene sporazume o saradnji sa Škotskom, Velsom, Flandrijom, Rone-Alpama, Bade Vurtembergom i Lombardijom. Sa Kvebekom ima dugu tradiciju saradnje i razmjene iskustava, što je i pretočeno u sporazum o saradnji na polju uprave, zdravstva, jezika, javnog sektora, energetike i ekonomije¹⁴⁹. Katalonja je veoma aktivna na prostoru sjeverne i južne Amerike, gdje je pored kulturne zainteresovana i za ekonomsku saradnju naročito sa SAD-om, Meksikom i Brazilom. Intezivno radi na uspostavljanju direktne saradnje sa skandinavskim i baltičkim zemljama, kao i zemljama centralne i istočne Evrope. U centru spoljnopolitičkih djelovanja Katalonje je i jačanje veza sa mediteranskim zemljama, ne samo zbog geografske blizine, nego i istorijskih i

¹⁴⁶ André Lecours and Luis Moreno, *Paradiplomacy and stateless nations: a reference to the Basque Country*, Unidad de Políticas Comparadas (CSIC), Working Paper 0106, str 14.

¹⁴⁷ Zvanična internet prezentacija Vlade Baskije http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-11313/en/contenidos/informacion/presen_deleg/en_present/aurkezpena.html

¹⁴⁸ Predstavništva Vlade Katalonje <http://www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia/menuitem.6a5d9a2b909710f8a129d410b0c0e1a0/?vgnextoid=14826065633f6110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=14826065633f6110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfnt=default>

¹⁴⁹ *Relations Internationales*, Québec, zvanična internet prezentacija Ministarstva inostranih poslova Kvebeka http://www.mri.gouv.qc.ca/en/relations_quebec/europe/espagne/relations.asp

tradicionalnih veza. Katalonja podržava i promoviše Uniju za Mediteran, poznatiju još kao i EuroMed, koja je i pokrenuta u njenom glavnom gradu Barseloni 1995. s ciljem unapređenja odnosa između evropskih i drugih sredozemnih zemalja. Kao jedan od prioriteta, jeste i uspostavljanje odnosa na afričkom kontinentu sa Kamerunom, Etiopijom, Mozambikom i Senegalom¹⁵⁰. Pored ovoga, značajan dio međunarodnih atkivnosti usmjeren je i na promociju odnosa sa katalonjskom dijasporom izvan Katalonje, koja je pored Španije veoma brojna u Francuskoj i drugim dijelovima svijeta. Promocijom katalonjske kulture i jezika bave se i brojne katalonjske asocijacije, centri, udruženja, grupe i drugi privatni entiteti u svijetu. Generalitat Katalonje formalno je priznao 117 takvih katalonjskih zajednica, koje rade u oko četrdesetak zemalja u svijetu¹⁵¹, a Sekretarijat za spoljne poslove vrši njihovu koordinaciju i pruža im potrebnu podršku.

Kada je riječ o međunarodnim aktivnostima njemačkih pokrajina ovdje ćemo izdvojiti Slobodnu državu Bavarsku i pokrajinu Baden-Virtemberg. Internacionalizacija Bavorske, kao najveće i najrazvijenije njemačke pokrajine, ima prvenstveno ekonomski cilj, ali dio međunarodnih aktivnosti posvećen je i promociji bavorske kulture, obrazovne i naučne saradnje sa drugim državama i federalnim jedinicama. Od sredine devedesetih godina XX vijeka, Bavarija počinje da gradi mrežu svojih ekonomskih predstavništava u inostranstvu; danas je Bavarska prisutna na svim kontinetima, sa izuzetkom Australije, sa predstavništvima u preko 20 zemalja¹⁵². Bavarska je sklopila brojne sporazume o ekonomskoj i tehnološkoj saradnji sa drugim federalnim jedinicama kao što su Kvebek, Kalifornija, Masačusets itd.

Pokrajina Baden-Virtemberg je slijedila trend drugih federalnih jedinica u svijetu, te je već izvjesno vrijeme veoma aktivna na međunarodnoj sceni. Fokus njenog međunarodnog djelovanja je u oblasti ekonomije, nauke i tehnologije. Pored veoma

¹⁵⁰ Generalitat de Catalunya <http://www20.gencat.cat/portal/site/Departament-de-la-Vicepresidencia/menuitem.231745376b0b41e13a81e810b0c0e1a0/?vgnextoid=1dc270dd1f7f6110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=1dc270dd1f7f6110VgnVCM1000008d0c1e0aRCRD&vgnnextfnt=default>

¹⁵¹ *Comunitats catalanes de l'exterior*, Generalitat de Catalunya, http://www20.gencat.cat/docs/Departament_de_la_Vicepresidencia/Arees%20Actuacio/Secretaria%20d'Afers%20Exteriors/Documents/Arxius/LLISTA_CCE.pdf

¹⁵² *Invest in Bavaria, Bavaria's Foreign Representations*, <http://www.invest-in-bavaria.de/en/bavarias-foreign-representations/>

bliskih veza sa SAD-om, Baden-Virtemberg ima veoma dobre odnose sa zemljama centralne i istočne Evrope¹⁵³. Baden-Virtemberg ima sklopljene sporazume o saradnji sa Katalonjom, Škotskom, Velsom, Flandrijom, Rone-Alpama, Lombardijom, Republikom Srpskom itd.

Značajnije međunarodne aktivnosti saveznih država SAD zabilježene su tek u posljednje dvije dekade prošlog vijeka, iako su pedesetih godina prošlog vijeka savezne države SAD pretežno sa juga počele sa svojim prisustvom na međunarodnoj sceni s ciljem promocije američkog izvoza i investicija; šezdesetih godina su im su pridružile i neke sa juga. Američke države su 1986. godine imale tek nešto više od pedesetak predstavništava u inostranstvu dok se 1994. ovaj broj skoro utrostručio¹⁵⁴. Danas, savezne države imaju preko 230 kancelarija ili predstavništava u preko 30 zemalja koje se pretežno bave promocijom investicija i turizma.

Pored promocije investicija, izvoza i turizma, savezne države su postale veoma aktivne na međunarodnoj sceni i po drugim pitanjima kao što kultura i obrazovanje, ali i zaštita ljudskih prava ili ekologija. Za vrijeme apartheidu u Južnoafričkoj Republici više od pola saveznih država, veliki broj okruga i gradova su podigli sankcije protiv američkih i stranih kompanija koje su u to vrijeme tamo poslovale, dok je Američki Kongres donio zabrane protiv apartheidskog režima mnogo kasnije¹⁵⁵. U izostanku formalne ratifikacije Kioto protokola od strane administracije SAD, savezne države su otpočele brojne inicijative kako bi smanjili emisiju štetnih gasova koji stvaraju efekte staklene bašte u skladu sa odredbama protokola. Među prvim takvim inicijativama bilo je i donošenje Zakona o globalnom zagrijavanju u Kaliforniji septembra 2006. god., kojim se traži da Kalifornija smanji emisiju štetnih gasova do 2020. na nivo koji je postojao 1990¹⁵⁶. Ovo su samo neki od brojnih primjera gdje internacionalizacija federalnih jedinica služi kao korektor politika ili izostanka djelovanja federalnih vlada kojim se ublažavaju negativne posljedice istih.

¹⁵³ zvanična internet prezentacija Vlade Baden-Virtemberga
http://www.baden-wuerttemberg.de/en/In_Europe_and_the_world/86227.html

¹⁵⁴ isto str. 69.

¹⁵⁵ isto,, str 5.

¹⁵⁶ Thomas D. Eatmon, *Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance*, [Journal of Natural Resources Policy Research](#), Volume 1, Issue 2 April 2009, str. 154

Najaktivnije na međunarodnoj sceni su belgijske regije, iako su u poređenju sa ostalim federalnim jedinicama, relativno kasno otpočele svoje međunarodne aktivnosti, odnosno tek nakon reforme Ustava 1993. Valonija i Flandrija ne samo da imaju u odnosu na druge federalne jedinice u svijetu najveći stepen autonomije, nego čak i formalno imaju svoju međunarodnu politiku i unutar vlade odsjeke inostranih poslova.

Mnogi analitičari slažu se u ocjeni da je belgijski federalizam od svih savremenih državnih uređenja dostigao najveći stepen demokratije, jer se u potpunosti bazira na principu dogovora, kompromisa i konsenzusa. Iako autonomne regije imaju svoju spoljnu politiku, one su dužne da konsultuju ne samo federalnu vladu nego i jedne druge kako im politike ne bi došle u koliziju. Valonija ima 99 ekonomskih i komercijalnih predstavništava u inostranstvu¹⁵⁷, dok Flandrija ima preko 100 diplomatskih, turističkih i ekonomskih predstavništava u svijetu¹⁵⁸. Specifičnost valonskih i flamanskih predstavništava u inostranstvu ogleda se i u tome što njihovi predstavnici, odnosno osoblje imaju diplomatski status, koji se u pravilu daje predstavnicima država, a ne regija.

Međunarodno djelovanje Valonije u najvećoj mjeri je, kao i u slučaju Katalonje, fokusirano na kulturnu politiku, i saradnju sa frankofonskim zemljama, regijama i teritorijama u Africi i u svijetu s kojima uspostavlja različite vidove saradnje i odnosa. Flandrija je sklopila brojne bilateralne sporazume o saradnji sa zemljama centralne i istočne Evrope, ima bilateralnu saradnju sa zemljama „stare Evrope“ (Francuska, Holandija), uspostavljene odnose sa Baskijom i Katalonjom, kao i saradnju sa zemljama izvan EU kao što su Čile, Rusija, Ukrajina, Južna Afrika itd¹⁵⁹. Od 2008. godine, Vlada Flandrije uspostavlja saradnju i sa zemljama zapadnog Balkana finansiranjem projekata iz domena evropskih integracija¹⁶⁰.

Pored saradnje na bilateralnom, federalne jedinice ostvaruju saradnju i na multilateralnom planu. Još 1973. god. osnovana je Konferencija guvernera Nove

¹⁵⁷Zvanična internet prezentacija Agencije za promociju izvoza Valonije

<http://www.awex.be/awex/EN/Principal/1CarteDeVisite/>

¹⁵⁸ Zvanična internet prezentacija Vlade Flandrije

http://www.flanders.be/servlet/Satellite?c=Page&cid=1166590837202&context=1166590833692--EN&p=1166590837082&pagename=flanders_site%2FView

¹⁵⁹ Flamanski odsjek za vanjske poslove <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=227>

¹⁶⁰ Za 2009. Vlada Flandrije je predvidjela 700.000 eura za Hrvatsku, 250.000 eura za Makedoniju, i 750.000 eura za ostale zemlje zapadnog Balkana uključujući i Bosnu i Hercegovinu <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=237>

Engleske¹⁶¹ i premijera istočnih kanadskih pokrajina¹⁶², koja ima za cilj jačanje ekonomskih veza između američkih saveznih država i kanadskih provincija, unapređenje saradnje na polju energetike, ekologije, održivog razvoja, transporta, turizma itd¹⁶³. Slična inicijativa pokrenuta je i u Evropi 1988 god. pod nazivom *Četiri motora Evrope* (Four Motors of Europe) i čine je Katalonja, Rone-Alpi, Baden-Virtemberg i Lombardija, promoviše ulogu regija u Evropi i značaja internacionalizacije regija¹⁶⁴. Za razliku od Konferencije guvernera Nove Engleske i premijera istočnih kanadskih pokrajina, Partnerske regije okupljaju federalne jedinice koje su geografski veoma udaljene kao što su Bavaria, Džordžija, Western Cape, Upper Austria, Kvebek, Sao Paola i Šandong. Ova alijansa, koja je osnovana 2002. ima za cilj jačanje partnerskog odnosa među gore pomenutim regijama kroz razmjenu informacija, promociju ekonomskog razvoja, socijalne zaštite, kulturnih različitosti i dr.¹⁶⁵ Jedna od inicijativa Partnerskih regija jeste i smanjenje štetnih gasova koji stvaraju efekat staklene bašte i uvođenje biodizela.

Internationalizacija federalnih jedinica, odnosno entiteta Bosne i Hercegovine, još uvijek je u početnoj fazi. To se najčešće svodi na sporadično učešće predstavnika entiteta na nekim međunarodnim konferencijama i samitima, kao i povremenih bilateralnih posjeta. Iako Ustav predviđa da entiteti mogu sklapati specijalne i paralelene veze sa susjednim državama, to je učinila samo Republika Srpska i to samo sa jednim od susjeda, odnosno Srbijom. Diplomatsko-konzularna mreža Bosne i Hercegovine, sa nešto više od 50-tak predstavništava u svijetu, je relativno mala, i nedovoljno pažnje se posvećuje ekonomskoj diplomatiji, kako zbog nedostatka ljudskih i materijalnih resursa, tako i zbog nedovoljne inicijative i nedefinisane ekonomske politike. S obzirom na činjenicu da su ekonomski razvoj i prosperitet u nadležnosti entiteta, logično bi bilo da entiteti

¹⁶¹ Konektikat, Mejn, Masačusets, Nju Hempšir, Roud Ajlend, Vermnot

¹⁶² Novi Bransvik, Njufundlend i Labrador, Nova Škotska, Ostrvo Princa Edvarda, Kvebek

¹⁶³ Guverneri i premijeri se sastaju jednom godišnje kako bi razgovarali o pitanjima od zajedničkog interes, sljedeći, 33. po redu sastanak održaće se u septembru 2009. Pored godišnjih sastanak, Konferencija organizuje okrugle stolove i radionice, sastanke drugih zvaničnika iz saveznih država i pokrajina, priprema izvještaje i studije o pitanjima od regionalnog značaja. <http://www.negc.org/premiers.html>

¹⁶⁴ Gore pomenute regije su potpisale Memorandum o saradnji s ciljem jačanja ekonomske i socijalne saradnje, što uključuje saradnju na polju nauke, obrazovanja, ekologije, kulture, itd. Četiri motora Evrope imaju predsjedništvo, a rotacija se vrši jednom godišnje, odnosno mandat traje godinu dana. Ova alijansa uspostavlja saradnju i sa drugim evropskim regijama, te tako veoma blisko saraduje sa Flandrijom, Velsmo i Malopoljskom. Zvanična internet prezentacija *Četiri motora evrope* <http://www.4motors.eu/-Organization-.html>

¹⁶⁵ Više o Partnerskim regionima na http://www.mri.gouv.qc.ca/regions_partenaires/en/objectifs.asp

otvaraju svoja ekonomska predstavništva u inostranstvu kako bi privukli što veći broj stranih investicija. Međutim, entiteti Bosne i Hercegovine, za razliku od drugih federalističkih jedinica u svijetu, su veoma skromno prisutni na međunarodnoj sceni. Republika Srpska ima svega nekoliko svojih predstavništava u inostranstvu¹⁶⁶, dok iz Federacije samo Kanton Sarajevo ima jedno predstavništvo u Briselu. Izostanak internacionalizacije federalnih jedinica Bosne i Hercegovine vidljiv je kako na bilateralnom tako i na multilateralnom planu. Kada je riječ o uspostavljanju bilateralne saradnje sa drugim federalnim jedinicama u svijetu¹⁶⁷ Vlada Republike Srpske je potpisala tek četiri protokola o saradnji i to sa talijanskom provincijom Di Belluno i regijom Veneto, sa njemačkom pokrajinom Baden Vurtemberg i sa Vladom Sankt Peterburga¹⁶⁸.

Bosna i Hercegovine, nažalost, je još uvijek na veoma niskom stepenu demokratskog razvoja, a imidž koji ima u svijetu nije ni malo zavidan. Aktivnije prisustvo entiteta u međunarodnim odnosima, moglo bi u mnogome uticati da se taj imidž popravi, te da se umanji uticaj određenih interesnih i lobističkih grupa u svijetu, koji radi ispunjenja svojih ciljeva permanentno oslikavaju Bosnu i Hercegovinu u negativnom svijetlu. Međutim, kada su u pitanju internacionalizacijski aspekti federalizma, u Bosni i Hercegovini su prisutne određene snage koji pokušavaju da ospore djelovanje entiteta na međunarodnoj sceni, što bi moglo biti ne samo kontraproduktivno nego imati i dalekosežnije posljedice. Pokretanje spora kod Ustavnog suda BiH zbog „spoljnopolitičkih djelovanja Republike Srpske“ od strane člana Predsjedništva BiH Harisa Silajdžića¹⁶⁹ predstavlja ilustraciju takvih pokušaja.

Federalne jedinice i Evropska unija

¹⁶⁶ Republika Srpska ima predstavništva u Belgiji, Izraelu, Ruskoj Federaciji, Srbiji, Njemačkoj
Zvanična internet prezentacija Vlade Republike Srpske <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Predstavništva/Pages/default.aspx>

¹⁶⁷ Po podacima koji su bili dostupni istraživačima ove studije Federacija BiH nema uspostavljene odnose sa drugim federalnim jedinicama ili državama u svijetu

¹⁶⁸ Više o protokolima o saradnji na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/meoi/OMin/Pages/Splash.aspx>

¹⁶⁹ Saopštenje iz Kabineta člana Predsjedništva BiH dr. Harisa Silajdžića povodom dostavljanja dodatne dokumentacije Ustavnom sudu BiH u procesu koji se vodi protiv paralelnih spoljnopolitičkih aktivnosti entiteta RS u SAD-u, 3.mart 2009., zvanična internet stranica Predsjedništva BiH <http://www.predsjevnistvobih.ba/saop/1/?cid=13232.4.1>

Evropska unija kroz različite projekte, a naročito kroz Komitet regiona podstiče veću uključenost regija i lokalnih vlasti. Komitet regiona osnovan je 1994. god. s ciljem da se glas lokalnih i regionalnih vlasti čuje u samoj Evropskoj uniji. Evropska komisija i Savjet ministara moraju konsultovati Komitet regiona prilikom donošenja novih prijedloga i akata koji imaju uticaja na regionalni ili lokalni nivo vlasti¹⁷⁰. Evropska unija i regije imaju direktan kontakt i kroz razne partnerske odnose kao što je upravljanje različitim fondovima koje dodjeljuje EU. Samo u Briselu ima preko 160 predstavništava regija i provincija zemalja EU, koje nemaju formalno učešće u organima Evropske unije, ali obavljaju značajne funkcije kao što su prikupljane informacija koje se tiču zakonodavstva EU, uspostavljanje kontakata i razmjena informacija sa drugim regijama i provincijama u Briselu, služe kao neformalni posrednici između svojih vlada, naročito u federalni državama, i EU¹⁷¹. Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, Kanton Sarajevo je prvi otvorio svoje predstavništvo u Briselu, a tek odskora je to učinila i Republika Srpska.

Ono što je takođe značajno za evropske integracione procese Bosne i Hercegovine, jeste odnos federalnih jedinica zemalja članica unutar same Evropske unije. Kroz evropske integracije određene domaće pa i međunarodne političke snage zagovaraju jaču centralizaciju Bosne i Hercegovine pod izgovorom „EU standarda“ prejudicirajući na taj način neka buduća rješenja za Bosnu i Hercegovinu. Pokušaja je bilo mnogo od poljoprivrede, preko energetike do infarstukture, sektora koji su u nadležnosti entiteta. Zadiranje u nadležnosti entiteta ne samo da dodatno usložnjava i onako složene odnose unutar Bosne i Hercegovine, nego nije ni u skladu sa praksom koja postoji u federalnim državama Evropske unije.

Provincije Njemačke aktivno učestvuju u stvaranju i kreiranju politike Evropske unije i imaju svoja predstavništva u Briselu. Zvanični Berlin može odlučiti da ga prilikom donošenja nekih odluka predstavlja predstavnik provincije, a ne predstavnik federalne vlade. Slična situacija je i u Belgiji, s tim što regije i zajednice ipak imaju veći stepen autonomije i prava na odlučivanje. S obzirom na činjenicu da zakoni EU regulišu brojna

¹⁷⁰ Više o Komitetu regiona vidjeti na

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341>

¹⁷¹ Gary Marks, Richard Haeslz i Heather A.D. Mbaze, *What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels?*, Regional and Federal Studies, str. 3

pitanja koja su u nadležnosti regija i zajednica, često se dešava da Belgiju unutar EU predstavlja ministar regije ili zajednice, a ne federalni ministar. Sporazumom o saradnji između regija i federalne države reguliše u kojim oblastima Belgiju predstavlja federalni odnosno ministar iz regije kao i sistem rotacije, po kojem se u skladu sa rotacijom predsjedanja EU, ona vrši svakih šestih mjeseci¹⁷². Ukoliko regije nisu u stanju da postignu konsenzus po određenim pitanjima koja se razmatraju unutar EU, Belgija, bez obzira da li je predstavljao federalni ili ministar iz regije ili zajednice, ne pristupa glasanju¹⁷³. Kada Belgija predsjedava Savjetom ministara EU, ministar iz regije ili zajednice može takođe biti i predsjedavajući¹⁷⁴. Pored ovoga u stalnoj misiji Belgije pri EU Flandrija ima svog predstavnika odnosno delegaciju, koja učestvuju u radnim grupama Savjeta ministara EU, učestvuje na sastancima i prati odnosno odgovorna je za široki spektar pitanja koja spadaju u nadležnost regije¹⁷⁵. Na ovaj način Flandrija ne samo da jača svoje odnos sa Evropskom unijom kroz direktne kontakte sa njenim predstavnicima, nego i sa drugim zemljama i regijama, koji su prisutni u Briselu.

Zaključak

Jedan od glavnih postulata ne samo federalističkih uređenja nego demokratije uopšte jeste da se društvo i država vode uz saglasnost i dogovor svih njenih aktera. Od svih savremenih oblika državnog uređenja, federalizam nudi najveći stepen demokratije, jer omogućava veći stepen učešća svih nivoa vlasti u odlučivanju i vođenju države. Ne postoji magična formula niti model federalističkog uređenja koji bi mogao biti primjenjen u svim zemljama. Svaka država ima svoje specifičnosti, kulturno-istorijsko nasljeđe, manje ili više burnu prošlost, koje sve zajedno treba uzeti u obzir kako bi se što više amortizovale razlike naročito u višenacionalnim i višejezičkim državama, i te iste razlike iz slabosti pretvorile u prednosti društva.

¹⁷² Sporazum o rotaciji <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=358>

¹⁷³ Flamanski odsjek za vanjske poslove <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=608>

¹⁷⁴ Kris Deschouwer, *Kingdom Belgium*, u knjizi *Constitutional origins, structure and change in federal countries*, A Global Dialogue on Federalism, Volume 1, str.59

¹⁷⁵ Zvanična internet prezentacija Vlade Flandrije

Međunarodne aktivnosti federalnih jedinica često su predmet burnih rasprava, i nerijetko se dešava da su osporavane kao nezakonita ili neustavna djelovanje. Analizom internacionalizacijskog aspekta federalizma u demokratskim federalnim državama, namjera nam je bila da pokažemo da ove tvrdnje ne samo da nisu utemeljene, nego su retrogradne, kontraproduktivne i doprinose stvaranju nepotrebnih tenzija. Sve je veći broj analitičara međunarodnih odnosa koji se slažu u ocjeni da aktivno učešće federalnih jedinica i regija na međunarodnoj sceni može da posluži kao instrument regionalne bezbjednosti, kojim se smanjuju etničke tenzije i gradi povjerenje.¹⁷⁶ Internacionalizacija federalnih jedinica i regija može da igra i ulogu „korektora“ nekih djelovanja ili izostanka djelovanja od strane centralnih vlasti kao npr. u slučaju SAD i neratifikovanja Kioto protokla, o čemu je bilo riječi u ovoj studiji.

Međunarodno djelovanje federalnih jedinica je nezaustavljiv proces, i za pretpostaviti je da će pod konstanto rastućim pritiskom globalizacije i regionalizacije biti još snažnije izražen, iako neke federalne države još uvijek pristupaju ovoj problematici sa velikom dozom rezerve i isključivosti, kao što to čini Bosna i Hercegovina. Ustavi velikog broja federalnih država nadležnost nad spoljnom politikom daju državi, što i nije toliko začuđujuće s obzirom na to da neki od tih ustava datiraju još od 1789. (SAD)¹⁷⁷ ili 1867 (Kanada). Ovo je u skladu sa kako Duchacek tvrdi tradicionalnim konceptom iz 18. i 19. vijeka po kojem se međunarodni sistem sastoji isključivo od suverenih nacionalnih država¹⁷⁸. Međutim, bez obzira na veća ili manja ograničenja ili nedorečenosti ustava, rijetki su slučajevi gdje su zemlje zabranile svojim federalnim jedinicama međunarodna djelovanje. Federalne demokratske zemlje u principu tolerišu, pa čak i podstiču internacionalizaciju svojih federalnih jedinica¹⁷⁹, dok nedemokratski režimi pokušavaju različitim instrumentima da ih zabrane.

¹⁷⁶ Noe Cornago, *Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation*, u knjizi *Paradiplomacy in Action, the Foreign Relations of Subnational Governments*, ed. Francisco Aldecoa i Michael Keating, str. 40

¹⁷⁷ Ustav SAD je najstariji kodifikovani ustav na svijetu. Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism. A systematic Inquiry*, Toronto 2005, str. 252

¹⁷⁸ Ivo D. Duchacek, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, str 4. i 5.

¹⁷⁹ John Kincaid, *Foreign Relations of Sub-national Units: Constituent Diplomacy in Federal Systems*, str. 133.