

Алекса Николић

Правни факултет Универзитета у Београду

ВЕНЕЦУЕЛА ИЗМЕЂУ ФЕДЕРАЛИЗМА И УНИТАРИЗМА*

Сажетак

Крај XVIII и почетак XIX века је у Јужној Америци обележен борбама за осамостаљење. Моћни феномен деколонизације довео је до појаве првих независних држава на овом континенту и, с тим у вези, првих писаних устава који су представљали симбол те независности. Већина тих устава је била инспирисана тековинама америчке и француске револуције, а за узор је имала Устав САД из 1787. године. Међутим, пуко преписивање појединих америчких института, без уважавања и прилагођавања особеностима латиноамеричког друштва, довело је до тога да је већина тих устава била неприменљива, односно да су били „кратког даха”. Такав је случај био дуги низ година и са Венецуелом. Међутим, многе особености државног уређења у Венецуели ставиле су аутора пред дилему: да ли да се у анализи понесе крајње критички, оспоравајући јој тако федерални карактер и закључујући да је у питању квазифедерална држава или да у наставку анализе услед историјских, друштвених и политичких околности, али и са аспекта непрестане променљивости федерализма, приступи реалистички и начелно прихвати федералну форму, а да јој потом, кроз адекватну упоредноправну анализу, пронађе место у „свету федерализма”? Аутор се у раду определио за други приступ из неколико разлога. Најпре, пошао је од уставне претпоставке која Венецуелу изричито дефинише као федералну државу. У прилог

* Рад представља измењену и допуњену верзију мастер рада „Федерализам у Венецуели”, одбраћену на Правном факултету Универзитета у Београду 24. септембра 2018. године

томе му је послужио и традиционални разлог, а то је да је ово тек друга федерално уређена држава на свету. Уз то, не треба занемарити ни околности које су довеле до настанка федерализма у овој латиноамеричкој држави. На крају, аутор истиче да у Венецуели федерализам представља „последњи бедем одбране” против ауторитаризма. Међутим, полазна претпоставка га неће спутати да укаже на све мањкавости и атипичности уређења у Венецуели.

Кључне речи: Венецуела, државно уређење, федерализам, унитаризам, устав.

I

Венецуела, или званично Боливарска Република Венецуела, представља најсевернију државу Јужне Америке. Смештена на обалама Карипског мора, ова седма по величини држава Латинске Америке простире се на површини од 916,445 km² и броји готово 32 милиона становника. Њена територија је административно подељена на 23 државе, дистрикт Каракас и федералну савезну територију која обухвата већину острва у Карипском мору и Венецуеланском заливу. Уз то, Венецуела сматра да полаже право и на територију Гвајане Есекибе. Становништво ове условно схваћене етнички хомогене федерације, махом је сконцентрисано у великим градским центрима (Каракас, Маракаибо, Сијудад Гвајана), те се стога Венецуела убраја у земље са изразито високом стопом урбанизације. Открићем нафте, почетком двадесетог века, целокупна економија се махом заснива на њеном извозу.¹

Након Колумбовог открића „Новог света” крајем XV века, уследило је упознавање, истраживање, освајање, насељавање и комадање Латинске Америке од стране европских сила, пре свега Шпаније, Португалије, Уједињеног Краљевства и Француске. Тим поводом, шпански конкистадори су колонизовали подручје данашње Венецуеле 1522. године и формирали сопствене колонијалне административно-територијалне јединице.² Међутим,

1 Године 1928, Венецуела је била највећи дистрибутер нафте на свету. Сматра се и за једног од оснивача Организације земаља извозница нафте (ОПЕК) 1960. године, чији је циљ уједначавање и координација нафтне политике земаља чланица. Међутим њен значај у овој организацији опада након 1975. године када је извршена национализација целокупне нафтне индустрије. Вид. Allan Brewer-Carias, „Venezuela”, in: A. Griffiths, K. Nerenberg, D. Courtis (eds), *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's Press, Montreal, 2002, p. 359.

2 Шпанска империја је колонизоване области у Латинској Америци поделила на Вицекраљевину Перу (1541) и Генералну капетанију Чиле (1542). Касније је Вицекраљевина Перу подељена на Вицекраљевину Нову Гренаду (1717), Вицекраљевину

велика географска прострaнства, природне баријере и надмоћ локалних олигарха приморала је шпанске власти да „уситни” своје колоније у Јужној Америци. Тако је 1777. године краљевским декретом Карлоса III Шпанска империја успоставила Генералну Капетанију Венецуелу. Њено формирање је имало за циљ политичко, економско и војно уједињење до тада разједињених провинција. Међутим, до њега није дошло на шта указује Палигорић истичући да се „стицање независности већине држава Латинске Америке везује за свеопште незадовољство шпанском колонијалном влашћу”.³ Након дугог рата за независност, 19. априла 1810. године донета је Декларација о независности Венецуеле, којом је јасно установљена територија нове државе. Актом о независности, 1811. године је утврђено да новонастала држава у целости наслеђује територију која је припадала некадашњој Генералној Капетанији. Сазивањем заједничког Конгреса свих провинција које су ушле у састав Венецуеле донет је Устав Конфедерације држава Венецуеле, који је ратификован 21. децембра 1811. године.⁴ Тиме је и коначно Венецуела постала прва независна држава на тлу Јужне Америке, а тек друга држава на свету која је усвојила федерални облик уређења.

Међутим, пуко прилагођавање појединих уставних решења из Устава САД из 1787. године довело је до тога да је Устав из 1811. године био у потпуности неприменљив. Наиме, у пракси се показало да је стварање Венецуеле било не само преурањено, због јаког утицаја локалних вођа, него и неизводљиво са аспекта очувања јединства државе као територијалне целине. Стога, ако желимо да оценимо у којој мери је текст Устава из 1811. године кројен по мери венецуеланског друштва, долазимо до закључка да он није на прави начин рефлектовао друштвену стварност у тој земљи, те да му се са социолошке тачке гледишта не могу упутити комплименти, будући да је довео до многобројних друштвених сукоба.

Рио де Плату (1776) и Генералну Капетанију Венецуелу (1777). Детаљније: John H. Elliott, *Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492-1830*, Yale University Press, New Haven, 2007, pp. 366-367.

- 3 Љубомир Палигорић, *Историја Латинске Америке*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2003, стр. 116-117.
- 4 Врло је битно направити једну термилошку напомену. Наиме, крајем XVIII и почетком XIX века није постојало јасно појмовно разликовање између федерације и конфедерације. У то време, федерација је била облик државног уређења у настајању. Примера ради, Алексис де Токвил се такође „мучио” са дефинисањем државног уређења САД, примећујући да власт САД није ни класична државна, ни конфедерална, те стога није знао како да тај *tertium genus*значи. Детаљније о овоме: Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Pennsylvania State University State College, 2002, pp. 181-195.

Нагле промене друштвеног и правног поретка обележиле су XIX век у Венецуели. Честе смене власти мењале су њено друштвено биће: тип државе, тип друштва, уставност и законитост, правни поредак и правни систем, као и економско-социјални систем. Подучен последицама које је изазвао Устав из 1811. године, Симон Боливар је схватио да се у условима сталних спољних претњи и унутрашње нестабилности федерални модел САД не може пресликати на Венецуелу, будући да се „територијализација државе не може сводити само на успостављање формалне независност, већ да је неопходно да се јасно дефинише територија државе, односно централна власт која почива на ауторитету”.⁵ Стога су венецуелански конституционалисти кренули за потрагу за уставним решењем које би у потпуности задовољило сложене друштвене и политичке прилике у земљи. Том приликом се Венецуела „опробала” и као унитарна држава (1821-1864). Међутим са завршетком „Федералног рата”, ова нестабилна латиноамеричка држава се опет враћа под „окриље” федерализма, не одступајући притом од президентизма, номиналних устава и честих државних удара. Почетком XX века, са постепеном демократизацијом друштва, отварају се врата политичке арене странкама и синдикатима, а тиме се стварају и предуслови за озбиљније трансформисање архаичне економске и социјалне структуре Венецуеле.⁶ Тим поводом, уставна решења из 1947. и 1961. године су оцењена као најнапреднија у историји ове државе. Међутим, када су се економске прилике у земљи погоршале, а корупција „узела маха”, тада је и демократија у Венецуели запала у кризу и почела да узима неке нове облике, који су, у извесној мери, утицали и на модификовање државног уређења у земљи, нарочито након доношења важећег уставног решења из 1999. године.

Сумарно, честе уставне промене утицале су на развој и „преобликовање” федерализма у Венецуели. Међутим, промене које је овај облик државног уређења доживео у Венецуели дошле су до посебног изражаја након доношења Чавезовог Устава 1999. године. Тим поводом су се у уставноправној доктрини појавиле извесне дилеме приликом тумачења појединих института, које су у пракси довеле до „удаљавања” од изворне идеје федерализма, а чије ће решавање у великој мери утицати на опстанак овог облика државног уређења у Венецуели.

5 Иван Дујић, *Нови свет и Европа: Од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017, стр. 64.

6 Benjamin Keen, Keith Hayes, *A History of Latin America*, Houghton Mifflin Cimpamy, Boston and New York, 2000, p. 510

II

Иако је сваки федерални модел у извесној мери јединствен и оригиналан, сви они поседују извесна заједничка обележја на основу којих им је могуће пронаћи место у „свету федерализма”. Мерила за те класификације су уско повезана са суштином и природом федерализма, а следећа четири су нарочито значајна за сваку савезну државу: начин настанка, национални састав, федерална структура и начин организовања федералног подручја.⁷ Пажљивом анализом историје у Венецуели, али и друштвених и политичких фактора који су у доброј мери утицали на њено „преобликовање”, може се закључити да је ова условно речено етнички хомогена федерација настала методом деволуције и да има променљиву структуру и мешовит састав.

Федерализам у Венецуели је недвосмислено настао методом деволуције или „одозго”, тј. из раније унитарне државе. Међутим, његова особеност се огледа у томе што је у овој држави увођење федералног уређења представљало производ тренутне друштвене ситуације, која је осликана у њеној борби за независност од шпанске власти.⁸ Дакле, може се рећи да је деволуција у Венецуели била револуционарне природе. Јован Ђорђевић истиче да је након стицања независности „латиноамеричким земљама идеал представљала велика, снажна и просперитетна америчка федерација, чије су федерално уређење они поистовећивали са режимом слободе и напретка”.⁹ Међутим, како наводи Миодраг Јовичић, федерализам у латиноамеричким државама није био „припремљен за њих”, имајући у виду да у овим државама није постојала подлога владавине народа и будући да уставна решења углавном нису одговарала друштвеној стварности у тим земљама. Уз то нису постојала два најважнија разлога за увођење федералног уређења: етнички и традиционални.¹⁰ Стога, може се рећи да је циљ федералног

7 Ове критеријуме је у нашу уставноправну науку увео Миодраг Јовичић, а потом су их у својим радовима прихватили многи угледни уставни правници (Ратко Марковић, Марко Станковић). Упор. Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам – Упоредноправна студија*, Савремена администрација, Београд, 1973, стр. 57; Ратко Марковић, *Уставно право*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2013, стр. 377; Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 137.

8 С тим у вези, Алфред Степан (Alfred Stepan) указује на постојање „држећег федерализма” (*holding-together federalism*), који настаје кроз пристанак политичких лидера на децентрализацију унутарног система, како би држава сачувала политичку стабилност. Детаљније: Alfred Stepan, „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. model”, *Journal of Democracy*, John Hopkins University Press, 4/1999, pp. 19-34.

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

10 Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам – Упоредноправна студија*, нав. дело. стр.

уређења у Венецуели супротстављање централизму и национално уједињење, што је у пракси потврдио федерални рат (1859-1864).¹¹

Венецуела представља федерацију са условно схваћеним етнички хомогеним становништвом, будући да је након периода колонизације, дошло до „фузије” између америчких староседелача, робова и шпанских конкистадора. Овај процес је одговоран што већина Венецуеланаца данас има мешовито порекло, односно што приближно 70% становништва чине местици. Остатак чине Европљани, којих има око 20%, док Африканаца и Индијанаца има око 10%. Међутим, оно што је карактеристично за Венецуелу јесте што, без обзира на ове поделе, њено целокупно становништво „осећа” припадност венецуеланској нацији. Стога, како истиче Ноам Лупу (*Noam Lupu*), „ако покушавамо да пронађемо неко „жариште” у Венецуели, пре ћемо га пронаћи у класним поделама него у етничким”¹².

Чланом 14. Устава Боливарске Републике Венецуеле предвиђено је да се законом утврди посебан правни режим за оне територије које желе да се придруже Венецуели. Тиме је уставотворац желео да остави простор за присаједињење спорне територије Гвајане Есекибе¹³, која се формалноправно налази у саставном делу Кооперативне републике Гвајане (Гвајана), а да се притом не изврши промена устава. Историјски гледано, овај члан представља последицу чл. 10. Устава из 1961. године, који је много детаљније разradio питање федералне структуре Венецуеле. Наиме, он је предвидео да федералне јединице могу спојити или изменити своје садашње границе, односно да могу разменити поједине делове територије путем споразума који су одобриле њихове законодавне скупштине и који је потом потврдио Сенат (чл. 10 ст. 1). Промена граница федералног дистрикта и зависних територија била је могућа путем споразума између националне егзекутиве и одговарајућих држава, ратификованих од стране одговарајуће законодавне скупштине и Сената (чл. 10. ст. 2). Тиме се, како истиче Миодраг Јовичић, „ни једној ни другој категорији парламената не признаје право на

54-55.

11 До сличног закључка долази и Јозеф Јухаз (József Juhász). Упор: József Juhász, „Ethno-federalism: Challenges and Opportunities”, *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privреду, 3/2005, стр. 246.

12 Noam Lupu, „Who Votes For Chavismo? Class Voting in Hugo Chávez’s Venezuela”, *Latin America Research Review*, Latin American Studies Association, 1/2010, p. 10.

13 Гвајана Есекиба представља територију у саставном делу Кооперативне државе Гвајане (Гвајана), за коју Венецуела сматра да је привремено окупирана. Значај овог питања препознале су и Уједињене нације (УН), које су на себе (неуспешно) преузеле решавање овог спора кроз тзв. Женевски споразум. Детаљније: Aleksa Nikolić, „The Guayana Esequiba conflict: Key historical frameworks and legal issues”, *Review of International affairs*, Institute of International politics and economics, 1169/2018, pp. 70-82

једнострано одлучивање”¹⁴. Међутим, с обзиром на хомогену етничку структуру у Венецуели, уставним решењем из 1999. године више нису предвиђене промене услед унутрашње реорганизације државе. Стога би, у случају постизања споразума са Гвајаном око Гвајане Есекибе, постојећи Устав остао на снази.

Боливарска Република Венецуела је сачињена од 23 федералне јединице, које носе назив држава: Амазонас, Анзоатеги, Апуре, Арагва, Баринас, Боливар, Карабобо, Кохедес, Делта Амакуро, Фалкон, Гварико, Лара, Мерида, Миранда, Монагас, Нуева Еспарта, Португеса, Сукре, Тачира, Трихиљо, Јаракуј, Варгас и Зулија, а поред тога садржи и једну федералну територију и дистрикт главног града¹⁵, што је чини „школским примером” федерације са мешовитим саставом. Оба наведена облика, и федерална територија и федерални дистрикт, стоје непосредно под једном, савезном јурисдикцијом и потчињене су једино федералним органима.

III

Суштина сваке федерације огледа се у томе што, у оквиру постојања два нивоа власти, саме федерације и федералних јединица, сваки од њих располаже одређеним надлежностима.¹⁶ Стога, расподела надлежности представља појаву која је својствена само федерално уређеним државама, без обзира на њихов начин настанка.¹⁷ Ово уставно право федерације да располаже надлежношћу за поделу надлежности познато је под немачким називом *Kompetenz-Kompetenz* (надлежност надлежности) савезне државе, а може бити апсолутно или релативно, у зависности од тога да ли и у којој мери федерал-

14 Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам – Упоредноправна студија*, опцит. стр. 71. Међутим, од овог правила постоје изузеци. Наиме у Индији је могућност реорганизације и образовања нових федералних јединица искључиво у надлежности савезног парламента у чему Роналд Вотс види повреду федералног начела. (Ronald Watts, *New federations: Experiment in the Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1966, p. 307)

15 Чланом 16. Устава укинута је ранија подела на федерални дистрикт Каракас, која је установљена још давне 1863. године и Каракас је преименован у дистрикт главног града. Његова посебност се огледа у томе што он има фигуру шефа владе кога именује председник републике (чл. 3 Закона о главном граду (*La ley del Distrito Capital*)). Такође, сматра се територијом која поседује својства правног лица и која не припада ни једној држави (федералној јединици), али која има своје представнике у скупштини. Међутим, будући да је он „остао” под савезном јурисдикцијом, може се рећи да су ове промене биле „козметичке природе” и да Каракас нису значајно приближиле својству федералне јединице.

16 Миодраг Јовичић, *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд, 1992, стр. 49-50.

17 Ђура Поповић је својевремено учио да „пошто саставни делови једне федерације нису суверене државе, то оне нису у стању да одређују властиту надлежност”. Вид. Ђура Поповић, *О федерализму*, Народна штампарија, Београд, 1933, стр. 21.

не јединице имају утицај у поступку промене федералног устава.¹⁸ Међутим, илузорно је сматрати да подела надлежности важи за „вјек и вјекова“; развој друштва и односа у друштву утичу на мењање физиономије сваке федерације, а тиме и поделу надлежности.

Расподела надлежности између федерације, федералних јединица и општина предвиђена је чл. 156-184. Устава Венецуеле. Чланом 156. извршена је детаљна енумерација надлежности федералних власти, чланом 164. је таксативно наведено шта се налази у надлежности федералних јединица, док је члан 174, предвидео шта се налази у надлежности општинских власти, што представља редак пример енумерације на сва три нивоа власти. Међутим, иако овај Устав, за разлику од свог претходника, врши претпоставку надлежности у корист федералних јединица¹⁹, тешко можемо да дођемо до закључка да је федерализам у Венецуели децентрализован, будући да су кључне функције задржане у рукама савезних власти. Тако се у надлежности федералних јединица налази доношење сопствених Устава; организација општина и локалних органа у складу са савезним Уставом; управљање сопственом имовином; организација, прикупљање, контрола и администрација властитих пореза, у складу са савезним Уставом; управљање и експлоатација неметалних минерала, соли, те управљање напуштеним земљиштем; организација полиције; стварање, управљање и организација државних јавних служби; очување, управљање и експлоатација националних путева и аутопутева, као и лука и аеродрома у координацији са националном извршном власти. Федерални органи, између осталог, воде спољну политику, старају се о одбрани земље, привреди, финансијама, царини, телекомуникацијама али и здравству, просвети, трговини и саобраћају. Међутим, највише контроверзи изазива последњи став који је резервисан за „било која питања која садашњи устав може доделити федерацији, а која по својој природи и врсти потпадају под њену надлежност“. Оваква норма, морамо признати, оставља простора арбитрерности и злоупотреби, јер је по својој природи прилично непрецизна.²⁰ Стога, како је својевремено истицао Слободан Јовановић, анализирајући амерички федерализам, „ако савез при разграничењу надлежности

18 Пишући о расподели надлежности у федерацијама, професор Бејкер (*Roozbeh Baker*) федерализам дефинише као „методу управљања која моћ удаљава од центра“. Вид. Roozbeh Baker, „Модел швајцарског федерализма“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, 2/2012, стр. 161.

19 Чл. 164. ст. 11. Устава. Насупрот њему, Устав из 1961. године се у чл. 60. определио за претпоставку надлежности у корист федерације, што је додатно допринело слабљењу федералног начела у овој латиноамеричкој држави.

20 Можемо претпоставити да иза овакве норме „лежи“ реликт прошлости. Наиме, до тзв. Чавезовог Устава, питање нерасподељене надлежности је било резервисано за федералну власт.

није добио већи део, он је у неку руку добио бољи део”.²¹ У случају Венецуеле, савез је добио оба. С тим у вези, како закључује Карлос Маскерењо (*Carlos Mascareño*), „Венецуела (Уставом из 1999. године – А. Н.) поново примењује централизован и федерализам, који је био њена стална карактеристика током историје.”²² Што се тиче области које се налазе у надлежности општина, оне су такође детаљно набројане у чл. 178 (ст.1-11). То су превасходно територијално организациона питања (градско планирање, становање и локални туризам, заштита животне средине), инфраструктурна питања (саобраћај на градским магистралама, јавни радови, вода, енергетика), друштвена питања (организација јавних манифестација, поједине услуге из области здравства), те економска питања.²³

Будући да је чланом 184. предвиђена децентрализација, односно преношење надлежности са федерације на федералне јединице и општине, можемо закључити да постоји извесан раскорак у самом уставном тексту, будући да је он у директној супротности са чл. 236. који додељује широка овлашћења шефу државе. Тиме је унета једна поприлична пометња у уставноправну теорију коју Алан Бруер Каријас назива „мутацијом федерације” оцењујући да „устав оваквим решењем представља инструмент ауторитарности”.²⁴

IV

Један од три основна стуба на којима почива федерално државно уређење, а уједно и главна демаркациона линија између федерације и децентрализоване унитарне државе, јесте начело партиципације, тј. учешћа федералних јединица као таквих у вршењу надлежности федерације, односно раду њених централних државних органа.²⁵ Оно постоји у свим сферама државне активности: уставотворној, законодавној, извршној и судској.²⁶

21 Слободан Јовановић, *Амерички федерализам*, Државна штампарија „Соко”, Београд, 1939, стр. 30.

22 Carlos Mascareño, „O federalismo Venezuelano: Bases historico-políticas e relações intergovernamentais”, *Federalismo Sul-Americano* (ed. P. Linhares), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2014, p. 144.

23 Творац ове поделе је проф. др Марко Станковић. Иако су у науци присутни различити покушаји систематизације локалних надлежности, сматрамо да је подела проф. Станковића најједноставнија и најпрецизнија. Детаљније вид. Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, нав. дело. стр. 153.

24 Allan Brewer-Carías, *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 336.

25 О значају начела партиципације у савременим федерацијама упор. Марко Станковић, „Утицај система власти на начело партиципације у савременим федерацијама”, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет у Београду, 2/2016, стр. 105-122.

26 Пишући о учешћу федералних јединица у вршењу надлежности федерације, Дарко Симовић разликује материјалну и формалну компоненту расподеле власти. Материјалну

Најпознатији и према мишљењу великог броја аутора најзначајнији облик партиципације федералних јединица у обављању надлежности федерације представља други дом федералног парламента. Међутим, овакав став не представља производ некаквог унапред осмишљеног теоријског концепта, већ је настао као резултат „трагања” америчких „очева оснивача” за најприхватљивијим, компромисним решењем. Такво решење се, како то истиче Диверже (*M. Duverger*), „показало практичним, те су га зато преузеле све остале федерације, које су тек потом пронашле логично и доктринарно оправдање”.²⁷ Са нестанком бикамерализма у Венецуели (чл. 186. ст. 2 Устава), партиципација федералних јединица је суштински деформисана. Стога је неопходно најпре направити кратак осврт на еволуцију народног представништва у овој латиноамеричкој земљи, да бисмо покушали да разумемо зашто је са бикамералног Венецуела прешла на уникамерално народно представништво. Наиме, још од свог оснивања 1811. године, Венецуела је имала дводомни парламент, по узору на америчко уставно решење. Он се састојао из Дома представника, као доњег, и Сената као горњег дома, у ком су федералне јединице имале једнак број представника.²⁸ Таква бикамерална структура се „задржала” и за време унитарног уређења Венецуеле, све до доношења актуелног Устава из 1999. године. Када су у питању законодавна овлашћења, оба дома су била поприлично изједначена. Међутим, у пракси је ова равноправност била поприлично поремећена услед неактивности Сената. У „очима јавности”, Сенат је представљао упориште покварених и корумпираних политичара, као и традиционалних странака које су одбијале да спроводе реформе. Ови аргументи су послужили присталицама уникамерализма који су дводомности оценили као „бирократски, непотребни дупликат представљања народа, који је као такав већ представљен у доњем дому”²⁹. Определивши се за монокамерално народно представништво, Венецуела је наишла на осуде од стране домаћих, али и светских конституционалиста. Тако је Алан Бруер-Каријас истакао да је „елиминација Сената „атак” на политичку децентрализацију земље” и „корак назад у развоју

компоненту чине одређене врсте послова у надлежности федералне власти и власти федералних јединица, док формалну компоненту чине инструменти (законодавство, управа и судство) помоћу којих свака од две власти обавља своје надлежности. Детаљније вид. Владан Петров, Дарко Симовић, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2018, стр. 392.

27 Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1970, p. 3.

28 Члан 46. Устава из 1811. године.

29 Julián Durazo Hermann, “Federalism: Latin American Experience”, in: Ann Ward, Lee Ward (eds), *The Ashgate Research Companion of Federalism*, Routledge, London, 2016, p. 523.

федерализма”³⁰, док је Франциско Алфонсо Карваљо (*Francisco Alfonso Carvallo Abogado*) мишљења да је „двodomни бикамерализам симбол демократске репрезентативности друштва, које путем преговарања и компромиса постиже даљи развој”.³¹ Међутим, иако је федерализам у Венецуели прошао кроз „море” осуда, федерално начело у овом случају ипак није у потпуности повређено, с обзиром на то да се партиципација федералних јединица обезбеђује на атипичан, јединствен начин – учешћем три представника федералних јединица у раду Народне скупштине. Међутим, тешко да је такав начин учешћа и представљања територијалних јединица адекватан и примерен традиционалном схватању федерализма.³²

Сумарно, монокамерализам у Венецуели нас наводи на два закључка. Примарно, да се уставотворац није много угледао на парламенте такозваних класичних федерација, већ да је покушао да створи један законодаван орган особен њиховом друштву, и секундарно, да је то „произвело” изузетно слабу примену федералног начела. Укидањем горњег дома, уставотворац је желео да исправи аномалије из дотадашње парламентарне праксе и створи једно особено народно представништво, које би у пуном смислу репрезентовало народ. Међутим, пракса је показала да је оваква одлука довела до још веће централизације и утицаја извршне власти на законодавну.

Како је развој савременог друштва ишао у прилог извршној власти, која са собом носи одлике брзог и ефикасног одлучивања, тако се јавио све већи значај учешћа федералних јединица у органима извршне власти. Професор Станковић тако наводи да је „партиципација у оквиру егзекутиве кључни елемент њиховог учешћа у стварном и непосредном управљању државом”.³³ Пошто је у Венецуели присутан председнички (президентијалистички) систем власти, јасно је да савезни парламент нема никакве ингеренције у избору шефа државе, па ни у састављању његовог

30 Allan Brewer-Carias, “The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime”, in: Laurel E. Miller (ed), *Framing the State in Times of Transition: Case studies in Constitution Making*, United States Institute of peace press, Washington, 2010, p. 520.

31 Francisco Alfonso Carvallo Abogado, “El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela”, *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 132/2012, p. 82.

32 Примера ради, Владан Петров и Марко Станковић федерације без двodomне структуре у најбољем случају дефинишу као „квазифедерације”. Упор. Владан Петров, *Сукоб домова у двodomној систему*, Службени гласник, Београд, 2004, стр. 61; Марко Станковић, „Аустралијски федерализам – Изазови на почетку другог века примене савезног устава”, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Београд, 2/2007, стр. 146.

33 Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, нав.дело. стр. 186.

кабинета. С тим у вези, извршна власт је у овој латиноамеричкој држави организована као искључиво моноцефална и непарламентарна. Чланом 228. предвиђено је тајно гласање за избор председника републике на нивоу целе државе, а победник је онај кандидат који „однесе” већину гласова изашлих бирача. Његов мандат траје шест година, уз неограничену могућност реизбора. Уз то, уставотворац предвидео да председник републике именује чланове Кабинета министара, предлаже њихово уклањање, те усмерава активност владе. Што се тиче чланова Кабинета министара (*Gabinete de Ministros de Venezuela*), будући да Венецуела спада у групу федерација са етнички хомогеним становништвом, не води се рачуна о географској припадности, већ о стручности њених чланова (*merit system*), које именује председник републике (чл. 236. ст. 3). То је у потпуности у складу са мишљењем Вера (*Kenneth Clinton Wheare*), који је сматрао да је „свако ограничавање могућности да савезна влада буде састављена од најбољих нерационално” и као такво „ограничава слободу акције и снагу централне владе”.³⁴ Све одлуке које су донесене од стране Кабинета министара морају бити ратификоване од стране председника републике. На крају, смена министара се обавља гласањем у уникамералном народном представништву, где је неопходно да се против министра изјасни три петине присутних народних посланика. Ту ипак уочавамо какву-такву улогу народног представништва у избору (разрешењу) чланова владе. Међутим, како је улога извршне власти да заступа интересе федерације, а како то она кроз јачање овлашћења центра у Венецуели не чини на најадекватнији начин, мишљења смо да је у Венецуели, као и у већини савремених федерација, јачање савезне егzekутиве довело до несумњивог слабљења примене федералног начела.

Посебну улогу и значај у свакој федерацији има судска власт. Она омогућава интервенцију ради заштите и успостављања поремећеног правног поретка.³⁵ Отуда, како наводи Ратко Марковић, „би она (судска власт – А. Н.) требало да саму себе конституише и полаже рачуне самој себи”.³⁶ Анализирајући организацију судске власти, упоредноправно посматрано, можемо уочити три различита решења. Прво подразумева вишестепеност судства у и оквиру федерације и у оквиру федералних јединица. Оно је по својим одликама у потпуности у складу са федералним начелом, будући да

34 Kenneth Clinton Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford, 1963, p. 240

35 Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам – Упоредноправна студија*, нав. дело, стр. 140.

36 Ратко Марковић, *Са уставне осматрачнице*, Службени гласник, Београд, 2017, стр. 227.

се сваком правном поретку пружа могућност да донесе одлуке о спорним питањима у складу са сопственим законодавством. Друго решење представља вишестепеност судства у федералним јединицама уз постојање једног врховног (савезног) суда на федералном нивоу. Овакво решење је најприсутније у свету федерализма, јер у пракси остварује најбоље резултате. Наиме, оно задовољава потребу федералних јединица за судском власти, притом обезбеђујући крајњи ауторитет федерацији и њеном правном поретку. На крају, треће решење представља јединствен систем федералних судова, у ком је целокупно судство стављено у надлежност федерације, док судови федералних јединица уопште не постоје. Ратко Марковић стога сматра да „овакав облик судства, у ствари, и није федерално судство [...] будући да је судство организовано као да је реч о унитарној, а не федералној држави”.³⁷

Венецуела, уз Белгију и Аустрију, представља државу у којој федералне јединице немају сопствено судство. Од 1945. године, сви судови у Венецуели су део федералног система. Чавезовим уставом је предвиђена организација Врховног суда правде, док је организација осталих судова препуштена законодавцу. На хијерархијској лествици, испод Врховног суда правде се налази 17 правосудних округа, где сваки округ има свој властити Виши суд (*Tribunales Superiores*). Нижи судови у окрузима су подељени на Окружне судове (*Tribunales de distrito*), Општинске судове (*Tribunales de Parroquia*) и Првостепене судове (*Tribunales de Primera Instancia*). У организационом смислу, Виши суд се састоји из једног до троје судија и представља другостепени судски орган код питања која проистичу из грађанске или кривичне материје првостепених судова. Првостепени судови се састоје из једног судије, они имају првенствену и апелациону надлежност, и подељени су на грађанске, трговачке, кривичне, финансијске, транзитне, радне и аграрне. Окружни судови се састоје из једног судије и они имају првенствено надлежност у малим стечајним и граничним тужбама, али и апелациону надлежност над свим Општинским судовима. Општински судови се такође састоје из једног судије и њихова надлежност се базира на мањим потраживањима, мањим кривичним делима и прекршајима, те закључивању бракова. Поред наведених судова опште надлежности, постоје и судови посебне надлежности (Војни, Привредни и Судови за малолетнике), који делују под патронатом Министарства правде. Иако функционишу независно од редовних судова, Врховни суд правде представља највишу жалбену инстанцу за њих.

37 Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело стр. 395.

Уопштено говорећи, систем избора судија у Венецуели има тенденцију да ограничи њихову независност из најмање два разлога. Прво, због начина избора самих судија. Наиме, познато је да Конгрес бира судије Врховног суда правде, а да избор судија судова опште надлежности припада министру правде. Друго, из финансијских разлога, будући да су плате судија једна од ставки у годишњем буџету Министарства правде, те самим тим нису гарантоване и зависе од добре воље законодавне власти. С тим у вези, судску грану у Венецуели можемо посматрати као један од алата у рукама извршне власти. Уз то, већина судова у Венецуели је високо корумпирана, што ову грану власти чини врло нестабилном.³⁸

На крају, изузетно важан облик партиципације федералних јединица у вршењу надлежности федерације представља њихово учешће у вршењу уставотворне власти. Примерено федералном устројству је решење да у оквиру уставноревизионе процедуре федералне јединице учествују непосредно давањем сагласности на одлуку савезног парламента, било усвајањем уставне промене у њиховим законодавним телима, било путем изјашњавања грађана груписаних по федералним јединицама.³⁹ У Венецуели одлука уставотворне скупштине о промени устава обавезно подлеже сагласности федералних јединица. То је у потпуности у складу са федералним уређењем, односно како Карл Фридрих наводи „сваки федерални систем владавине који смо испитали предвиђа партиципацију локалних јединица у ревизионој власти”.⁴⁰ Сматра се да је сагласност за промену устава дата уколико се за такву одлуку изјасни две трећине парламената федералних јединица. Међутим, 2017. године, председник Венецуеле Николас Мадуро је на основу спорног уставног овлашћења расписао изборе за конститутивну скупштину, која је бојкотована од стране опозиције и Народне скупштине. То је додатно продубило кризу у овој латиноамеричкој земљи. Угледни конституционалиста Алан Бруер-Каријас сматра

38 Корупција у правосудном систему Венецуеле представља огроман проблем. Амнести интернешнал (Amnesty International) је у свом редовном годишњем извештају за 2017/2018. годину навео да постоји велики утицај извршне власти у рад судских органа, док се према тзв. Индексу владавине права (Rule of law Index) Венецуела налази на последњем месту од 102. државе. Детаљније: Venezuela 2017/2018, <https://www.amnesty.org/en/countries/americas/venezuela/report-venezuela>, 1. август 2018. и Global ranking on corruption and justice aims to promote good governance, <https://www.theguardian.com/global-development/datablog/2015/jun/02/global-ranking-corruption-world-justice-project-aims-promote-good-governance>, 1. август 2018.

39 Упор. Миодраг Јовић, „Измене федералног устава”, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, 74/1972, стр. 3-21; Павле Николић, „Прилог питању промене устава у федералним државама”, *Правни живот*, Копаоничка правна школа, 11/1987, стр. 1131-1144.

40 Карл Јоаким Фридрих, *Конституционална демократија – Теорија и пракса у Европи и Америци*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 181.

да је председник сазивањем конститутивне седнице поново злоупотребио службени положај, истичући да је чланом 348. Устава предвиђено да он само има иницијативу за сазивање уставотворне скупштине, а не и право да је директно сазива, пошто то представља ексклузивно право народа као носиоца суверенитета у земљи.⁴¹

V

Начело аутономије федералних јединица значи да федералне јединице имају своју федералним уставом утврђену надлежност и индивидуализован и посебан законодавни, извршни и судски поступак, као и право на самоорганизовање, које се реализује доношењем сопственог Устава.⁴² Дакле, како истиче Ратко Марковић, „аутономија федералних јединица представља суштинско обележје федералне државе, јер без ње удружене јединице не би имале карактер федералних јединица, а федерација се самим тим не би разликовала од децентрализоване унитарне државе”.⁴³

Устав Боливарске Републике Венецуеле предвиђа таксативну расподелу надлежности на свим нивоима власти, дакле на националном (федералном), државном и општинском нивоу. Међутим, како истиче Бруер-Каријас, „готово сва важна питања су резервисана за федерални ниво власти, односно општине”⁴⁴, чиме је врло мало ексклузивних питања препуштено федералним јединицама. Штавише, надлежности федералних јединица се махом односе на формална и процедурална питања. Међутим, иако овај Устав, за разлику од свог претходника, врши претпоставку надлежности у корист федералних јединица, тешко можемо да закључимо да је федерализам у Венецуели децентрализован. Поред тога, још већој критици можемо да подвргнемо јемство аутономије федералних јединица у погледу законодавне, извршне и судске власти. Наиме, иако Венецуела одудара од ове класичне трипартитне поделе власти,

41 Професор Бруер-Каријас је указао на кршење уставне норме још 2007. године, када је председник донео Декрет који му је омогућио ексклузивно право сазивања уставотворне скупштине. Међутим, будући да је 2007. народ на референдуму одбацио уставну реформу, Мадуро се одлучио да донесе нови Декрет којим себи даје за право да сазове уставотворну скупштину без консултовања народа путем референдума, чиме је „заобишао” и текст устава и вољу народа. Детаљније вид. Allan Brewer-Carias, „A new fraud against the Venezuelan Constitution and the will of its people: Unconstitutional decree calling a constituent assembly to approve the constitutional reform that was rejected by popular vote in 2007”, New York, 2017, pp. 1-5.

42 Упор. Марко Станковић, *Белгијски федерализам*, нав. дело, стр. 126 и Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело, стр. 372.

43 Исто.

44 Allan Brewer-Carias, „Judicial Review in Venezuela”, *Seminar on Judicial Review in the Americas and Beyond*, Duquesne University Press, Pittsburgh, 2006, p. 34.

будући да предвиђа и грађанску и изборну власт⁴⁵, она се у основи може посматрати као унитарно уређена држава, имајући у виду да су грађанска, изборна и судска власт у потпуности резервисане за федерални ниво власти. Поред тога, Чавезов устав је предвидео могућност доношења устава федералних јединица које би организова- ле законодавну и извршну власт на свом нивоу. Законодавна власт је репрезентована кроз Законодавни савет, који је састављен од представника изабраних по принципу пропорционалне заступљености, док је извршна власт „оличена” у улози гувернера, који се бира по принципу универзалног, директног и тајног гласања.⁴⁶ Уз то, Устав из 1999. године је предвидео и опште прописе којих се мора придржати законодавство федералних јединица (чл. 172), што представља несвакидашњу манифестацију централизма.⁴⁷ Бруер-Каријас помало цинично упоређује ово уставно решење са оним из Сједињених Држава питајући се „шта би за федерализам у САД значило када би Конгрес имао ту моћ да донесе законодавство којим би утврдио организацију и функционисање свих држава?”⁴⁸

VI

У свакој држави, било да је она унитарно или федерално уређе- на неопходно је да постоји разрађен систем заштите уставности и законитости. Та заштита је од нарочитог значаја у федерацијама како би се пре свега заштитило начело супрематије федералног устава са једне, односно расподеле надлежности са друге стране.⁴⁹ Професор Орловић сматра да „уставно судство представља најмлађу грану власти у хоризонталном систему поделе”, те да

45 Чл. 292, 293 и 296. Устава дефинисана је изборна, а чл. 273-274. Устава грађанска власт. Изборну власт врши Национални изборни савет, петочлани аполитични орган, који је задужен да регулише изборне законе и надгледа изборе и референдуме на свим нивоима. Грађанску (народну) власт врши Републички савет за етику, кога чине Заштитник грађана, Државни тужилац и Генерални контролор републике. Њен циљ је спречавање и кажњавање акција које су усмерене против јавног морала, односно примена начела законитости у свим државним административним активностима, те промовисање образовања у свим сферама друштва.

46 Чл. 162. и чл. 160. Устава.

47 Међутим, то и не треба много да нас чуди будући да „у свим савременим федерацијама постоји тенденција ка централизацији законодавних надлежности” Вид. Бојан Ковачевић, „Швајцарска федерализована демократија за историјски задате заједнице”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 1/2013, стр. 204.

48 Allan Brewer Carías, “Centralized Federalism in Venezuela”, *op. cit.* p. 12.

49 Тако Коста Чавошки наводи да „да не би било неспоразума, треба одмах рећи да по својој природи федерализам налаже успостављање одговарајуће контроле уставности, ако ни због чега другог, оно због потребе да се очува супрематија федералног правног поретка у односу на правне акте држава чланица”. Вид: Коста Чавошки, *Уставност и федерализам*, Савремена администрација, Београд, 1982, стр. 67.

је као такво „неизоставан субјект уставног живота великог броја држава (међу њима готово свих федерација), али и орган власти који је најмање ограничен уставом”.⁵⁰ Стога се Уставни суд може дефинисати као посебан орган власти успостављен Уставом, чија је основна улога заштита уставности. Међутим, оваква „келзеновска дефиниција” представља обележје централизованог система контроле уставности. Насупрот њему, разликујемо и децентрализовани систем, који надлежност испитивања уставности поверава редовним судовима. Међутим, уз поменута два, постоји и тзв. мешовити систем, који одликује поједине федерације и у чијим уставним системима паралелно и равноправно функционишу и централизовани и децентрализовани модел.

Најстарија и најмања федерација Латинске Америке, Венецуела, проблеме неуједначене судске праксе и правне несигурности решила је увођењем мешовитог модела уставног судства, предвидевши паралелно деловање децентрализованог и централизованог система судске контроле уставности.⁵¹ Децентрализован систем је креиран по узору на амерички модел и заснива се на могућности да сви редовни судови могу да прогласе све нормативне акте неуставним и неприменљивим. Дакле, питање уставности се поставља индиректно, само у оквиру конкретног судског спора. У Венецуели уставни спор могу покренути „све судије у републици, у оквиру својих сфера надлежности и у складу са одредбама овог Устава и закона, зарад осигурања интегритета Устава”(чл. 334. ст. 1). Одлуком суда о неуставности, закон се сматра ништавим од момента доношења (*ad initio*), што значи да је она декларативног карактера и има фактички ретроактивно дејство (*ex tunc*).⁵² Међутим, будући да таква одлука има дејство само између странака у спору (*inter partes*), врло лако се већ сутрадан може поставити питање уставности истог закона пред неким другим редовним судом. Стога, како каже Нелсон Дордели Розалес (*Nelson Richard Dordelli-Rosales*) професор са Правног факултета у Отави, „Устав из 1999. године је значајно повећао улогу судија у циљу гарантовања надмоћности и ефикасности уставног текста”.⁵³ С тим у вези, циљ децентрализоване контроле уставности је да, како то наводи Ратко Марковић, „суд

50 Слободан Орловић, „Промена положаја уставног судства”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет Нови Сад, 4/2013, стр. 145.

51 Марко Станковић, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2012, стр. 75.

52 Исто, стр. 187.

53 Nelson Dordelli-Rosales, *Constitutional jurisprudence in the Supreme court of Venezuela*, University of Ottawa, (doctoral dissertation), Ottawa, 2013, p. 77.

суди не само по законима, него и самим законима”.⁵⁴ Осим што су редовни судови у обавези да примене уставну норму кад год закон није у складу са уставом, чланом 334. ст. 2-3. устава је предвиђено да уставно одељење Врховног суда правде, има искључиво право да прогласи ништавост закона и других аката органа који врше јавну власт, уколико закључи да су у супротности са Уставом. Дакле, централизована контрола уставности се поставља као главно питање, потпуно одвојено и независно од конкретног судског спора.⁵⁵ Међутим, оно што се разликује у односу на неке „теоријске калупе” јесте широк, али ипак у извесном смислу ограничен круг овлашћених субјеката који могу да покрену поступак контроле. Примера ради, како наводи професор Станковић, „захтев за оцену уставности међународног уговора може поднети само председник Венецуеле, док у неким случајевима поступак могу покренути државни органи, па чак и сâм Врховни суд по службеној дужности”.⁵⁶

Трансплантирањем ампаро института из мексичког права у правни систем Венецуеле начињен је велики корак ка свеобухватној заштити уставности и људских права.⁵⁷ Међутим, развијени институционални механизми уставносудске контроле, нису „довели” до већег напретка уставносудске праксе из разлога политичке нестабилности и ауторитарног политичког режима. Стога, како истиче Бруер-Каријас, „уставна комора Врховног суда правде, уместо да представља гарант конституционализма, демократије и владавине закона, може се оценити као инструмент помоћу ког се ауторитарни режим покрива под плаштом тзв. “уставних” или “легалних одлука”.”⁵⁸

Самим тим, можемо закључити да се стабилизирајућа функција⁵⁹ уставног судства посебно дошла до изражаја у латиноамеричким државама, у којима је процес транзиције окончан само у формалном смислу, увођењем института уставног судства. Међу-

54 Ратко Марковић, *Уставно право*, нав. дело стр. 546.

55 Професор Ратко Марковић метафорично каже да „предлагач предузима *фронтални напад* (подвучено-А.Н.) на акт који оспорава” Вид. Исто, 543.

56 Марко Станковић, *Уставно судство у савременим федерацијама*, нав. дело стр.188.

57 Бруер-Каријас тако наводи да се ампаро принцип први пут нашао у венецуеланском праву у чл. 49. Устава из 1961. године, а да је потом посебно разрађен у Закону о ампару из 1998. године, не би ли своје место пронашао и у Уставу из 1999. године у оквиру чл. 27. Детаљније о ампаро систему и његовом значају вид. Allan Brewer-Carias, *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*, op. cit. pp. 5 and 47.

58 Исто, стр. 34.

59 Професорка Оливера Вучић говорећи о стабилизирајућој улози Уставног суда сматра: „Када он (Уставни суд-А.Н.) уочи или му се презентује да се неко од чинилаца на простору државног деловања огрешио о устав, он делује – можда баш као тај четврти тачак на којем стабилно иду друштвена и државна кола”. Вид. Оливера Вучић, „Уставно судство у теорији и пракси”, *Зборник реферата са регионалне конференције уставних судија*, Београд, 2010, стр. 155.

тим, да би дошло до коначне „победе” уставне демократије и владавине права, неопходно је извршити реорганизацију целокупног друштва. Ипак, из наведеног не треба закључити да је уставно судовање једина функција институционалног система која брине о уставности и законитости и очувању уставноправног поретка. Напротив, владавину права и стабилан правни поредак и политички систем могуће је остварити и одржати само у друштву у којем и други носиоци јавних овлашћења, а не само чувар устава, извршавају своје компетенције у сагласности са објективним правом, уз пуно поштовање надлежности других државних институција (формула *checks and balances*) и темељних уставних слобода и права грађана.⁶⁰

VII

Венецуела је за своје специфичне друштвене прилике креирала потпуно нова уставна решења, чиме је у значајној мери одступила од општеприхваћених правила у свету федерализма. Тим поводом је пробудила пажњу целокупне уставноправне науке, натеравши је да преиспита „укорењене” теоријске ставове. Уникатна решења, до тада несхватљива у свету федерализма, додатно су помутила постојеће границе између унитарне и федералне државе, али и произвела доктринарна неслагања око квалификације државног уређења ове латиноамеричке државе.

Трагајући за тим одговором, нека од најиманентнијих и најзначајнијих имена уставноправне науке су квалификовала државно уређење у Венецуели као „квази-федерално”, или као „унитарно-федерално”. Анализирајући федерализам у Венецуели, јасно је да постоје бројне карактеристике које га значајно приближавају унитарној држави (непостојање законодавне, извршне и судске власти федералних јединица, елиминисање Сената односно задржавање готово свих битних надлежности у корист федерације). Уз то, низ посебних решења као што су presidencyализам, али и територијална недовршеност додатно компликују давање коначне оценом овом атипичном државном уређењу. Међутим, за федералну државну структуру није од примарног значаја њена архитектоника и институционална „разуђеност”, већ циљеви којима федерализам

⁶⁰ О овоме Ханс-Јирген Папир каже: [...] ни Уставни суд не може сам да гарантује услове правне државе јер они се могу остварити – природно – само у интеракцији са извршном, законодавном, судском влашћу, и, прије свега, са државно-правно-политичким дискурсом грађанског друштва које инсистира на поштовању стандарда правне државе, Hans-Jirgen Papier, “Pravna država i ustavno sudstvo”, *Zbornik referata*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2010, стр. 28.

тежи. У том погледу, и поред неспорних квази-федералних обележја, државно уређење у Венецуели је ипак ближе федералном, него унитарном. На то нас најпре наводи слово Устава, у ком се Боливарска Република Венецуела дефинише као федерална држава, а потом и поједина уставна решења која су у потпуности у складу са федералним начелом (претпоставка надлежности у корист федералних јединица, учешће федералних јединица у вршењу уставотворне власти као и врло добро уређена контрола уставности). Уз то, нећемо занемарити ни став најзначајнијих венецуеланских конституционалиста који сматрају да је федерални облик државног уређења последњи „стуб одбране” против даљег јачања централних власти. Из тих разлога смо склони да државно уређење у Венецуели дефинишемо као атипичну федерацију, која се услед специфичности свог поднебља не може сврстати ни у „класичне федерације”, нити у унитарну државу.

У последње две деценије се федерализам у Венецуели сусрео са новим изазовима. Наиме, након Чавезовог доласка на власт и доношења Устава из 1999. године, приметан је „нови” талас државног интервенционизма, оцењен од појединих конституционалиста као најдрастичнији у историји ове латиноамеричке земље. Овај очигледан тренд јачања овлашћења федералног центра и председника републике, правдан је потребама за већом ефикасношћу у деловању државних органа. У исто време, контрадикторно, уведено је начело децентрализације које је до данас фактички остало „мртво слово на папиру”. Стога, како можемо приметити, савремени федерализам у Венецуели је оптерећен низом проблема. Међутим, сматрамо да је незахвално предвиђати да ли ће и у ком облику федерализам „опстати” у најављеној уставној реформи. Зато ћемо се задржати на становишту да је федерални уставни аранжман у Венецуели показао много више позитивних особина него негативних.

ЛИТЕРАТУРА

- Дујић, Иван, *Нови свет и Европа: Од почетка процеса глобализације до глобалне финансијске и миграционе кризе*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2017.
- Ђорђевић, Јован, *Федерални системи у свету и америчка федерација*, Привредник, Београд, 1939.
- Јовановић, Слободан, *Амерички федерализам*, Државна штампарија

„Соко”, Београд, 1939.

- Јовичић, Миодраг, „Измене федералног устава”, *Страни правни живот*, Институт за упоредно право, 74/1972.
- Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам – Упоредноправна студија*, Савремена администрација, Београд, 1973.
- Јовичић, Миодраг, *Државност федералних јединица*, Научна књига, Београд, 1992.
- Ковачевић, Бојан, „Швајцарска федерализована демократија за историјски задате заједнице”, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, 1/2013.
- Марковић, Ратко, *Уставно право*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2013.
- Марковић, Ратко, *Са уставне осматрачнице*, Службени гласник, Београд, 2017.
- Николић, Павле, „Прилог питању промене устава у федералним државама”, *Правни живот*, Копаоничка правна школа, 11/1987.
- Орловић, Слободан, „Промена положаја уставног судства”, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, Правни факултет Нови Сад, 4/2013.
- Палигорић, Љубомир, *Историја Латинске Америке*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2003.
- Петров, Владан, *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд, 2004.
- Петров, Владан, Симовић, Дарко, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2018.
- Поповић, Ђура, *О федерализму*, Народна штампарија, Београд, 1933.
- Станковић, Марко, „Аустралијски федерализам – Изазови на почетку другог века примене савезног устава”, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет Београд, 2/2007.
- Станковић, Марко, *Белгијски федерализам*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Станковић, Марко, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Издавачки центар Правног факултета, Београд, 2012.
- Станковић, Марко, „Утицај система власти на начело партиципације у савременим федерацијама”, *Анали Правног факултета у Београду*, Правни факултет у Београду, 2/2016.
- Фридрих, Карл, *Конституционална демократија – Теорија и пракса у Европи и Америци*, ЦИД, Подгорица, 2005.
- Чавошки, Коста, *Уставност и федерализам*, Савремена администрација, Београд, 1982.
- Baker, Roozbeh, „Модел швајцарског федерализма”, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, 2/2012.
- Brewer-Carias, Allan, „Venezuela”, in: A. Griffiths, K. Nerenberg, D.

- Courtois (eds), *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's Press, Montreal, 2002.
- Brewer-Carias, Allan, "Judicial Review in Venezuela", *Seminar on Judicial Review in the Americas and Beyond*, Duquesne University Press, Pittsburgh, 2006.
 - Brewer-Carias, Allan, "The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime", in: Laurel E. Miller (ed), *Framing the State in Times of Transition: Case studies in Constitution Making*, United States Institute of peace press, Washington, 2010.
 - Brewer-Carias, Allan, *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
 - Brewer-Carias, Allan, „A new fraud against the Venezuelan Constitution and the will of its people: Unconstitutional decree calling a constituent assembly to approve the constitutional reform that was rejected by popular vote in 2007", New York, 2017.
 - Carvallo Abogado, Francisco, "El sistema parlamentario bicameral y la eliminación del Senado en Venezuela", *Revista de Derecho Público*, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 132/2012.
 - Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Paris, 1970.
 - Elliott, John, *Atlantic World: Britain and Spain in America, 1492-1830*, Yale University Press, New Haven, 2007.
 - Hermann, Julián, "Federalism: Latin American Experience", in: Ann Ward, Lee Ward (eds), *The Ashgate Research Companion of Federalism*, Routledge, London, 2016.
 - Juhász, József. „Ethno-federalism: Challenges and Opportunities", *Međunarodni problemi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 3/2005.
 - Keen, Benjamin, Hayes, Keith, *A History of Latin America*, Houghton Mifflin Cimpany, Boston and New York, 2000.
 - Lupu, Noam, „Who Votes For Chavismo? Class Voting in Hugo Chávez's Venezuela", *Latin America Research Review*, Latin American Studies Association, 1/2010.
 - Mascareño, Carlos „O federalismo Venezuelano: Bases historico-políticas e relações intergovernamentais", *Federalismo Sul-Americano* (ed. P. Linhares), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Rio de Janeiro, 2014.
 - Nelson Dordelli-Rosales, *Constitutional jurisprudence in the Supreme court of Venezuela*, University of Ottawa, (doctoral dissertation), Ottawa, 2013.
 - Nikolić, Aleksa, „The Guayana Esequiba conflict: Key historical frameworks and legal issues", *Review of International affairs*, Institute of

International politics and economics, 1169/2018.

- Papier, Hans-Jirgen, “Pravna država i ustavno sudstvo”, *Zbornik referata*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2010.
- Stepan, Alfred, „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. model”, *Journal of Democracy*, John Hopkins University Press, 4/1999.
- Tocqueville, Alexis, *Democracy in America*, Pennsylvania State University State College, 2002.
- Watts, Ronald, *New federations: Experiment in the Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford, 1966.
- Wheare, Kenneth, *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford, 1963

Aleksa Nikolić

VENEZUELA BETWEEN FEDERALISM AND UNITARISM

Resume

The late 18th and early 19th centuries were marked by the struggle for independence in South America. The powerful phenomenon of decolonization led to the emergence of the first independent states on this continent and, in this regard, the first written constitutions that represented the symbol of this independence. Most of these constitutions were inspired by the American and French revolutions, and the model of the US Constitution was in 1787. However, the completely transplanting of some American institutes, without respecting and adapting to the peculiarities of the Latin American society, led to the fact that most of these constitutions were ineffective, that is, they were “short-lived”. Such was the case for many years and with Venezuela. However, many of the peculiarities of state organization in Venezuela have been put forward by the author in the dilemma: is it that the analysis is critically critical, denying the federal character and concluding that it is a quasi-federal state or to be further analyzed by historical, social and political circumstances, but also from the point of constant change of federalism, approaches realistically and in principle accepting the federal form, and then finds it, through an adequate comparative analysis, a place in “the world of federalism”? The author has opted for another approach for several reasons. First of all, it has come from the constitutional assumption that defines Venezuela as a federal state. In support of this thesis is also a traditional reason, which

states that this is the second federally organized contry in the world after the United States. In addition, the circumstances that led to the emergence of federalism in Venezuela should not be ignored. Finally, In the end, it should be kept in mind that Venezuelan federalism represents the last line of defense against authoritarianism. However, the starting assumption of the author will not contradict him to point to all the defects and athpics of Venetian design.

Therefore, Venezuela has created completely new constitutional solutions, which significantly deviated from the generally accepted rules in the world of federalism. However, for the federal state structure, it is not of primary importance its institutional “dissatisfaction”, but the aims pursued by federalism. In this respect, despite the undeniable quasi-federal features, the state order in Venezuela is closer to the federal than to the unitary. For these reasons, we are inclined to define the state order in Venezuela as an atypical federation, which due to its own specificity can not be classified either in the “typical federation” or in a single state. However, in the last two decades, Venezuela’s federalism has met new challenges. Namely, after Chavez enters power and the adoption of the 1999 Constitution, a new “wave of state interventionism” is significant. Therefore, as we can see, contemporary Venezuelan federalism is burdened with a series of problems. However, I think it is ungrateful to predict whether and in what form will federalism “survive” in the announced constitutional reform. So I will maintain that the federal constitutional arrangement in Venezuela has shown many more positive features than negative ones.

Keywords: Venezuela, Governmental Organization, Federalism, Unitarism, Constitution.