

---

## Konfederalizam i jugoslavenska kriza

---

Izvorni znanstveni rad  
UDK 323.17(497.1):341.213

---

### Konfederalizam

---

VLADIMIR ĐURO DEGAN

*Pravni fakultet u Rijeci*

*Sažetak*

U radu je riječ o nekim specifičnim jugoslavenskim razmatranjima o pojmu federacije i konfederacije. Umjesto prevladavajućih deduktivnih mišljenja koja se temelje na definicijama, autor zagovara induktivni pristup tom fenomenu te razmatra historijske oblike konfederacije u Švicarskoj, Nizozemskoj, SAD i Njemačkoj. Ukazujući na neke opće karakteristike povijesnih primjera federacije i uspoređujući ih s drugim vrstama odnosa, međunarodnim organizacijama kao i s drugim oblicima saveza država, autor objašnjava Nacrt ugovora o jugoslavenskoj konfederaciji predloženog od strane Republike Hrvatske.

#### PRETHODNA RAZMATRANJA

Osamdesetih godina ovoga stoljeća konfederalizam je u nas postao krajnje ispolitizirana tema. Izraz »konfederacija« ušao je najprije u upotrebu gotovo kao psovka, pa i kletva. Jugoslavenski federalni model prema saveznom Ustavu iz 1974 — čiji je jedan od ciljeva bio ravnopravnost svih republika i pokrajina i jednakost svih naroda i narodnosti — počeo se u nedostatku jačih argumenata napadati i rušiti, navodno stoga što je imao konfederalnih obilježja. Istina je da je taj poredak u cjelini bio nedjelotvoran te da nije osiguravao niti puna građanska i politička prava svakom pojedincu. Samo načelo jednakosti svih teritorijalnih cjelina i svih etničkih grupa bilo je, međutim, jedina zdrava osnova na kojoj je trebalo dalje dogradivati da bi se održala federalna Jugoslavija.

Te su se manipulacije s konfederalnim obilježjima — da bi se srušilo načelo jednakosti — uskoro vratile kao bumerang. Nakon rušenja autonomije pokrajina, da bi Srbija navodno postala ravnopravnom s drugim republikama, i to tenkovima, policijskom represijom i mitinzima, i nakon što su i tako brojne narodnosti u Jugoslaviji kao Albanci i Mađari svedeni na politički marginalne manjine bez prava da odlučuju o svojoj sudbini, konfederalizam je u drugim krajevima ove zemlje prihvaćen kao jedina moguća osnova očuvanja bilo kakvih jugoslavenskih

okvira. Nckima je, međutim, on bio samo prijelazno rješenje na putu ka izlasku iz Jugoslavije ma kakva ona bila.

U svim tim manipulacijama i zloupotrebama izraza i pojmova »federalizam« i »konfederalizam« malo kome je bilo jasno što oni doista znače. Za većinu, čini se i za stručnjake ustavnog prava, razlika je bila u stupnjevanju. Za njih je konfederacija bila slaba i nedjelotvorna federacija, s nemogućnošću saveznih organa da na području svih federalnih jedinica provedu zajednički donesene odluke.

Dakle, radilo bi se o prijelazu kvantitete u kvalitetu. Od neke unitarne totalitarne države, preko unitarnih država s demokratskim institucijama, pa dalje preko federacije po staljinskom modelu iz 1936, te američkog i njemačkog primjera federalizma, konfederacija bi valjda bila nešto labavija federacija s većim isključivim pravima njenih jedinica i s njihovom mogućnošću da blokiraju donošenje i izvršenje zajedničkih odluka u oblasti prenesenih nadležnosti. U tome je svaki političar i znanstvenik uzurpirao sebi pravo da on sam po vlastitoj procjeni odredi na kojem stupnju decentralizacije neka unitarna država prerasta u federaciju, a na kojem opet labava federacija postaje konfederacija.

Među stručnjacima ustavnog prava moglo se u raspravama čuti i mišljenje slično navedenom, po kojemu je svaka konkretna federacija navodno mješavina centralističkih i konfederalnih obilježja<sup>1</sup>. I tu dolazi do zbrke o tome što predstavlja svaki od tih pojmova. A u traženju novih rješenja odnosa u Jugoslaviji, tada ti stručnjaci gledaju odnos političkih snaga u njoj i u stanju su ponuditi najraznovrsnija hibridna rješenja — poput federacije s unitarističkim ili konfederalnim obilježjima, ili konfederaciju s federalističkim, pa možda i centralističkim obilježjima.

Tu se radi o apstraktno zacrtanim modelima koji nemaju uporište ni u kakvom iskustvu u djelovanju složenih država, osim možda golih ustavnih propisa nekih od njih. Ako bi i mogli zadovoljiti neke trenutne političke kompromise te ako bi i riješili neki trenutni izvor sukoba, takvi modeli dugoročno se ne bi pokazali održivima i generirali bi mnogo više novih sukoba. Ako bi se prihvatilo taj put izgradnje osnova za buduće odnose u Jugoslaviji, on bi samo bio produžetak tradicije ove zemlje, koja nikada nije imala ustav i stabilne institucije već samo niz neuspjelih eksperimenata.

Napokon, nedavno smo na televiziji imali priliku čuti da je konfederacija svaki ugovor država o bilo kakvoj suradnji, npr. o gradnji ceste. Dakle, ono što je normalan ugovorni odnos, za neke kod nas je konfederalizam. Kad su egipatski faraon Ramzes II i hetitski vladar Hattušilo II 1291. godine prije nove ere sklopili jedan od prvih ugovora koji su nam u pismenom obliku sačuvani,

<sup>1</sup> Vidi kao primjer — Mahmut Mujačić: »Federacija i konfederacija«, *Pregled 1991* (Sarajevo), br. 1, str. 5—22. Pisu se ne može odreći trud da prouči sve opise pojmova federacije i konfederacije domaćih i stranih autora, i da iz njih izvede svoje zaključke. Ali poput drugih naših pisaca, nije se potrudio (valjda u nedostatku izvora) da opiše niti jedan takav oblik udruživanja država na djelu. Većina njegova zaključka je prihvatljiva, ali kada je riječi o konfederacijama, ima prevelikih uopćavanja ili čak netočnosti. Neki veoma važni činioci, poput odnosa snaga među državama-članicama, sasvim su izmakli njegovoj pažnji.

o uzajamnom izručenju političkih bjegunaca, oni tada nisu ni slutili da su stupili u konfederaciju. I tko bi pobrojao sve silne »konfederacije« koje su otada do danas sklopljene. Očito je dakle da je od dva izraza za isti pojam — »ugovorni odnos« i »konfederacija« — jedan suvišan, a nije teško ocijeniti koji.

Takve zloupotrebe riječi štetnije su nego što se to na prvi pogled pretpostavlja. Ako svaki političar smije određivati značenje pojmova o kojima se pregovara, on će ih u toku pregovora iz razloga političke oportunitosti moći i mijenjati. A tada su pregovori i sporazumi o bilo čemu, sa željom da ih se sve ugovorne strane *bona fide* pridržavaju, gotovo nemogući.

Uvjet da bi se ljudi uopće razumjeli i da bi se držali zadane riječi jest da riječi, poput ljudi, uživaju dostojanstvo. Čovjek se razlikuje od životinjskih vrsta po tome što je snabdjeven posebnim instrumentom — govorom, čijom se upotrebom može obrazovati i djelovati u skladu s izvjesnim općim načelima<sup>2</sup>. Taj instrument, koji čovjeka visoko uzdiže nad životinjama, treba razumno koristiti i ne odricati se lakomisleno njegovih neprocjenjivih prednosti.

Stoga nije slučajno što je u civiliziranim zemljama svaki znanstvenik snabdjeven mnoštvom rječnika svoga vlastitog jezika različitih formata i različite namjene, i što on često poseže za rječnicima sinonima i antonima. U manje civiliziranih naroda takvi rječnici uopće ne postoje. Ali zato u njih ima obilje pravopisnih priručnika koji obvezuju znanstvenika kako da se izražava i koji izraz za neki pojam mora upotrijebiti, a gotovo uopće nije važno hoće li ili neće te pojmove razumjeti.

#### DEDUKTIVNI I INDUKTIVNI PRISTUP

Za znanstvenike pojmovi moraju imati približno jednako značenje bez obzira na kojem se jeziku i na kakav način označavali. Dakle, nije dopušteno da pojam federacije u isto vrijeme podrazumijeva onu po staljinskom ustavu Sovjetskog Saveza iz 1936. i uravnoteženu saveznu državu u kojoj niti jedna federalna jedinica ne može nametnuti svoju volju, interes ili silu bilo kojoj drugoj, i u kojoj savezna ustavnosudska vlast jednako štiti isključiva prava federalnih jedinica, kao i djelotvornost saveznih organa u nadležnostima koje su te jedinice saveznom ustavom na njih prenijele. Također, nije riječ o istom pojmu konfederacije ako on podrazumijeva nedovršenu, nesavršenu i labavu federaciju, i djelotvoran savez suverenih država u kojemu postoji mehanizam kontrole izvršenja odluka svih konfederalnih organa u oblastima nadležnosti prenesenih na njih, ili pak ugovor o izgradnji ceste<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cf., Hugo Grotius: *De jure belli ac pacis*, prolegomena §6.

<sup>3</sup> Vjerojatno u tom različitom poimanju izraza leži djelimično nerazumijevanje jugoslavenske konfederalne opcije u Sjedinjenim Državama. Dok mnogi u nas pod federacijom podrazumijevaju onu po staljinskom ustavu iz 1936, ili onu po jugoslavenskom Ustavu iz 1946, a pod konfederacijom državni savez u kome će zaista biti onemogućeno nametanje volje najjačeg člana bilo kome drugom, u Sjedinjenim Državama pod federacijom se podrazumijeva ona po Ustavu te zemlje koji je danas na snazi, a pod konfederacijom misli se na neuspjele *Articles of Confederation* iz 1777. O tome će još biti riječi.

Iz istih razloga opasne su manipulacije i s drugim izrazima u čestoj upotrebi poput »demokracija«, »sloboda«, »prava čovjeka« i »pravna država«. U tzv. »Srbiji celoj« mnogi opozicioni političari smatraju da će se demokracija ostvariti kada u Beogradu svaka stranka bude imala slobodan pristup svim medijima i jednake izgleda na izborima, a da u isto vrijeme na Kosovu opstane stanje koje je veoma precizno opisano u članu II, točkama c, d i f Međunarodne konvencije o suzbijanju i kažnjavanju zločina *apartheida* iz 1973. (čiji je potpisnik i Jugoslavija)<sup>4</sup>.

U Srbiji se u isto vrijeme izraz »pravna država« u njegovoj najčešćoj upotrebi ne koristi za poredak u kojemu pravo ograničuje samovolju državne vlasti, nego za državu koja će braniti postojeće stanje ne birajući sredstva represije i kršeći pritom temeljna prava i slobode građanima pojedinca.

U pravnoj znanosti, ali i u zakonodavnoj djelatnosti, te u stvaranju ustavnih modela budućih odnosa, od pamtivijeka se sukobljuju dva pristupa: deduktivni i induktivni.

Deduktivni pristup polazi od nekih arbitrarno postavljenih ciljeva. Pravnici potom stvaraju pravna pravila i institucionalne modele da bi se ti ciljevi ostvarili u svijesti onoga tko ih je zacrtao. Taj pristup dopušta originalnosti, pa i hrabrije krčenje novih puteva, ali ne jamči ostvarenje postavljenih ciljeva.

Rijetko gdje kao u nas upravo je deduktivni pristup dovodio do toliko apsurdnih i kontraproduktivnih rezultata i upropaštavao neke dobre zamisli. Edvard Kardelj postavljao je ciljeve, od kojih se svaki za sebe činio poželjan, a neki su bili i ostvarivi. Uz samoupravljanje i društveno vlasništvo, između ostalih, to je bilo i načelo ravnopravnosti svih republika i pokrajina i nadvladavanje razlika između jugoslavenskih naroda i narodnosti, od kojih su neke brojnije od najmanjega naroda. Pravnici su u svrhu ostvarenja tih ciljeva, pod budnim okom njihova kreatora, izmišljali apstraktne, hibridne i neprovjerene modele, i u tome su pokazali usporedivu originalnost.

Tako su nastali Ustav SFRJ iz 1974. i Zakon o udruženom radu. Nedostaci i kontraproduktivni učinci očitovali su se tek kad se te propise pokušalo primijeniti u praksi. Tada je postalo vidljivo da je izbor ciljeva bio defektan i nepotpun, da je čitav sistem bio usmjeren na pravednu raspodjelu bogatstava, a ne na njihovo stvaranje. Nakon što su nastupili privredna kriza i siromaštvo, pridavanje prvenstva ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima čovjeka nad onima građanskim i političkim, doživljeno je kao demagogija jednopartijskog komunističkog sustava da bi se održao, što možda i nije bio prvotni cilj. Najbitnije u svemu tome bilo je to što nakon naftnog udara i krize 1973, čitav taj

<sup>4</sup> Uz genocid i ropstvo radi se o zločinu po međunarodnom pravu koji ne podliježe zastarijevanju. Zanimljivo je da taj zločin predviđa kao takav i savezni Krivični zakon. Ako se mnogim policajcima i pripadnicima oružanih snaga umiješanim u izvršenje djela opisanih u toj Konvenciji može pripisati neznanje, u Srbiji bi najviši čelnici koji imaju pravničku naobrazbu, kao i oni profesori prava koji im služe kao savjetnici, morali voditi računa o svojoj osobnoj odgovornosti za nedopuštena djela prema toj Konvenciji.

sistem nije bio više u stanju da se prilagođava svjetskim privrednim i tehnološkim kretanjima, i stoga je morao propasti.

Deduktivni pristup dakle ne sprečava niti manipulacije izrazima i pojmovima, o čemu smo upravo govorili.

Induktivni pristup sastoji se prvenstveno u promatranju svih ranijih i postojećih modela koji su djelovali i koji djeluju u praksi. Dobri i dokazano djelotvorni modeli, uz odmjerene adaptacije lokalnim uvjetima, preuzimaju se, a oni loši također koriste jer služe da bi se pažljivo odabrala rješenja kako bi se njihovi nedostaci izbjele ili makar ublažili.

Induktivni pristup do krajnosti suzbija manipulacije i slobodnu upotrebu izraza<sup>5</sup>. Znanstvenik ili političar nema pravo proizvoljno određivati sadržaj pojmova i očekivati da će mu drugi, valjda zbog njegove pameti, vjerovati na riječ. Na temelju opservacije prošlih i postojećih modela on smije samo izvoditi zaključke i stvarati sintetičke pojmove, koji su podložni daljnim promjenama ako se ranija praksa naknadno izmijeni. Ali su njegovi zaključci na istoj toj osnovi izloženi kritici drugih.

\*

Upravo tim putem ćemo poći da bismo izveli pojam konfederacije i da bismo ga potom usporedili s njemu srodnim ali različitim pojmovima personalne i realne unije više država, federacije, te međunarodne organizacije. Cilj našega istraživanja je da pokaže je li, i pod kakvim uvjetima, tako izveden konfederalni model uopće primjenljiv u današnje vrijeme. Pritom svatko ima pravo da ispituje točnost i potpunost naših podataka o historijskim konfederacijama, da pobija izvedene zaključke i da osporava primjenu tako izvedenog sintetičkog pojma konfederacije u cilju rješavanja konkretnih odnosa u današnjoj Jugoslaviji. Sve mora biti transparentno, ali i svi navodi naših mogućih kritičara podliježu kritici na istim osnovama.

Potom bi trebalo smatrati neosnovanim neki pojam konfederacije različit od našega, a da se on prije toga uvjerljivim argumentima ne bi pobio. Dakako, mi nećemo ni ubuduće nikome moći zabraniti da konfederaciju smatra ugovorom o izgradnji ceste.

#### VAŽNOST HISTORIJSKIH PRIMJERA

Zadnja konfederacija pod tim imenom — Sjevernonjemačka konfederacija — nestala je s povijesne scene ujedinjenjem Njemačke 1871. godine. Zadnja

<sup>5</sup> Taj se pristup posebno očituje u angloameričkom pravnom sustavu. Pravna pravila nastaju u sustavu sudskih presedana, a ne prvenstveno voljom zakonodavca. Na isti ili sličan novi slučaj sudac primjenjuje rješenje iz ranijih presuda. Zakonodavac se u taj proces generiranja općenitih pravila upliće samo iznimno kad želi utjecati na njegov tok i ostvariti neke poželjne ciljeve. Ali su pritom zakoni britanskog Parlamenta uvijek *lex specialis*. Na taj način, ponavljajući rješenja za sasvim konkretne slučajeve, *Common law* ne izlazi iz okvira razuma, što se inače često događa kad je voluntaristička volja zakonodavca glavni izvor svega prava. Slično tome, iskazi Međunarodnog suda — kad rješava konkretne slučajeve — o sadržaju pravila međunarodnog prava, imaju veći autoritet od bilo kakvih znanstvenih rasprava i zaključaka. Kad tako ne bi bilo i kad bi vladalo stanje kao među jugoslavenskim znanstvenicima i političarima, međunarodno pravo bi bilo nezamislivo.

istinska konfederacija — ona Njemačka ustanovljena 1815 — raspala se ratom Pruske protiv Austrije pet godina ranije, 1866. Ovdje ne uzimamo u obzir sasvim efemernu Centralnoameričku konfederaciju, koja je djelovala između 1895. i 1899<sup>6</sup>.

Mnogima se može činiti sasvim bespredmetnim da se bavimo oblicima konfederacije u sasvim različitim društvenim i ekonomskim uvjetima od onih današnjih. No oni su samo prividno u pravu. Historijski primjeri su nam u prvom redu važni da bismo došli do temeljnih značajki ovoga oblika udruživanja nezavisnih, slobodnih i u pravima jednakih država. A načela povezivanja i suradnje takvih jedinki jednaka su na bilo kojem prostoru i u svim historijskim uvjetima. Ipak, struktura organa nekadašnjih konfederacija, način donošenja i domašaj njihovih odluka, ne mogu nam biti primjeri koje valja slijediti bez odstupanja. Ali ako bi se sačinjavao model konfederacije za današnje vrijeme, ta loša iskustva su vrlo dragocjena da bi se izbjegle neke institucionalne slabosti historijskih konfederacija uslijed kojih su one propadale.

Prva konfederacija, ona u Švicarskoj, počela se stvarati još krajem 13. stoljeća. Ona je najprije bila savez nekolicine slobodnih šumskih kantona, sklopljen radi zajedničke obrane njihove slobode od feudalne vlasti habsburških grofova. Habsburgovci su naime porijeklom bili Švicarci, a ne Austrijanci. Konfederacija doživljava svoj procvat na prijelazu iz feudalnog apsolutizma u građansko društvo. U prvoj polovici 19. stoljeća ona u institucionalnom obliku doživljava svoj vrhunac, a potom počinje nestajati.

Konfederacija se najduže zadržala u Švicarskoj, i to najprije od 1291. do 1789, dakle 507 godina, te potom u drugom razdoblju od njene obnove 1815. do 1848, tj. dalje 33 godine. Slijedi Republika Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske, koja je trajala od 1579. do 1795. godine, tj. 216 godina. Njemačka konfederacija trajala je od 1815. do 1866. godine, dakle 51 godinu. Sve ostale bile su kratkotrajne, a neke od njih, poput Centralnoameričke konfederacije, bile su i efemerne. Trajale su manje od deset godina: Konfederacija Sjedinjenih Država Amerike od 1781. do 1787; Rajnska konfederacija od 1806. do 1813; robovlasničke Konfederalne Države Amerike od 1861. do 1865; te Sjeverno-njemačka konfederacija od 1867. do 1871.

Uvjerit ćemo se da su najstabilnije konfederacije bile one koje su nastajale kao vojni i politički savezi protiv zajedničkog vanjskog neprijatelja, sve dok je vanjska opasnost trajala i dok su se uspijevale očuvati od hegemonije svoga najjačeg člana. Naprotiv, kratkotrajne su bile one konfederacije koje su bivale

<sup>6</sup> To je bio tek jedan od mnogih pokušaja ujedinjenja država toga područja u federaciju ili konfederaciju još od vremena stjecanja njihove nezavisnosti od Španjolske kolonijalne vlasti u tisuću osamsto dvadesetim godinama. Ali taj pokušaj bio je jedini koji je bio ostvaren i makar privremeno djelovao. Ta konfederacija bila je ustanovljena ugovorom iz lipnja 1895. između triju država: Hondurasa, Nikaragve i El Salvadora. Svaka članica bila je očuvala potpunu samostalnost. Jedini zajednički organ bio je *Diet* (Sabor), sastavljen od predsjednika i njegova zamjenika svake od država-članica. Godine 1897. toj konfederaciji pristupile su Gvatemala i Kostarika, a 1899. ona se raspala. Zadnji neuspjao pokušaj ustanovljenja nove konfederacije zbilo se u tome dijelu svijeta 1922. Cf., Hildebrando Accioly: *Tratado de Direito Internacional Publico*, 2a ed., vol. I, Rio de Janeiro 1956, p. 121. Tom konfederacijom se nećemo baviti. Nećemo se baviti niti konfederacijom Senegala i Gambije iz osamdesetih godina ovoga stoljeća, koja se također već raspala, jednostavno stoga što o njoj nemamo nikakvih podataka.

nametnute, bilo izvana ili od svoga najjačeg člana. Kratkotrajne su bile i robovlasničke Konfederalne Države Amerike, koje su trajale samo toliko koliko je trajao građanski rat u Sjedinjenim Državama.

Od svojih početaka konfederacija predstavlja prototip ugovora o vojnom i političkom savezu, ali također i međunarodne organizacije sa stalnim organima. Pritom, naravno, valja voditi računa i o značajnim razlikama između nekadašnjih konfederacija i modernih vojnih saveza ili međudržavnih organizacija. Njemačka konfederacija imala je, međutim, tolikih sličnosti s Ligom naroda kao sustavom kolektivne sigurnosti, da one nisu mogle biti slučajne, mada i u tome pogledu postoje i neke suštinske razlike.

Istraživanje nekadašnjih konfederacija otkriva nam i početke nekih drugih oblika međunarodne suradnje, za koje smo bili skloni da ih u povijesti tražimo mnogo kasnije. To je arbitražno rješavanje sporova među državama i institucija mirenja (koncilijacije). Ova druga je na inicijativu Švicarske bila uvedena u međunarodno pravo tek nakon prvog svjetskog rata. Sve nam to ukazuje da u suvremenim međunarodnim odnosima ima malo sasvim novih i originalnih rješenja, ali i na činjenicu da se odnosi jednakih subjekata, da bi bili stabilni, moraju nužno zasnivati na nekim objektivnim načelima.

Vidjet ćemo da se konfederacija između po snazi približno jednakih članica, u kojoj ni jedna ne može nametnuti svoju hegemoniju nad drugima, a niti za tim teži, u pravilu pretvara u federaciju (Sjedinjene Američke Države i Švicarska). Naprotiv, one u kojima se ispoljavala hegemonija najjače članice, ili su se dvije najjače države borile za hegemoniju, razvoj je bio različit (Republika Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske i Njemačka konfederacija). Ti historijski primjeri dakle ukazuju da su nužan uvjet stabilnosti i dugotrajnosti bilo kojega oblika udruživanja država — njihova apsolutna jednakost, međusobne garancije na opstanak, priznanje teritorijalnog *statusa quo* i mogućnost svake od njih da se razvija i da prosperira u punoj slobodi.

Pošto je konfederacija u nekim zemljama bila prolazan oblik ka ustanovljenju čvršće veze, bilo u federaciju ili u unitarnu državu, čini se najpogodnijim da sve historijske primjere o tome izložimo po zemljama u kojima su nastajale i trajale. Stoga ćemo ići ovim redom: Švicarska konfederacija; Republika Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske; konfederacije na tlu Sjedinjenih Država; te konfederacije u Njemačkoj.<sup>7</sup>

## ŠVICARSKA KONFEDERACIJA

Kako smo već naveli, prva konfederacija počela se stvarati na području današnje Švicarske. Bio je to dugotrajan proces. Tri slobodna šumska kantona (*Waldstättchen*) — Uri, Schwyz i Unterwalden — nastojala su se krajem 13. stoljeća zajednički obraniti od vlasti habsburških grofova, koji su na njih polagali

<sup>7</sup> Najviše podataka o konfederacijama još uvijek pruža klasično djelo Louisa Le Fura: *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, Paris 1896, pp. 98—203; 495—540; 739—763. Sintezu podataka iz novije literature pruža Charles Rousseau: *Droit international public*, tome II, Paris 1974, pp. 140—158, 163—165. Neke historijske podatke prikupili smo i iz najpoznatijih enciklopedija.

feudalna prava. Godine 1273. iskoristili su izbor habsburškog grofa Rudolfa za cara Svetog Rimskog Carstva i otada su pretendirali na to da budu izravno podvrgnuti Carstvu. To je značilo da su u početku tražili neki poluautonoman položaj u tadašnjem feudalnom poretku.

Nakon smrti cara Rudolfa I, ta tri kantona sklopila su 1. kolovoza 1291. u dolini Grütli ugovor o vječnom prijateljstvu i uzajamnoj pomoći protiv bilo koga tko bi ih napao ili bi ugrozio njihova prava. Otada su svi vojni i drugi pokušaji Habsburga da ih podvrgnu svojoj vlasti propadali. U svim bitkama švicarska pješadija, sastavljena od slobodnih seljaka i građana, odnosila je pobjedu nad vitezovima plemićima.

Od 14. stoljeća i neki gradski kantoni počeli su pristupati tome vječnom savezu iz 1291: Luzern 1332, Zürich 1351, Zug i Glaris 1352, Bern 1353, potom Fribourg i Solothurn 1481, Basel i Schaffhausen 1501, te Appenzell 1513. godine. Osim tih trinaest kantona ili konfederalnih zemalja, konfederacija je bila sastavljena od više pridruženih zemalja, te od podložnih zemalja i zajedničkih područja.

Prva zadaća te konfederacije od njenih početaka bila je dakle zaštita područja svih kantona od vanjskog napada. Kad je neki kanton zvao u pomoć druge, u početku je svaki sâm snosio troškove svoje vojske. Federalni pakt sklopljen u Bernu 1353. propisao je međutim da će se ti troškovi podijeliti između kantona koji je tražio zaštitu i onoga koji ju je pružio.

Kantonima je bilo zabranjeno sklapanje međusobnih ugovora i onih sa stranim zemljama. Ali su Zürich i Bern pri ulasku u konfederaciju zadržali sebi pravo na sklapanje i takvih ugovora. Konfederalni pakt bio je međutim jači od bilo koje druge ugovorne obveze.

Primjena sile u u rješavanju međusobnih sporova bila je apsolutno zabranjena. Stranke u sporu morale su imenovati svaka po dva arbitra. Ako su se pri odlučivanju njihovi glasovi podijelili, stranke su zajednički imenovale trećeg nepristranog arbitra pojedinca koji je poznao predmet spora.

Uz ta ograničenja kantoni su zadržali svoju suverenost netaknutom. U unutrašnjim poslovima svaki je uživao punu slobodu. Tako je od trinaest kantona njih šest imalo demokratski sustav (Uri, Schwyz, Unterwalden, Zug, Glaris i Appenzell), a sedam aristokratsko uređenje (Bern, Basel, Zürich, Schaffhausen, Solothurn, Fribourg i Luzerne).

Zajednički sabori (*Tagsatzung, Diet*)<sup>8</sup> bili su neka vrsta diplomatskih konferencija na koje je svaki kanton slao po dva zastupnika. Taj jedini organ konfederacije nije dakle bio stalan, nego se sastajao po potrebi na zahtjev bilo kojega kantona. S vremenom je Zürich stekao dužnost da na zahtjev nekog od kantona saziva sabore i da priprema dnevni red, ali su se oni održavali izvan toga kantona.

<sup>8</sup> Za zajednički organ konfederacija u literaturi na stranim jezicima se općenito koristi izraz »diet«, koji je nastao u srednjovjekovnoj latinštini. Njegovo prvotno značenje bio je — »zakazani dan«. Za njegov ekvivalent na našem jeziku uzeli smo naziv »sabor«. U srednjem vijeku i hrvatski sabori su se sastajali najprije po potrebi, a kasnije su prerasli u stalan organ.



Nadležnost Sabora obuhvaćala je sve poslove od zajedničkih interesa i nije bila propisana nekim aktom. To su bili vanjski poslovi, rat, mir, ugovori, ratne kapitulacije, uprava zajedničkim područjima, rješavanje sporova između kantona, kao i mnoga pitanja od javne koristi, poput ribolova na jezercima i rijekama zajedničkim nekolicini kantona, zarazne bolesti, suzbijanje nekih vrsta prijestupa, policijske mjere protiv prosjaka, lihvara i drumskih razbojnika. Od 16. stoljeća o većini tih pitanja odluke su se donosile većinom glasova.

Učvršćenju međunarodnog položaja konfederacije kao cjeline pomogla je institucija plaćeničke vojske. Organizirana je u 15. stoljeću kao monopol konfederacije. Švicarci su još od ratova protiv Habsburga posvuda u Evropi stekli ugled veoma dobrih vojnika. Švicarska garda u Vatikanu ostatak je te negdašnje slave. Konfederacija je stranim državama izdavala odobrenja za uzimanje vojnika u najam, a za uzvrat je sebi osiguravala odobrenje za uvoz žita i soli, te različite trgovačke povlastice.

Reformacija u 16. stoljeću omela je konsolidaciju i dalji institucionalni razvoj konfederacije. Kantoni su se bili podijelili u dvije grupe i svaka je u drugoj gledala svoga najljućeg neprijatelja. Predstavnici katoličkih i protestantskih kantona počeli su se čak i odvojeno sastajati, prvi u Luzernu, a drugi u Aargauu.

Godina 1797. i 1798. politički sukobi su dostigli vrhunac, i građanski rat između pristaša aristokracije i demokracije buknuo je u svim kantonima. Ovi drugi bili su pozvali u pomoć Francuze. U 1798. konfederacija je bila dokinuta i uspostavljena je unitarna Helvetska Republika. Bile su trajno dokinute i sve nejednakosti između dotadašnjih kantona, pridruženih zemalja i zajedničkih područja. Helvetska Republika usvojila je unitarni ustav 12. travnja 1798, inspiriran francuskim ustavom iz 1795. Zemlja je bila podijeljena na 22 kantona, koji su bili obične administrativne jedinice bez samouprave. Ali u zemlji s dugačkom konfederalnom tradicijom i s oblicima neposredne demokracije taj unitarizam nije se mogao održati. Zemlja je bila ponovo suočena s unutrašnjim nemirima.

Problem je bio povjeren na posredovanje prvom konzulu Francuske — Napoleonu. On je 19. veljače 1803. donio »Posrednički akt« (*Acte de médiation*). Njime je bila u stvari ustanovljena federacija između devetnaest kantona. Obavljanje federalne vlasti bilo je povjereno federalnom Saboru, potom tzv. vodećem kantonu (*Vorort, canton directeur*) i njegovu gradonačelniku, koji je za vrijeme obavljanja te funkcije dobivao titulu *Landamman*. Sabor se sastojao od po jednog predstavnika svakog kantona, ali šest vodećih kantona (Fribourg, Bern, Solothurn, Basel, Zürich i Luzern) imalo je po dva glasa. Svake godine je izvršna vlast po turnusu prelazila na slijedeći od tih šest vodećih kantona po unaprijed utvrđenom rasporedu. Njegov gradonačelnik postajao je glavnik izvršne vlasti. Pomagali su mu kancelar i državni tajnik, imenovani od Sabora, koji su se svake godine s federalnim knjigama selili drugom gradonačelniku. Švicarska je međutim u tome razdoblju bila ovisna o Francuskoj, a za njenoga cara predstavljala je »tržnicu vojske«.

Nakon svrgavanja Napoleona savezničke sile odbile su priznati Napoleonov »Posrednički akt« i pozvale su Švicarce da usvoje novo uređenje.

Slijedile su žučne rasprave na temelju kojih je 7. kolovoza 1815. bio usvojen tzv. »Federalni pakt«, koji je značio vraćanje zemlje na konfederalno ustrojstvo od prije 1798. godine. Ali je u institucionalnom pogledu nova konfederacija bila ipak nešto razvijenija. Od zemalja vraćenih od Francuske (Ženeva, Valais, dio stare biskupije Basel), ustanovljena su tri nova kantona, tako da ih je na broju ponovo bilo dvadeset i dva. Na Bečkom kongresu iste godine bili su prihvaćeni Federalni pakt, nezavisnost Švicarske i njena trajna neutralnost, koja do danas nije bila oskrvnjena.

Konfederalna vlast zadržala je pravo vođenja rata, diplomatsko zastupanje i sklapanje ugovora sa stranim zemljama. Ta njena vlast međutim, nije bila isključiva. Kantoni su stekli pravo sklapanja vojnih kapitulacija i sklapanja ugovora s trećim zemljama u privrednim i policijskim poslovima, ali pod uvjetom da oni ne mogu biti u suprotnosti s važećim ugovorima konfederacije, niti škoditi konfederaciji ili bilo kojemu njenom članu. I kantoni su sebi zadržali pravo diplomatskih odnosa s trećim državama.

Konfederacija je raspolagala oružanim snagama, koje su se sastojale od kontingenata kantona prema proporciji po dva vojnika na stotinu stanovnika. U oblasti financija, osim starog prava nametanja kantonima doprinosa po stanovniku a prema unaprijed utvrđenoj proporciji, konfederacija je bila stekla i pravo nametanja poreza na sve proizvode koji nisu neophodni za život.

Konfederacija je garantirala ustave kantona i ravnopravnost svih građana, ali je mogla ispitivati ima li u tim ustavima nešto suprotno načelima Federalnog pakta (član 1): Na poziv vlade nekog kantona mogla je u slučaju nereda u njemu ponovo uspostaviti red (član 4). Konfederacija je bila dužna osigurati slobodu trgovine između kantona (član 11); održavanje vjerskih zajednica i zborova vjernika (član 12). Uz to, u pogledu svih poslova prenesenih Federalnim paktom na konfederaciju, njen Sabor odlučivao je o sporovima između kantona.

Sve preostale sporove između kantona rješavala su, kao i ranije, po dva imenovana arbitra svake od stranaka. Ako su se glasovi podijelili na pola, kantoni su po dogovoru imenovali jedinstvenog arbitra iz reda sudaca nekog trećeg nepristranog kantona. Ako se u tome nisu mogli sporazumjeti, jedinstvenog arbitra po istom kriteriju imenovao je konfederalni Sabor. Izrečena presuda bila je konačna i bez priziva. Arbitri su po odluci stranaka mogli obavljati i funkciju izmiritelja.<sup>9</sup>

Glavni konfederalni organ bio je Sabor (*Tagsatzung*), u kome je svaki kanton ima samo po jedan glas. Odluke su se u pravilu donosile apsolutnom većinom glasova. Prenosjenje nekih posebnih poslova konfederacije na vodeći kanton moralo je biti usvojeno dvotrećinskom većinom. Odluke o sklapanju ugovora, objavi rata i sklapanju mira morale su se donositi tročetvrtinskom većinom.

<sup>9</sup> Mirenje se razlikuje od arbitraže u tome što funkcija izmiritelja nije da izriče obvezatnu presudu, nego da u toku kontradiktornog postupka navede stranke da postignu nagodbu. Ako u tome ne uspiju, po završetku postupka izmiritelji sastavljaju neobvezujući izvještaj o utvrđenim činjenicama i s prijedlogom rješavanja spora. Stranke mogu na temelju toga izvještaja sklopiti nagodbu, ali ako u tome ne uspiju, spor ostaje neriješen.

Odluke Sabora u njegovim nadležnostima bile su adresirane na kantone, a ne izravno na njihove građane. Vlada svakog od kantona brinula se o njihovu provođenju. Sabor se jedanput godišnje sastajao na redovito zasjedanje. Izvanredno se mogao sastati na poziv vodećeg kantona ili na traženje pet bilo kojih drugih.

U razdoblju između zasjedanja Sabora poslove konfederacije obavljao je vodeći kanton. Tu su dužnost u jednogodišnjim razmacima obnašali samo Zürich, Bern i Luzern naizmjenično, umjesto njih šest kao prije 1815. godine.

Sve funkcije koje Federalnim paktom nisu bile prenesene na konfederaciju, zadržali su kantoni. Oni su svojom većinskom voljom mogli ometati djelatnosti konfederalnog Sabora u nadležnostima prenesenim na konfederaciju. Pošto su na početku svakog njegova zasjedanja morali biti prisutni predstavnici najmanje dvanaest od dvadeset i dva kantona, bilo je dovoljno da dvanaest kantona ne imenuje svoje zastupnike.

Konfederaciju su ponovo razdirali vjerski i politički sukobi, naročito nakon srpanjske revolucije u Evropi 1830. godine. Radikalna stranka, koja se zalagala za najveću jednakost svih u građanskim i političkim pravima, osvojila je vlast u većini, i naročito u svim protestantskim kantonima. Godine 1846. dužnost vodećeg kantona prešla je sa Züricha na Bern, u kojemu su na vlasti bili žestoki radikali. Sedam katoličkih kantona (Luzern, Schwyz, Uri, Unterwalden, Zug, Fribourg i Valais) prije toga su u prosincu 1845. ustanovili izdvojeni savez (*Sonderbund*). Imenovali su i vojni odbor i bili su spremni da se zajednički brane — »protiv svakog napada na njihova suverena prava prema Federalnom paktu iz 1815. i ranijim ugovorima«. U tome okupljanju značajnu su ulogu imali jezuiti kao provoditelji ultramontanske politike. Dana 20. lipnja 1847. Sabor je objavio raspuštanje toga saveza kao nespojivog s propisima saveznog ustava. Sedam kantona odbilo je pokoriti se toj odluci. Iste godine 5. studenog, Sabor je odobrio oružanu akciju. Konfederalna vojska pod zapovjedništvom generala Dufoura porazila je vojsku sedam kantona u Fribourgu i Luzernu. Konfederaciji je bio došao kraj.

Ustavom od 12. rujna 1848. Švicarska se preobrazila u federaciju, a jezuitski red je ustavom postao zabranjen. Dana 29. svibnja 1974. usvojen je novi federalni ustav koji je s dopunama i danas na snazi. Jedino što je nakon toga ostalo od konfederacije bilo je ime te države — »*Confédération Helvétique*«. Ali je ona nakon 1848. stvarno federalna država. Zabrana jezuita na tlu Švicarske bila je dokinuta tek 20. svibnja 1973.

#### REPUBLIKA UJEDINJENIH POKRAJINA NIZOZEMSKJE

Ta je konfederacija nastala sklapanjem Utrechtske unije iz 1579. godine. To je bio savez za zajedničku samoobranu sedam pobunjenih protestantskih pokrajina protiv ugnjetavanja katoličke španjolske vlasti pod Habsburgovcem Filipom II. U Utrechtsku uniju ušle su slijedeće pokrajine: vojvodstvo Geldern;

grofovije Holland i Zeeland; te nekadašnje biskupije Utrecht, Friesland, Overijsel i Groningen. Pod Unijom su bile još neke pridružene zemlje i posjedi.

Od sedam je članica pokrajina Holland bila je najbogatija i najbrojnija, a njen financijski doprinos konfederaciji iznosio je 58 posto. Zahvaljujući svojoj snazi, većoj od svih šest ostalih pokrajina zajedno, ona je u Uniji stjecala neke privilegije. Takav je odnos snaga, međutim, bio uzrokom stalnih teškoća Unije. Načelo jednakih prava u zajedničkim organima i ta stvarna nejednakost članica teško su bile spojive.

Pakt o Utrechtskoj uniji iz 1579. bio je temeljnim zakonom konfederacije do njena kraja. Ali ti pisani propisi, pa i običajno pravo nastalo u praksi, nisu se uvijek dosljedno poštivali.

Konfederacija je kao zajedničke organe imala Sabor, Državno vijeće, posebnu funkciju tzv. *stathouders*, te neke kolegijalne organe izvršne vlasti čije su dužnosti u drugim zemljama obavljali ministri. Težište vlasti se u različitim razdobljima pomjeralo s jednog organa na drugi.

Konfederalna vlast obuhvaćala je pravo rata, aktivno i pasivno pravo poslanstva i pravo sklapanja međunarodnih ugovora. Pravo rata konfederacije bilo je isključivo. Savezna vlast raspolagala je vojskom i mornaricom i u tim oblastima donosila je propise. Pokrajine su međutim zadržale pravo poslanstva, ali pod nadzorom središnje vlasti.

U unutrašnjim poslovima unije organi konfederacije su imali veoma ograničene nadležnosti. Konfederacija je odlučivala o neposrednim i posrednim porezima i razrezivala je doprinose pokrajina sukladno njihovoj moći (članovi 5. i 6. pakta o Uniji). Ona je rješavala sporove među pokrajinama (članovi 1, 9. i 10), donosila je propise o kolonijama i brinula se da se reformirana vjera održi kao državna religija. Formalno je bilo zabranjeno da netko bude kažnjavan zbog svoga vjerovanja, ali se u uvjetima protestantske isključivosti to nije mnogo poštivalo.

Pakt o Uniji predviđao je više propisa u cilju osiguranja izvršenja dužnosti pokrajina i pojedinaca prema konfederaciji. Član 23. propisivao je ništavnost i neobveznost svih djela pokrajina i pojedinaca koja su u sukobu sa saveznom ustrojem. Pokrajine, gradovi i njihovi stanovnici, bili su dužni pomagati osobno i imetkom vjerno izvršavanje propisa Unije. Mnogi su se od tih propisa, međutim, u nekim razdobljima kršili, a Unija je ovisila o dobroj volji pokrajina.

Pokrajine su pravno i stvarno zadržale veoma široke isključive nadležnosti. Osim ograničenja u vanjskim poslovima i u pitanjima obrane, to su u stvari bili svi drugi poslovi. Po članu 22. pakta o Uniji taj se pakt mogao mijenjati tek ako sve pokrajine na te promjene daju svoj pristanak. Konfederalna vlast u načelu nije mogla obavljati svoje funkcije neposredno nego samo putem pokrajina. I mada ima mišljenja da je, zbog većeg broja zajedničkih organa, Nizozemska u tome razdoblju bila federacija po ugledu na Njemačku nakon 1871.<sup>10</sup> brojnija su gledišta da je bila riječ o konfederaciji.

<sup>10</sup> Cf., Louis Le Fur, *op. cit.*, *supra*, n. 7, pp. 64ff.

Glavni organ Unije prema paktu iz 1579. bio je Sabor, koji već od 1593. postaje stalni organ i gotovo stalno zasjeda. U Saboru su sve pokrajine bile ravnopravno zastupljene sa po jednim glasom. Predstavnike je obvezivao imperativni mandat, i oni nisu mogli nastupati u vlastito ime. Predsjednik Sabora mijenjao se svakoga tjedna.

Odluke su se u Saboru najčešće donosile većinom glasova prisutnih članova. Međutim, prilično često su se kršili običajno pravo i izričiti propisi pakta, po kojima su u pitanjima rata i mira, poreza, primanja novih članova, tumačenja i izmjena pakta, odluke trebale biti donošene jednoglasno. Nadležnost Sabora prostirala se na sva pitanja prenesena na konfederaciju koja izriješkom nisu bila povjerena nekom drugom saveznom organu.

U slučajevima kad se nije mogla postići jednoglasnost, odluke su donosili guverneri pokrajina (*stathouders*), ili u njihovoj odsutnosti arbitri koje su oni imenovali.

Sabor je imenovao i neke funkcionare izvršne vlasti kao što su blagajnik, kapetan-general i admiral-general. Sabor se na početku sastajao u Utrechtu, a kasnije je kao stalni organ djelovao u Haagu.

Drugi organ konfederacije bilo je Državno vijeće, u kojemu pokrajine nisu bile ravnopravno zastupljene. Ono se sastojalo od guvernera pokrajina (*stathouders*) i dvanaest članova — najčešće pravnih stručnjaka — koje su imenovala pokrajine prema srazmjeri njihova sudjelovanja u teretima konfederacije. U načelu polovica je dolazila iz primorskih pokrajina (tri iz Hollanda, dva iz Frieslanda i jedan iz Zeelanda), a druga polovica iz ostalih pokrajina koje su imale trgovačke interese.

Članovi Državnog vijeća nisu bili obvezani instrukcijama pokrajina koje su ih imenovala. Naprotiv, polagali su zakletvu da neće žrtvovati opće interese interesima pokrajina.

Na samome početku djelovanja konfederacije Državno vijeće imalo je u rukama svu izvršnu vlast, pa i pravo sazivanja Sabora, pregovaranja sa stranim državama i rješavanja sporova između pokrajina. S vremenom su se njegove nadležnosti svele samo na pitanja zajedničkih financija i vojnih poslova.

U nekim razdobljima gotovo sva izvršna vlast bila je u rukama *stathouders*. To je bila posebna nizozemska institucija. Pod španjolskom vlašću oni su bili guverneri pokrajina i predstavljali su kralja. Nakon stjecanja nezavisnosti oni su zadržali sve ranije ovlasti, ali su ih imenovala pokrajine. U načelu je, dakle, svaka pokrajina trebala imati svoga guvernera. Vladajuća holandska dinastija Orange počela je, međutim, kumulirati tu funkciju i u drugim pokrajinama, i to je bio jedan od uzroka opadanja moći te konfederacije. Willem III postao je nasljedni kapetan-general i admiral-general unije, te nasljedni *stathouder* u pet pokrajina. Nakon njegove smrti 1702. izvršna vlast se počela osipati i počela je borba za prevlast različitih frakcija.

Podložni Saboru i guvernerima bili su mnogi kolegijalni organi koji su obavljali dužnosti ministara u drugim zemljama. Poslove pomorstva obavljao je ad-

miralitet od pet članova. Bilo je i mnogo komora: za financije, za računovodstvo, za monetu, i dr.

Republika Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske bila je na svome početku vjerojatno najuspješnija konfederacija u povijesti. Početkom 17. stoljeća bila je izrasla u najjaču pomorsku, trgovačku i kolonijalnu silu svijeta, nasuprot velikim unitarnim monarhijama u Evropi poput Engleske, Francuske, Španjolske, Austrije i drugih. U 18. stoljeću ona postupno gubi prevlast na moru, a preuzima je Engleska. Osim unutrašnjih razdora, bila je umiješana i u rat za Španjolsku baštinu te u ratove sa Francuskom i Engleskom, koje sve od reda gubi.

Konfederacija je bila likvidirana ulaskom francuske revolucionarne vojske u Nizozemsku 1795. Tamo je bila najprije ustanovljena Batavska Republika pod hegemonijom Francuske. Godine 1806. Napoleon je Batavsku Republiku pretvorio u Kraljevinu Holandiju, a za kralja je postavio svoga brata Louisa Bonapartu. On je vladao do 1810, kad je ta zemlja bila uključena u Francusko Carstvo. Godine 1815. bila je obnovljena nezavisnost Nizozemske, ali otada kao unitarne kraljevine pod dinastijom Orange, što je ona ostala sve do danas. U nju su na početku bile uključene i južne katoličke pokrajine koje nikada nisu bile u konfederaciji. U srpanjskoj revoluciji 1830. južne pokrajine su se izdvojile i proglasile su nezavisnu kraljevinu Belgiju, koja Londonskim ugovorom iz 1839. dobija konačne granice i položaj trajno neutralne države. Trajna neutralnost Belgije održala se do napada Njemačke na nju 1914. godine, i potom se nije obnovljala.

#### KONFEDERACIJE NA TLU SJEDINJENIH DRŽAVA

Na tlu Sjedinjenih Država u dva navrata su se ustanovljavali savezi pod imenom konfederacija. Okolnosti njihova nastanka i njihova suština bili su, međutim, veoma raznoliki.

Prva konfederacija nastala je kao savez trinaest pobunjenih kolonija u borbi za nezavisnost od britanske vlasti.

Do te pobune i postupne želje za nezavisnošću prvobitno je bilo došlo zbog nastojanja britanske Krune da na kolonije svali dio svojih tereta, namećući im nova davanja bez njihova pristanka. U engleskom pravu vrijedilo je načelo »*no taxation without representation*«, tj. da se nikakvi porezi ne mogu nametati bez pristanka predstavnika onih koji su ih imali plaćati. To načelo nastalo je još u 14. stoljeću i bilo je osnova razvoja britanskog parlamentarizma, a posebno prevlasti Donjeg doma nad Domom lordova. Ono je vrijedilo za engleske naseljenike u prekomorskim posjedima.

Nakon sedmogodišnjeg rata 1756—1763, koji se vodio i protiv Francuske u Sjevernoj Americi, a tamo je ostao zabilježen pod imenom »*French and Indian Wars*«, britanska kasa ostala je opterećena ogromnim javnim dugom. Britanski parlament i kralj George III, bez konzultacija s građanima američkih kolonija

nametnuli su 1765. poreze na sve vrste robe (*stamp duty*). Nizom drugih mjera pokušali su ojačati ovisnost kolonija o Kruni i o Parlamentu. Te mjere naišle su od početka na nezadovoljstvo u Americi. Na poziv skupštine Massachusettsa u New Yorku je iste godine održan kongres predstavnika devet kolonija, koji je protiv tih nameta oštro protestirao.

Godine 1767. porezi su svedeni na papir, staklo, boje i čaj. Amerikanci su, međutim, nastavili protestirati zbog povrede samoga načela i poduzeli su mjere bojkota proizvoda uvoženih iz Britanije. U 1769. šef britanskog Kabineta Lord Norton dokinuo je kao mjeru ustupka sve poreze osim onih na čaj, ali od njih nije nipošto htio odustati. Naložio je Indijskoj kompaniji da u različite američke luke brodovima dopremi toware čaja. Dana 18. prosinca 1773. građani Bostona pobacali su sanduke čaja u more, a Lord Norton, kao odgovor na to, zatvorio je luku Boston za svaku trgovinu i dokinuo je više sloboda iz kraljevske povelje Massachusettsa. Rat je time postao neizbježan.

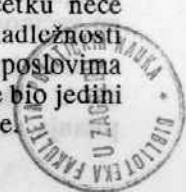
Na blokadu Bostona američki doseljenici odgovorili su prvim istinskim Kongresom u Filadelfiji 5. rujna 1774. na kojemu su usvojili Deklaraciju o pravima, istinski revolucionarni program.

Slijedile su bitke u kojima su u početku američke trupe odnosile pobjede nad britanskima. Kontinentalni kongres 10. svibnja 1775. proglasio je mobilizaciju, a za zapovjednika je imenovao Georgea Washingtona. Da bi namakao potreban novac, Kongres je emitirao »kontinentalne obveznice« čiju su isplatu garantirale »ujedinjene kolonije«. Bio je to, dakle, početak djelovanja konfederacije.

Potom je 4. srpnja 1776. u Filadelfiji bila usvojena Deklaracija o nezavisnosti, a 4. listopada i prvi konfederalni ugovor pod nazivom *Articles of Confederation and Perpetual Union*. Taj tekst bio je zamijenjen s *Articles of Confederation* od 15. studenog 1777, usvojenim od Kongresa 9. srpnja 1778. Taj ugovor je stupio na snagu nakon što ga je na svojim skupštinama ratificiralo svih trinaest kolonija, koje su već postale suverene države. To su bili New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pensylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina i Georgia. Posljednji ga je ratificirao Maryland, tek 1781.

Slično kao u švicarskom primjeru gotovo pet stoljeća ranije, ova konfederacija je ustanovljena najprije kao savez za zajedničku samoobranu protiv vanjskog neprijatelja. Počela je kao takva djelovati, ali je nešto kasnije zadobila institucionalne oblike u ugovoru između država-članica, kvazikonstitucionalnom aktu same konfederacije.

Sasvim se moglo očekivati da novooslobođene američke države, koje su se pobunile protiv centralizma britanskog Parlamenta i Krune, u početku neće htjeti pristati ni na kakav oblik američkog centralizma. Distribucija nadležnosti između konfederacije i država-članica u vanjskim i u unutrašnjim poslovima konfederacije bila je, međutim, veoma nespretno sačinjena. Kongres je bio jedini zajednički organ, bez ikakvih izvršnih i sudskih organa konfederacije.



Prema članu 2. ugovora, svaka država zadržala je slobodu, nezavisnost, po vlastite i nadležnosti. Članom 3. države su uzajamno garantirale nezavisnost.

Po članu 4. konfederacija je odlučivala o ratu, poslanstvu i sklapanju ugovora. Međutim, uz odobrenje Kongresa i svaka je država mogla povesti rat protiv treće države na vlastiti trošak, slati poslanike i sklapati ugovore sa stranim zemljama. Prethodno odobrenje međutim nije trebalo ako je neka država bila napadnuta ili se našla u neposrednoj opasnosti od napada indijanskih plemena, a nije bilo vremena obratiti se Kongresu (članovi 6. i 9.).

Svaka država imala je isključivo pravo zavodenja carina i zabrane uvoza ili izvoza određenih roba. Zbog toga je pravo konfederacije u sklapanju trgovinskih ugovora sa stranim državama bilo veoma okrnjeno.

S druge strane, državama je bilo izričito zabranjeno da pojedinačno sklapaju saveze sa stranim državama, kao i uže saveze ili konfederacije između sebe; da u doba mira drže vojsku ili mornaricu osim u granicama koje je dopuštao Kongres; te da uvode takse suprotne ugovorima koje je konfederacija već sklopila s nekom stranom državom.

Konfederacija je imala potpuno zapovjedništvo nad vojskom i ratnom mornaricom, ali ne i nad milicijom, koju je svaka država držala za sebe (članovi 9. i 6. ugovora). Države su vršile novačenje i opremanje konfederalnih vojnika i imale su pravo imenovati časnike do uključivo pukovničkog čina.

Konfederacija je odlučivala o svim vrstama sporova između država, s time da nije mogla odvojiti dio područja neke od njih u korist same konfederacije.

Konfederacija je imala napokon isključivo pravo kovanja novca, izdavanja papirnato novca i određivanja njegove vrijednosti, uzimanja novca u zajam, imenovanja komandanta vojske i mornarice, kažnjavanja piratstva i presuđivanja o uzapćenju brodova.

Glavna slabost konfederacije ipak je bila u tome što ona nije imala nikakvih vlastitih prihoda. Ona je razrezivala terete unije između država s obzirom na vrijednost zemlje koja se obrađivala u svakoj od njih, ali su države same određivale poreze i prikupljale su ih u svrhu pokrića saveznih doprinosa.

Slabost je ležala i u tome što je Kongres bio jedini zajednički organ konfederacije. Poput švicarskog i nizozemskog primjera, a za razliku od sadašnjeg ustrojstva Sjedinjenih Država, nije bilo nikakve podjele na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast na razini konfederacije.

Kongres se sastojao od različitog broja predstavnika svake od država, od dva do sedam. Svaka od trinaest država imala je, međutim, samo po jedan glas. Države su u svakom trenutku mogle povući nekog predstavnika i imenovati drugog. U slučaju nesuglasnosti zastupnici neke države u Kongresu odlučivali su većinom kako da glasaju.

Odluke u Kongresu su se u načelu donosile većinom glasova (član 9, točka 6). U nekim predmetima za odluku je trebalo najmanje devet glasova, poput pitanja rata i mira, sklapanja ugovora ili primanja novog člana.



Kongres se svake godine sastajao na zasjedanje početkom studenoga, a ta se zasjedanja nisu mogla odložiti za duže od šest mjeseci. U razdoblju kad Kongres nije zasjedao djelovao je odbor od po jednog člana iz svake države, koji se imenovao na godinu dana. Odluke o svim pitanjima u tome odboru morale su se donositi većinom od namanje devet glasova. Kongres je između svojih članova birao predsjednika s jednogodišnjim mandatom. Ista osoba mogla je biti ponovo izabrana tek dvije godine po isteku zadnjeg mandata.

Po članu 13, sve promjene teksta *Articles of Confederation* morale su prihvatiti sve države-članice.

Louis Le Fur veoma oštroumno zapaža: »Za vrijeme borbe s Engleskom, države su osjećale nužnim, kako bi izborile svoju nezavisnost, da mnogo ne ometaju nastojanja Kongresa. Ali pošto su se Englezi, nakon kapitulacije Yorktowna (1781) i pobjeda Francuza i Španjolaca, pomirili s time da priznaju nezavisnost svojoj ranijoj koloniji (ugovor u Versaillesu 1783),... svaka je država prijetila da se izolira i da stvori republiku za sebe...«<sup>11</sup>

Dakle, institucionalni nedostaci konfederacije pokazali su sve svoje loše strane tek pošto je nestalo zajedničkog neprijatelja. Kongres konfederacije nije imao vlast da sam zavodi i ubire poreze od građana. Morao se obraćati državama. Više godina pregovaralo se s državama o uvođenju poreza od 5 posto na svu uvezenu robu u korist konfederacije, ali je taj pokušaj na kraju propao. Države su djelomično ili potpuno propuštale da ispunjavaju svoje financijske obveze prema konfederaciji koje je Kongres razrezivao. Medusobno su podizale barijere i time su dovele do kaosa u trgovini unutar konfederacije. Ubrzo je autoritet Kongresa bio sasvim opao, a države su prestale izvršavati svoje obveze. I konfederaciji je prijetio bankrot, pošto nije bila u stanju plaćati dužničke obveze, čak i one nastale u ratu za nezavisnost.

Ugledni patrioti — Washington, Franklin, Hamilton, Madison, sve odreda budući predsjednici — shvatili su da je neophodno mijenjati uniju iz temelja. Uspjeli su da se sazove nacionalna konvencija u Filadelfiji 14. svibnja 1787. radi izrade sasvim novog ustava zemlje.

Rezultat tih nastojanja bilo je iste godine usvajanje Ustava Sjedinjenih Američkih Država. Unija je time bila preobražena u federaciju, zasnovanu na podjeli na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast i s pažljivom distribucijom nadležnosti između unije — koje su države prenijele Ustavom na savezne organe — i svih drugih koje su ostale rezervirane »za države i narod«.

U tome ustavnom tekstu triumfirale su ideje Montesquieua o podjeli vlasti, ali i liberalne tradicije koje su doseljenici donijeli sa sobom iz Evrope, pa i neke važne tradicije parlamentarizma naslijeđene od Engleske.

Do lipnja 1788. devet država je ratificiralo Ustav, ali neke najznačajnije — Massachusetts, Virginia i New York — ucjenjivale su konzervativne lidere iz drugih država, sve dok im nisu obećali da će ubrzo nakon njegova stupanja na

<sup>11</sup> Op. cit., supra, n. 7, p. 190

snagu biti usvojena serija dopuna s propisima o pravima čovjeka, kojih u izvornom tekstu Ustava nema. Nakon što su i te države ratificirale Ustav, on je stupio na snagu u godini francuske revolucije, 1789. Odmah potom Kongres je usvojio prvih deset amandmana na Ustav, koji su ostali poznati kao američki »*Bill of Rights*« i koji su stupili na snagu 15. prosinca 1791.

Federalistički ustav Sjedinjenih Država možda je nauspjeliji u povijesti. S nešto više od dvadeset amandmana, on je i danas na snazi. Uspio je do danas spriječiti mogućnost protuustavnih udara, tiraniju, ali i hegemoniju bilo koje američke savezne države nad drugima.

Na pisani Ustav, uključujući njegove amandmane, nadovezala se praksa Vrhovnog suda Sjedinjenih Država u njegovu tumačenju, kao i praksa političkih stranaka u izborima za pojedina tijela, koje su nastale kasnije. Taj ustavni poradak osigurava stabilnost institucija u stalnim društvenim, političkim, privrednim, tehnološkim i drugim promjenama u toku nešto više od dva stoljeća.

Tako je šest godina prve neuspjele konfederacije u Sjedinjenim Državama urodilo plodovima trajne vrijednosti.

Niti druga konfederacija na tlu Sjedinjenih Država nije imala bolju sudbinu, niti je bila dugotrajnija.

Nakon izbora republikanca i odlučnog protivnika ropstva Abrahama Lincolna za predsjednika Sjedinjenih Država krajem 1860, robovlasničke države s Juga pobunile su se i jedna za drugom proglašavale su otcjepljenje od Sjedinjenih Država. Predstavnici šest otcjepljenih država: Georgia, South Carolina, Florida, Alabama, Louisiana i Mississippi, okupili su se 4. veljače 1861. u Montgomeriju u Alabami da bi ustanovili novu republiku koja je trebala poštivati »prava država i slobodu pojedinaca« (dakako, ne uključujući robove). Ubrzo potom i pet drugih država priključilo se konfederaciji: Texas, Virginia, Tennessee, Arkansas i North Carolina. Izabrani su bili prvi predsjednik i potpredsjednik konfederacije, a kao »stalna« prijestolnica bio je određen Richmond u Virginiji. Vlada u Washingtonu nije priznavala otcjepljenje i u travnju 1861. otpočeo je građanski rat Sjevera protiv Juga, koji će 1865. završiti porazom južnjačkih država, likvidacijom konfederacije i uspostavljenjem ranijeg stanja.

U međuvremenu, još 8. veljače 1861. bio je usvojen privremeni ustav, koji je ustanovio privremenu upravu na rok od jedne godine. Već 11. ožujka iste godine usvojen je i »stalni« ustav konfederacije. Oba ta akta bila su veoma slična federalističkom Ustavu Sjedinjenih Država, uz neke važne razlike. Zakonodavnu vlast vršio je dvodomni Kongres, a predsjednik Konfederacije dobio je pravo veta na određene zakone. Predsjednik je mogao biti biran samo jednom na rok od šest godina. Članovi vlade dobili su pravo sudjelovanja u raspravama u Kongresu bez prava glasa. Ustavom je međunarodna trgovina robljem bila zabranjena, ali se ropstvo unutar konfederacije podrazumijevalo. Savezna vlada bila je ograničena u propisivanju i naplaćivanju nekih vrsta poreza.

Ovaj efemerni režim južnjačke konfederacije nikad nije zadobio međunarodno priznanje. U suštini je ta zemlja samo po imenu bila konfederacija, s nazivom »*Confederate States of America*«, a sustav stroge trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku bio je donekle ublažen.

Stvarni razlog otcjepljenja nije bilo isključivo stvaranje konfederacije, nego sve veća prevlast industrijski razvijenih sjevernih država u Uniji, koje su bile protivnice ropstva. U želji da očuvaju ropstvo, južnjačke države su inzistirale na svojim posebnim pravima. Kad su se, međutim, otcijepile, one nisu bile u stanju da ustanove istinsku konfederaciju, nego su kopirale federalni sistem Sjedinjenih Država, uz ponešto jaču zaštitu posebnih prava država-članica u odnosu na centralnu vlast.

Konfederalni elementi su se sastojali u tome što je po Ustavu svaka država imala pravo poništiti i neprimjenjivati neki akt savezne vlasti koji je ona smatrala suprotnim saveznom Ustavu. Za promjene samoga Ustava bio je predviđen pristanak dvije trećine od svih država-članica, ali je državi koja bi se usprotivila, bilo priznato pravo na otcjepljenje.

#### KONFEDERACIJE NA TLU NJEMAČKE

Njemačka je sve do 19. stoljeća bila samo geografski pojam. U želji da njemački narod održi trajno razjedinjenim i pod hegemonijom Francuskog Carstva, Napoleon I Bonaparta ustanovio je u 1806. Rajnsku konfederaciju. Prethodne je godine porazio Austriju u bici kod Austerlitz, a potom je vojvode Bavorske i Würtemberga »unaprijedio« u kraljeve, a Baden i Hesse-Darmstadt uzdigao je na rang velikih vojvodstava.

Dana 12. srpnja 1806. petnaest njemačkih vladara potpisalo je akt od 40 članova koji je sačinio Talleyrand. Tim aktom odnosi vladari su istupili iz Svetog Rimskog Carstva njemačke narodnosti, koje je zbog toga ubrzo prestalo postojati. Zadnji car toga carstva Franjo II abdicirao je u kolovozu iste godine, a odmah se potom proglasio austrijskim carem pod imenom Franjo I.

Nakon poraza Pruske u bici kod Jene u jesen 1806, još 24 njemačke države pridružile su se Rajnskoj konfederaciji, među kojima su bila i kraljevstva Westphalije i Saske. Konfederacija se tako prostirala od Rajne do Elbe.

Predsjedništvo Rajnske konfederacije bilo je povjereno velikom vojvodi Frankfurtu na Majni s naslovom »prvog princa«. Konfederacija je prema ugovoru trebala imati zajednički Sabor ili Reichstag sa 21 zastupnikom. Četiri kraljevstva (Westphalija, Bavorska, Württemberg i Saska) i pet velikih vojvodstava (Frankfurt, Baden, Berg i Kleve, Hesse-Darmstadt i Würtzburg) trebali su imati svaki po jedan glas. Dvanaest preostalih glasova trebalo je dijeliti preostalih trideset vojvodstava i kneževina. Sabor je trebao, između ostalog, rješavati sporove među državama-članicama, ali se on nije nikada sastao. Konfederacija je bila sklopila s Francuskom napadački i obrambeni savez i obavezala se Napoleonu da će ga u slučaju rata snabdjeti kontingentom od 63000 momaka.

Konfederacija se sama od sebe počela raspadati nakon poraza Napoleona u Rusiji 1812, a prestala je postojati nakon bitke kod Leipziga u kolovozu 1813. Ta prva konfederacija na tlu Njemačke bila je dakle nametnuta izvana i trajala je samo dok je trajala vanjska sila kojoj je bila služila.

\*

Nakon konačnog poraza Napoleona I godine 1815, u želji da se život obnovi kao da francuske revolucije uopće nije bilo, nije ipak bilo obnovljeno Sveto Rimsko Carstvo njemačke narodnosti sa svojim elektorima koji su sudjelovali u izboru cara i sa crkvenim državama. Umjesto njega bila je ustanovljena Njemačka konfederacija (*Deutscher Bund*), prvotno sastavljena od 38 njemačkih država.

Unatoč propisu člana 3. Akta o konfederaciji, koji je zagarantirao jednakost svih njemačkih država-članica, one su u zajedničkim organima imale veoma nejednak položaj. To nije ni moglo biti drukčije jer su među njima postojale ogromne razlike u prostoru, broju stanovnika, vojnoj i ekonomskoj sili.

Među 38 članica konfederacije bilo je jedno carstvo (Austrija); pet kraljevstva (Pruska, Bavarska, Hannover, Saska i Württemberg); osam velikih vojvodstava (Hesse-Kassel, Baden, Hesse-Darmstadt, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Sachsen-Weimar, Oldenburg i Luxemburg); deset vojvodstava (Sachsen-Gotha, Sachsen-Coburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Hildburghausen, Anhalt-Dessau, Anhalt-Koethen, Anhalt-Brandenburg, Nassau, Braunschweig i Holstein); deset kneževina (Schwarzenburg-Rudolfstadt, Schwarzenburg-Sonderhausen, Hohenzollern-Heching, Hohenzollern-Sigmaringen, Reuss-Greiz, Reuss-Schleiz, Lippe-Demold, Schaumburg-Lippe, Waldeck i Liechtenstein); te četiri slobodna grada (Frankfurt, Hamburg, Bremen i Lübeck).

Sve te države nisu ušle u konfederaciju sa cjelokupnim svojim državnim područjem, a neke su bile i u vezama ili u ovisnosti o stranim državama. Pruska tako nije ušla sa Velikom vojvodstvom Poznanja i s pokrajinom (istočne) Pruske. Austrija je ušla s užom Austrijom, Tirolom, Vorarlbergom, Moravskom, Češkom, Štajerskom, Koruškom, Kranjskom i Istrom. Izvan konfederacije su dakle ostale Galicija, područja stečena 1815. u Sjevernoj Italiji, potom Dalmacija, Hrvatska-Slavonija, i tzv. ugarske zemlje, uključujući Slovačku. Uz to, Kraljevina Hannover bila je u personalnoj uniji s Britanijom, veliko vojvodstvo Luxemburg s Nizozemskom, a vojvodstva Holstein i Lauenburg bila su podvrgnuta Danskoj.

Primanjem u srpnju 1817. velikog vojvodstva (*landgrave*) Hesse-Homburg, broj država-članica se povećao na 39. Ali u toku trajanja te konfederacije zbog različitih razloga, posebno izumiranjem nekih vladarskih dinastija, taj se broj na kraju sveo na 33.

Pravo konfederacije činio je Akt o Njemačkoj konfederaciji od 8. lipnja 1815, koji je potom bio upotpunjen »Završnim aktom ministarske konferencije održane u Beču za upotpunjenje i učvršćenje organizacije Njemačke konfede-

racije«, od 15. svibnja do 8. lipnja 1820. Taj Završni akt ne treba dakle nikako miješati sa Završnim aktom Bečkog kongresa iz 1815. godine.

Jedini stalni organ konfederacije bio je Sabor sa sjedištem u Frankfurtu na Majni, pod stalnim predsjedništvom Austrije. Po ugledu na sve druge prave konfederacije, taj sabor bio je diplomatska konferencija na kojoj su predstavnici država-članica zastupali njihove interese i dogovarali se.

Sabor je donosio sve odluke iz nadležnosti konfederacije, osim nekih odluka u sudskom postupku (*Austrāgalinstanz*). On se sastojao od dva doma s nejednakim pravima država-članica i nejednakim utjecajem u odlučivanju.

*Plenum* (ili Plenarna skupština) obuhvaćao je najmanje po jednog predstavnika svake države, ali ne s jednakim brojem glasova. Austrija i svih pet kraljevstava imali su svaki po četiri glasa, prvih pet navedenih velikih vojvodstava imalo je po tri glasa, tri preostala velika vojvodstva po dva, a preostale 24 države imale su po jedan glas.

O tekućim poslovima konfederacije brinuo se drugi dom Sabora, tzv. Savezni sabor (*Bundesversammlung*) sa samo 17 članova (11 najvećih navedenih država sa spiska imalo je po jedan glas, a 6 preostalih glasova dijelilo se na 27 država). Odluke su se u načelu donosile većinom, ali u slučaju podjele glasova odlučivao je glas Austrije. Austrija je uz to konačno tumačila Akt o konfederaciji i odlučivala je o nadležnosti Plenuma (član 12. Završnog akta).

Sva pitanja iz djelokruga konfederacije najprije je razmatrao Savezni sabor, a o njegovim rezolucijama je Plenum samo glasao, bilo da ih je usvajao ili odbacivao<sup>12</sup>.

Od većinskog glasanja u saveznom saboru bilo je nekih izuzetaka. Kad su u pitanju bila tzv. *jura singulorum* odluka se nije mogla donijeti bez pristanka države o kojoj je bila riječ, a o vjerskim pitanjima tražila se jednoglasnost (članovi 13. i 15. Završnog akta).

U Plenumu se dvotrećinska većina tražila za objavu rata i sklapanje mira, a za primanje novog člana i za svaku izmjenu Akta o Konfederaciji i Završnog akta bila je potrebna jednoglasnost. Ovo zadnje smetalo je usuglašavanju konfederacije novim uvjetima koji su se nakon 1815. veoma brzo mijenjali.

Konfederacija je imala tri glavna cilja: održanje vanjske i unutrašnje sigurnosti Njemačke, te nezavisnost i nepovredivost njenih država-članica (član 2. Akta o Konfederaciji, član 1. Završnog akta).

Član 2. Završnog akta ističe da — »što se tiče njenih vanjskih odnosa ona (Konfederacija) čini kolektivnu silu, ustanovljenu na načelu političkog jedinstva«. Konfederacija kao cjelina imala je pravo odlučivanja o ratu, pravo po-

<sup>12</sup> U tome pogledu postoji određena sličnost s Ligmom naroda prema njenom Paktu iz 1919. U Skupštini Lige sve njene članice bile su zastupljene sa po jednim glasom. Vijeće Lige imalo je stalne članove, čiji se sastav i broj povremeno mijenjao, te nestalne članove koje je na određeni rok birala Skupština. Nadležnost tih dvaju organa bila je nerazgraničena i većinom paralelna. Države-članice nisu na te organe Lige prenijele nadležnosti u oblastima u kojima bi oni mogli donositi obvezatne odluke. Osim u nekim pitanjima, njihovi zaključci su bili samo preporuke državama-članicama, a morali su se svi u načelu donositi jednoglasno.

slanstva i pravo sklapanja ugovora. Ona je imala dužnost da zaštiti svaku državu-članicu od bilo kakvog vanjskog napada<sup>13</sup>. Za uzvrat konfederacija je imala pravo izvjesnog nadzora nad odnosima država-članica sa stranim silama. Ali taj nadzor nije bio osobito djelotvoran, niti je konfederacija po sebi predstavljala neku silu u sustavu ravnoteže moći u Evropi onoga doba.

Države-članice stvarno i pravno ostale su suverene. Održavale su pune međusobne diplomatske odnose i odnose sa stranim zemljama. Sklapale su međusobne ugovore i ugovore s trećim državama. Imale su vlastite oružane snage. Ali i konfederacija je imala vojsku od tristo tisuća vojnika stacioniranih najprije u trima zajedničkim tvrđavama (Mainz, Landau, Luxemburg), a potom u još dvjema (Ulm i Rastatt).

U slučaju da je konfederacija objavila rat, niti jedna država članica nije smjela pregovarati s neprijateljem da bi sklopila primirje ili mir (član 11. Akta o Konfederaciji). Ipak su države članice sebi zadržale i pravo sklapanja saveza bilo koje vrste s trećim državama pod uvjetom da se ne obvežu ni na što što bi bilo upereno protiv sigurnosti konfederacije ili bilo koje njene članice pojedinačno (član 12. Akta o Konfederaciji)<sup>14</sup>.

Za one pak države koje u konfederaciju nisu bile ušle sa cjelokupnim svojim područjem — Austriju i Prusku — smatralo da su zadržale pravo odlučivanja o ratu u vlastito ime kao i sve druge evropske velesile. U takvim slučajevima prema članovima 46. i 47. Završnog akta, konfederacija kao cjelina ostajala je izvan sukoba, pošto su države-članice bile dužne ratovati jedino ako je neki dio područja same konfederacije bio ugrožen.

Prva dužnost savezne vlasti unutar konfederacije bilo je održanje mira između samih njenih članica. Njihovi uzajamni sporovi bili su podvrgnuti postupku rješavanja u okviru same konfederacije. Jedan odbor članova Sabora pokušavao je najprije riješiti spor kao posrednik postizanjem nagodbe između njegovih stranaka. Ako u tome ne bi uspio, tužena stranka — ili sam Sabor ako bi ona odugovlačila — nudio je na izbor tužitelju (ili obima strankama), tri nezainteresirane države-članice konfederacije. Vrhovni sud države koju si izabrale obje stranke konačno bi presuđivao spor u ime Sabora. Isti postupak rješavanja bio je na raspolaganju strankama spora u kojemu je jedna od njih bila nečlanica konfederacije, ali dakako samo po njihovu obostranom pristanku<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> S obzirom na sličnosti ovoga Akta o Konfederaciji i Pakta Lige naroda iz 1919, navedenoj obvezi odgovarao bi član 10. Pakta Lige: »Članovi Lige se obvezuju da će poštivati i braniti protiv svake vanjske agresije teritorijalnu cjelovitost i političku nezavisnost svih članova Lige. U slučaju agresije, prijetnje ili opasnosti od agresije, Vijeće će predložiti načine da se osigura izvršenje te obveze«.

<sup>14</sup> Toj obvezi odgovarao bi član 20. Pakta Lige naroda. Po tome propisu članovi Lige su priznali da taj Pakt dokida sve njihove uzajamne obveze ili sporazume koji nisu sukladni s njegovim propisima, i obvezali su se da ih niti ubuduće neće zaključivati. U pogledu obveza suprotnih Paktu prema državama nečlanicama, članovi Lige su se istim propisom obvezali da će poduzeti mjere da ih se oslobode. Član 20. Pakta Lige isao je dakle dalje od člana 12. Akta o Njemačkoj konfederaciji.

<sup>15</sup> Slično tome, članice Lige naroda obvezale su se da neće pribjegavati ratu prije nego što spor u pitanju pokušaju riješiti mirnim putem. U tome pogledu stajali su im na raspolaganju Vijeće ili Skupština Lige po jednostranoj tužbi, ili arbitraža ili Stalni sud međunarodne pravde u Haagu, ako su se sve one složile za neki od tih postupaka.

Konfederacija dakle nije imala niti vlastitih sudskih organa, nego se služila sudovima svojih država-članica. Njezin je Sabor, međutim, nadzirao izvršenje izrečene presude<sup>16</sup>.

Konfederacija je imala značajnu funkciju nadzora nad time ima li u ustavu ili drugim zakonima država članica nešto suprotno ustavnim aktima same Konfederacije (član 11. Akta o Konfederaciji i članovi 19—23. Završnog akta). Sabor je o tim pitanjima odlučivao kao političko, a ne kao sudsko tijelo.

Po članu 13. Akta o Konfederaciji i članu 57. Završnog akta, konfederaciji je bilo povjereno da brine o predstavničkom ustrojstvu vlasti, ali i o monarhijskom načelu u njemačkim državama<sup>17</sup>. U tome se vidi napor da unatoč vjerskim razlikama u Njemačkoj, sve države-članice pripadaju istom civilizacijskom krugu. Stoga je Konfederacija donosila za čitavo svoje područje zakone o tisku. Ona je također donosila mjere o međusobnim trgovačkim odnosima država-članica i o slobodi plovidbe njemačkim rijekama prema općim načelima usvojenim na Bečkom kongresu 1815.

Sve te zajedničke odluke bile su, međutim, naslovljavane na države-članice, a ne na njihove građane. U veoma rijetkim slučajevima, i to onima u vanjskim odnosima i o nekim vojnim pitanjima, konfederacija je sama izvršavala svoje odluke putem svoga malobrojnog činovničkog aparata.

Glavna slabost ove, kao i svih drugih historijskih konfederacija ležala je u tome što ona nije imala vlastitih prihoda. Ona je među svojim članicama razrezivala doprinose, ali je njihovo plaćanje ovisilo o dobroj volji država-članica.

Osim nekih ograničenja, prije svega u pogledu upotrebe sile i rješavanja međusobnih sporova, suverenost država-članica bila je potpuna, a naročito u poslovima njihove unutrašnje nadležnosti. Ali i u poslovima prenesene nadležnosti na konfederaciju, organi država-članica birali su načine izvršenja zajedničkih odluka usvojenih u Saboru. Stoga ni te odluke nisu bitno ograničavale njihovu suverenost.

\*

Njemačka konfederacija bila je dakle u institucionalnom pogledu najrazvijenija. Uz Švicarsku konfederaciju nakon 1815. ona je činila izuzetak od pravila po kojemu su konfederacije u povijesti nastajale kao savezi za kolektivnu samoobranu protiv određenog vanjskog neprijatelja, i koje su izgrađivale institucije u samoj praksi njihova djelovanja. Ali ta institucionalna potpunost, mada ne i savršenost Njemačke konfederacije, ne bi nikako smjela biti razlogom da se samo

<sup>16</sup> Ukoliko bi članica Lige naroda prekršila obvezu da mirno riješi spor prije nego što pribjegne ratu, bila je izložena sankcijama svih ostalih članica. Ekonomske sankcije trebale su biti neposredne i obvezatne za sve članice. Oružane sankcije bile su predviđene samo na temelju preporuke Vijeća Lige. Te sankcije u praksi nisu bile djelotvorne, ali je Liga u tome pogledu ipak pokušala učiniti iskorak u odnosu na raniju Njemačku konfederaciju. S druge strane, Liga naroda nije imala stalnu vojsku, niti zajedničku komandu oružanih snaga država-članica. U tome je razlika između Lige naroda i svih ranijih konfederacija.

<sup>17</sup> Ovo posljednje, naravno, nije se odnosilo na četiri slobodna grada.

nju uzima kao prototip za bilo kakvu konfederaciju. A to neki autori s nepravom čine. Zajedničke značajke se smiju izvoditi samo iz svih usporedivih primjera.

Ocijenjujući nedostatke — a oni su bili znatni — ne smije se nikako gubiti iz vida da ona nije bila slobodan savez nacionalno različitih država. Naprotiv, ona je bila savez pretežno, mada ne isključivo, njemačkih država. Tek u nekim dijelovima zemalja s kojima je Austrija ušla u Konfederaciju (Moravska, Češka, Kranjska, Istra, možda i Koruška), Nijemci nisu bili najbrojniji narod. Napoleon je uz sva dobra djela zaslužan što je svojim osvajanjima potakao arapski i njemački nacionalizam<sup>18</sup>.

Njemačka konfederacija, međutim, nije bila savez njemačkog naroda na putu ka svome ujedinjenju, nego je ostala savezom njemačkih vladajućih prinčeva, kojima je glavna briga bila očuvanje njihovih područja, suverenosti i povlastica. Narod nije bio nikakav subjekt u toj konfederaciji. On nije bio predstavljen niti u jednom njenom organu, i stoga je on nikada nije volio. Svaki put kad bi se suočili interesi naroda s interesima neke od članica, što će reći njihovih dinastija, oni prvi bili su žrtvovani. Stoga je sama ta konfederacija postajala sve više teški relikv prošlih vremena, i to onih prije francuske revolucije. A kako smo naveli, nikakvih ustavnih poboljšanja konfederacije nije niti moglo biti bez jednoglasnog pristanka svih njenih 39 država-članica na promjene Akta o Konfederaciji.

U praksi ta konfederacija bila je »predmetom ruganja inozemstva i žalosti Nijemaca«<sup>19</sup>. Osim mnogih institucionalnih slabosti zajedničkih svim drugim historijskim konfederacijama, nju je od početka do kraja slabilo rivalstvo Austrije i Pruske za vodeći položaj. To je rivalstvo gotovo onemogućavalo postizanje jednoglasnosti radi poboljšanja institucija konfederacije.

Nijemci su rano spoznali, možda ne s pravom, da je mnogonacionalna Austrija glavna smetnja za prerastanje toga saveza u čvršću i stabilniju federaciju. Izolaciju Austrije oni su ostvarivali postupnim stvaranjem i proširivanjem carinske unije (*Zollverein*) na sve države-članice osim nje. Taj proces bila je otpočela Pruska još 1818, a dovršen je 1865. Austrija je bila počinila grubu grešku što se iz te carinske unije sama isključila.

Revolucionarna gibanja koja su otpočela 24. veljače 1848. u Parizu pobudila su nadu da će sam njemački narod ostvariti demokratsko ujedinjenje putem svojih predstavnika. U Frankfurtu na Majni 18. svibnja te godine sastala se ustavotvorna narodna skupština. Ustav (*Frankfurter Rechtsverfassung*), koji se stvarao u dugotrajnim raspravama, imao je manu, poput svih jugoslavenskih ustava nakon 1945, da se zasnivao na maglovitim i apstraktnim načelima, između ostalih i na onome o narodnoj nacionalnoj suverenosti, za koje njemački narod još nije bio spreman. Austrija se nije dala lako istjerati iz te namjeravane nje-

<sup>18</sup> Arapski nacionalizam Napoleon je pobudio svojim pohodom na Egipat 1798—1799, kad se pokazalo da je vojska Otomanskog Carstva nemoćna da brani arapske prostore s pretežno islamskim žvljem od jedne evropske velesile. Stoga je taj novi nacionalizam imao i neka laička obilježja.

<sup>19</sup> Cf., Zorn: *Staatrecht des deutschen Reiches*, 2. izd., str. 4; navedeno prema Le Fur, *op. cit.*, *supra*, n. 7, pp. 107, 760.



mačke federacije, ali se to pokušalo ostvariti na posredan način. Carska njemačka kruna nije od Parlamenta bila ponudena austrijskom caru nego pruskom kralju. Dana 28. ožujka 1849. Parlament je usvojio konačni tekst Ustava, a pruskog kralja Friedricha Wilhelma IV imenovao je carem ujedinjene Njemačke. Ona je po tome ustavu trebala biti ustavna imperija na federalnoj osnovi s dvodomnim parlamentom, s općim pravom glasa i s ministrima odgovornim parlamentu.

Sudbina je htjela da se Njemačka ujedini kao ustavno carstvo, ali ne naporima filozofa, profesora, studenata i pjesnika, već je taj postao četvrt stoljeća kasnije obavio pruski kancelar Otto von Bismarck — kako je sam rekao »krvlju i željezom«. U svojim memoarima otkrio je da je 1848. godinu ocijenio kao nepovoljnu za ujedinjenje, jer »stvarni barometar« nije bila »buka Parlamenta velikog i malog«, nego »ponašanje trupa«<sup>20</sup>.

Ukratko, Friedrich Wilhelm IV odbio je da primi krunu od njemačkog naroda i Ustav iz 1849. nije nikad stupio na snagu. Načelo narodne suverenosti učvrstilo se u Njemačkoj tek nakon drugog svjetskog rata.

Kao posljedica neuspjeha revolucionarnih gibanja 1848—1849, ogroman broj njemačkih liberalnih političara, filozofa, pravnika, umjetnika i drugih stvaralaca morao je pobjeći iz Njemačke, među kojima i Karl Marx. Oni su nalazili utočište u Belgiji, Francuskoj, Britaniji i Sjedinjenim Državama<sup>21</sup>.

Od nastale praznine Njemačka se nije potpuno oporavila punih slijedećih stotinu godina. Bismarckova antidemokratska politika i kasnija osvajanja prouzročili su narušenje ravnoteže u Evropi. Pruskom pobjedom Francuske 1870—71. i izdvajanjem od nje Alzasa i Lorene on je ispunio sva svoja ranija obećanja. U samome Versaillesu, u Dvorani ogledala on je dovršio ujedinjenje Njemačke, o čemu će kasnije biti više riječi. Ti su briljantni pruski uspjesi na bojnopolju i ustanovljenje ekspanzionističke Njemačke kao najveće evropske sile prouzročili međutim dva krvava svjetska rata.

Nepravедno je bio stvoren stereotip o Nijemcima kao discipliniranom i poslušnom narodu, navodno nesklonom slobodi, demokraciji, jednakosti i bratstvu s drugima, a različitom od Francuza, Britanaca ili Amerikanaca, čije su demokratske institucije u stalnom usponu bile izdržale probu vremena. Taj *circulus viciosus* bio je prekinut tek nakon drugog svjetskog rata nastojanjima najprije francuskih i njemačkih državnika, među kojima Adenauera i de Gaullea, da ujedine Evropu na demokratskim temeljima, na vladavini prava i poštivanju dostojanstva ljudske ličnosti.

<sup>20</sup> Navedeno prema — Harold Zink: *Modern Governments*, Princeton, N. J., 1958, p. 404.

<sup>21</sup> Među njima je bio Francis Lieber, koji je postao profesor javnog prava na Columbia College, a koji je po nalogu predsjednika Lincolna 1863. sačinio *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*. Bio je to prvi i veoma uspješan pokušaj pisane kodifikacije pravila međunarodnog prava o ratu na kopnu, koji je djelovao na kasnije kodifikacije putem međunarodnih konvencija.

Uz sve veće rivalstvo Pruske i Austrije u borbi za vodeći položaj, Njemačka konfederacija se nakon 1849. održala još petnaestak godina. Godine 1859. konfederacija se bila uzdržala od pomoći Austriji, kad su je zajednički napale Francuska i Sardinija u Sjevernoj Italiji. Bio je to jedan od ratova za ujedinjenje talijanskog naroda, čemu je Habsburška Monarhija bila najveća smetnja.

Uzrok raspada Njemačke konfederacije bila je smrt starog danskog kralja Fredericka VII, 1863. godine. Pruska je odmah potom ugrabila Kiel i Lauenburg. Kršćki Pakt o Konfederaciji, Pruska i Austrija su slijedeće godine zajednički napale Holstein. Prema njihovu ugovoru iz Gasteina od 14. kolovoza 1865, Pruska je trebala dobiti upravu nad Schleswigom, a Austrija nad Holsteinom. Međutim, u lipnju 1866. Pruska je vjerolomno okupirala i Holstein. Dana 14. lipnja Sabor Konfederacije naložio je mobilizaciju svih nepruskih snaga protiv te zemlje, ali je ona taj čin jednostrano proglasila suprotnim Paktu o Konfederaciji, a sam Pakt raskinutim.

Slijedio je dvomjesečni rat, u kojemu je Pruska do nogu porazila Austriju i s njome potom sklopila pobjednički ugovor u Pragu 23. kolovoza 1866. Tim ugovorom ona je Austriju trajno isključila iz njemačkih poslova. Osim spornih Schleswiga i Holsteina, ona je anektirala i neke druge članice ranije konfederacije koje joj nisu bile naklonjene u ratu s Pruskom. To su bili Hannover, Hesse, Nassau i raniji slobodni grad i prijestolnica konfederacije Frankfurt. Njemačka je konfederacija Praškim ugovorom prestala postojati.

Sva ta zbivanja neposredno su se odrazila na položaj Hrvatske. Nakon što je gubila ratove zbog toga što je bila smetnja ujedinjenju Njemačke i Italije, Habsburška Monarhija je, da bi opstala, željela urediti odnose u vlastitoj kući. I nakon ugušenja mađarskog ustanka 1848. i godina Bachova apsolutizma do 1861, ona je jedino Mađarima priznala jednak položaj sklapajući Austro-ugarsku nagodbu 1867. Time je ta zemlja bila preobražena u najpoznatiju u povijesti realnu uniju. Slijedeće, 1868. godine, kao protuteža moći Mađara, bila je sklopljena i Hrvatsko-ugarska nagodba. Ostali narodi u dvojnoj monarhiji nisu dobili ništa, i to je bilo uzrokom njenoj propasti točno pola stoljeća kasnije.

Praškim ugovorom iz 1866. bilo je predviđeno stvaranje dviju novih konfederacija na tlu Njemačke — sjevernonjemačke i južnonjemačke, ali uz isključenje Austrije u onoj drugoj. Između njih trebala se sklopiti »nacionalno-politička unija« (eine »nationale Verbindung«). Do stvaranja ove druge nikad nije došlo, ali su južnonjemačke države sklupale pojedinačne napadačke i obrambene saveze sa Sjevernonjemačkom konfederacijom, po kojima je pruski kralj postajao vrhovnim zapovjednikom u doba rata.

Pruski kancelar knez Bismarck ustanovio je Sjevernonjemačku konfederaciju Ustavom od 16. travnja 1867. Uz Konfederalne Države Amerike to je bila jedina konfederacija u povijesti koja je bila zasnovana ustavom, a ne međunarodnim ugovorom. Po nekima Sjevernonjemačka konfederacija bila je »proširena Pruska do Majne«.

Kao zajednički organ bio je ustanovljen parlament pod imenom *Reichstag* (Sabor »Carstva«). Njegovi poslanici birani su općim pravom glasa na području čitave konfederacije. Izvršnu vlast imalo je Predsjedništvo saveza (*Bundespräsidium*). Tome organu bio je odgovoran samo savezni kancelar u osobi Bismarcka, ali ne i ostali ministri, koji su odgovarali njemu.

Uz saveznog kancelara postojalo je i Savezno vijeće (*Bundesrath*), sastavljeno od 43 delegata iz svih država-članica, u koje je sama Pruska imenovala 17 delegata. Taj organ mogao je ulagati veto na zakone *Reichstaga*. Za promjene Ustava bila je potrebna dvotrećinska većina u *Bundesrathu*, što znači da je Pruska mogla spriječiti svaku takvu promjenu.

Ustav je pruskog kralja imenovao predsjednikom Konfederacije, a njeno sjedište postao je Berlin. Kao predsjednik Konfederacije pruski kralj sazivao je *Bundesrath* i raspisivao je izbore za *Reichstag*. On je vodio cjelokupnu vanjsku politiku Konfederacije, uključivši odlučivanje o ratu i miru, i bio je vrhovni komandant zajedničke vojske.

Ta Bismarčkova tvorevina nije bila dugog vijeka, jer je predstavljala samo etapu ka konačnom ujedinjenju Njemačke, opet pod hegemonijom Pruske. Nakon spektakularne pobjede nad Francuskom, uključujući zarobljavanje cara Napoleona III, 18. siječnja 1871, kako smo naveli u Dvorani ogledala u Versaillesu, proglašeno je Njemačko carstvo, naravno bez Austrije. Pruski kralj Friedrich Wilhelm IV proglašen je za prvog njemačkog cara pod imenom Wilhelma I, i on je tom prilikom prihvatio krunu. Uz neke ostatke konfederalnog uređenja, to carstvo bilo je uređeno kao federacija. Vladari država-članica zadržali su ranije titule, a države-članice zadržale su aktivno i pasivno pravo poslanstva te pravo sklapanja ugovora s trećim državama u nadležnostima koje nisu bile prenesene na saveznu vlast.

I za razliku od Sjevernonjemačke konfederacije koja je bila osnovana ustavom, Njemačko carstvo bilo je proglašeno ugovorom između njemačkih prinčeva i slobodnih gradova, pri čemu po Bismarckovoj nakani njemački narod opet nije bio nikakav činilac. Ustav Njemačkog carstva od 16. travnja 1871. bio je ponešto izmijenjen i usklađen s novim prilikama ustav Sjevernonjemačke konfederacije iz 1867. godine. Time je ujedino bila dokinuta i zadnja konfederacija u povijesti, koja to u suštini nije bila.

#### OPĆENITE ZNAČAJKE HISTORIJSKIH KONFEDERACIJA U POVJESTI

Da bismo došli do nekih općenitih zaključaka o konfederaciji, nužno je eliminirati one primjere koji nisu za usporedbu. To su po našem mišljenju Rajnska konfederacija nametnuta izvana, te Sjevernonjemačka konfederacija nametnuta od svoga najjačeg člana. Ne može nam također nimalo koristiti ni konfederacija južnjačkih država Amerike, koja je, kako smo vidjeli, bila kopija federalnog uređenja Sjedinjenih Država, uz neka naglašena autonomna prava država-članica i izričito pravo na otcjepljenje<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Louis Le Fur, *op. cit.*, *supra*, n. 7, pp. 495—539, 739—761, u svojoj poredbenoj analizi uzima u obzir čak devet konfederacija. Osim svih opisanih, tu uračunava Helvetsku konfederaciju prema

Preostaju nam dakle Švicarska konfederacija do 1795. i ona nakon 1815, ona u Nizozemskoj do 1795, konfederacija u Sjedinjenim Država do 1787, te Njemačka konfederacija između 1815. i 1866.

Historijski primjeri daju nam osnovu za bogate zaključke koji svi, s dobrim i lošim iskustvima, imaju veliko značenje za moderno doba.

Gotovo sve konfederacije nastale su prvenstveno kao slobodni savezi slobodnih, nezavisnih i u načelu ravnopravnih država. Prvi cilj udruživanja bio je predstavljanje država-članica prema inozemstvu i njihova zaštita od vanjskoga napada. U te svrhe sve države-članice pristajala su na neka ograničenja svoje suverenosti — u pogledu prava odlučivanja o ratu i miru, prava vanjskog predstavljanja i sklapanja međunarodnih ugovora. O tome ćemo kasnije raspravljati s više detalja.

Iz navedenog je proizašlo i odricanje od svake upotrebe sile i prihvaćanje načela mirnog rješavanja sporova u odnosima unutar konfederacije, te poštivanje teritorijalne cjelovitosti i političke nezavisnosti svake od njenih država-članica. U razdoblju sve do kraja prvog svjetskog rata radilo se o značajnim ograničenjima suverenosti država-članica tih konfederacija. Opće međunarodno pravo toga vremena još je priznavalo neograničeno pravo svih suverenih država na vođenje rata u svrhu rješavanja sporova i teritorijalnih proširenja. Stoga je Louis Le Fur još 1896. s pravom zaključio da su — »države-članice između sebe ustanovile posebna pravila koja su našla izraza u federalnom ugovoru i koja imaju upravo za cilj da derogiraju primjenu izvjesnih načela međunarodnog prava kako bi ih zamijenila načelima unutrašnjeg (konfederalnog) javnog prava«<sup>23</sup>.

Ali nakon što se 1919. Liga naroda ustrojila na nekima od načela Njemačke konfederacije prema njenom Paktu iz 1815, došlo je, uvjetno rečeno, do postupne »konfederalizacije« u pravu čitave međunarodne zajednice država. Danas samo opće međunarodno pravo zabranjuje svim državama svijeta svaku prijetnju silom ili upotrebu sile protiv teritorijalne cjelovitosti ili političke nezavisnosti bilo koje druge države svijeta. Sve su države dužne rješavati sve svoje međunarodne sporove mirnim sredstvima, tako da ne budu ugroženi međunarodni mir, sigurnost ni pravda. Zabranjena je intervencija u poslove unutrašnje nadležnosti drugih država, ali gruba kršenja prava pojedinaca i ljudskih grupa više ne spadaju u oblast isključivo njihovih nadležnosti, čak ni kad se radi o vlastitim građanima a ne samo strancima. I načelo suverene jednakosti svih država svijeta uzdignuto je na razinu načela općeg međunarodnog prava, a načelo ispunjavanja u dobroj vjeri (*bona fide*) svih slobodno preuzetih međunarodnih obveza oduvijek je bilo opće načelo prava. Suvremeno međunarodno pravo uz to je afirmiralo, uz neka

Napoleonovu posredničkom aktu između 1803. i 1815, te tzv. australazijsku konfederaciju prema Aktu iz 1885, u koju nisu bile uvrštene suverene države nego britanske zavisne teritorije. Unatoč svemu, njegovi općeniti zaključci o konfederaciji jednaki su našima, osim što se češće osvrtao na izuzetke od pravila koja je izvodio.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 748.

ograničenja, i načelo ravnopravnosti i samoodređenja svih naroda, te kao cilj i dužnost država da međusobno suraduju<sup>24</sup>.

Stoga države koje bi u današnjim uvjetima stvarale konfederaciju, makar u tome pogledu ne bi preuzimale nikakve nove pravne obveze koje već nemaju prema svim drugim državama svijeta po općem međunarodnom pravu.

Zanimljivo je pitanje u kojoj su mjeri države-članice opisanih historijskih konfederacija poštivale sva navedena načela u svojim užim konfederalnim odnosima.

Zaista nije bilo slučajeva da je neka članica konfederacije napadala drugu, otela joj dio teritorija, ili je upokorila i prisvojila čitavo njeno područje. Jedini izuzetak od toga pravila bila su osvajanja Pruske nakon 1860. godine. Osim tog, pruskog izuzetka sve su države-članice poštivale teritorijalnu cjelovitost i političku nezavisnost svih drugih članica. I većina uzajamnih sporova koji su se ticali isključivih nadležnosti svake od njih, uređivala se mirnim putem.

Ipak je u nekim konfederacijama dolazilo do, modernim rječnikom rečeno, ideoloških sukoba koji su ostavljali duboke tragove, mada nisu ugrožavali njihove uzajamne granice. Švicarski kantoni su se od početka Reformacije bili podijelili na katoličke i protestantske, i u tome savezu država potom su stvarno djelovale dvije konfederacije. Prije francuske revolucije u svim kantonima vodila se bitka između pristalica demokracije i aristokracije, a i ranije su neki kantoni bili uređeni na demokratskim, a drugi na aristokratskim osnovama. Nakon 1830. vodila se borba između liberalnih i katoličkih kantona. Pošto su katolički kantoni ostali u manjini i osjećali su se ugroženima, oni su se bezuspješno pokušali izdvojiti iz konfederacije.

Ti su nam primjeri važni da bismo na temelju analogije pokušali ustanoviti je li u suvremenim uvjetima moguća konfederacija između država s različitim društvenim porecima — jednih koje teže slobodnoj privredi i strogom poštivanju prava čovjeka uz nezavisnu sudsku vlast, i drugih koje još uvijek teže »socijalizmu« s ideologiziranom vlašću i u kojima dolazi do diskriminacije pojedinaca po nacionalnoj pripadnosti, čak na temelju zakona.

Spomenute vrste podjela i sukoba utjecale su na slabljenje unutrašnje kohezije konfederacije o kojoj je riječ i bili su smetnja njenoj bržoj institucionalnoj integraciji. Ali je samo konfederalno uređenje ipak amortiziralo izbijanje građanskog rata koji bi bio izvjesniji u nekoj čvršćoj federaciji ili u unitarnoj državi. Rat industrijski razvijenog Sjevera i robovlasničkog Juga u Sjedinjenim Državama bio je neizbježan. Da su one 1860. bile još uvijek konfederacija, takve razlike bi možda koegzistirale i produžile bi se sve dok do nužnih promjena ne bi došlo u svakoj od tih država. Sukobi te vrste izbijali su međutim, u konfede-

<sup>24</sup> Sva su ta načela najprije afirmirana u obliku kontraktualnih pravila u članu 2, te u članu 1. Povelje Ujedinjenih naroda iz 1945. »Deklaracija o načelima međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i suradnji između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda«, što ju je Opća skupština UN konsenzusom usvojila 24. listopada 1970, predstavlja akt autentičnog tumačenja tih pravila kao načela općeg međunarodnog prava. I s obzirom da sadašnja vlast u Srbiji krši gotovo sva ta načela u odnosu na sve druge republike i autonomne pokrajine u Jugoslaviji, i u odnosu na vlastite i tuđe građane različitih nacionalnih pripadnosti, ne treba nikoga čuditi što je ona pod sve većim međunarodnim pritiskom i mjerama bojkota.

racijama kad su one već bile djelovale. Sumnjamo da bi danas bio moguć bilo kakav oblik suradnje ako na čitavom području konfederacije ne bi bila ostvarena prava i slobode svakog pojedinca i svih etničkih grupa na temelju stroge jednakosti doslovno svih.

Pitanje je da li se u svim historijskim konfederacijama dosljedno poštivalo načelo jednakosti svih država-članica. U tome pogledu u nekima od njih postojala je stvarna ravnoteža snaga koja je sprečavala hegemonističke težnje bilo koje od njih. Tako je bilo u Švicarskoj konfederaciji i u Sjedinjenim Američkim Državama. Stoga je i normalan put razvoja tih konfederacija bio njihovo prerastanje u federacije. U Republici Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske, Holandija je bila jača od svih drugih država-članica zajedno i snosila je najveći dio zajedničkog financijskog tereta. Stoga se tamo jednakost teško održavala u praksi, mada kao načelo nije bila dovedena u pitanje. Zato je, međutim, tamo vladajuća dinastija najjače pokrajine težila kumulaciji vlasti i stvaranju unitarne države, što joj je 1815. napokon i uspjelo.

U Njemačkoj konfederaciji nakon 1815. stvarna nejednakost među država-članicama bila je ogromna, i nije bila mnogo manja od one između država-članica Organizacije ujedinjenih naroda danas. Stoga tamo nije ni važno načelo jedna članica — jedan glas. Međutim, rivalstvo Austrije i Pruske, te potom teritorijalna osvajanja Pruske i ujedinjenje Njemačke pod njenom hegemonijom bile su kobne za čitavu Evropu sve do razdoblja procesa njena ujedinjenja nakon drugog svjetskog rata. I Pruska je kao državna cjelina bila ukinuta odlukom savezničkog Kontrolnog vijeća za Njemačku 1947. godine, a nije se obnavljala ni nakon ujedinjenja Zapadne i Istočne Njemačke 1990. godine.

Konfederacija je dakle bila slobodan savez slobodnih, nezavisnih i u načelu jednakih država. To znači da sama konfederacija nije bila nova država i nije bila nadređena svojim državama-članicama. Ona sama nije imala niti jednu odliku države: državljane, državno područje, niti suverenu vlast (prema van nezavisnu, a iznutra višu od svake druge).

Svi ugovori o ustanovljenju konfederacija izričito su propisivali da države-članice zadržavaju svoju suverenost ili su je izričito potvrđivali<sup>25</sup>. Ti ugovori nisu se mogli mijenjati osim jednoglasnom voljom svih država-članica.

Odnosi između država-članica u konfederaciji uređivali su se ugovorom o njenu ustanovljenju koji je bio međunarodni ugovor, te drugim pravilima međunarodnog prava. Ali to ne znači da su države-članice bile pravno manje obvezane negoli članice neke federacije u kojoj se odnosi uređuju po federalnom pravu uključujući ustav federacije, ili administrativne cjeline u unitarnoj državi u kojoj se svi odnosi teritorijalnih pokrajina sa središnjom vlašću uređuju po unutrašnjem pravu.

<sup>25</sup> To proizlazi iz članova 19, 21. i 22. ugovora o Utrechtskoj uniji iz 1579. To potvrđuje član 3. *Articles of Confederation* iz 1777, te član 1. Akta o Švicarskoj konfederaciji i član 2. Akta o Njemačkoj konfederaciji, obaju iz 1815.

Međunarodno pravo jednako obvezuje svoje subjekte, kao i federalno ili unutrašnje, ili u moderno doba supranacionalno pravo. Države-članice konfederacije bile su, dakle, pravno obvezane da *bona fide* izvršuju sve preuzete ugovorne obveze iz akta o konfederaciji, da izvršuju sve odluke konfederalnih organa ako su bile donesene u skladu s tim aktom, te da izvršuju sve svoje druge dužnosti. Stoga, ako su se ti odnosi između suverenih država unutar konfederacije ravnali po međunarodnom pravu, to nikako nije značilo da su se države-članice mogle same razriješiti svojih obveza, i da su se mogle ponašati neodgovornije negoli članice neke federacije ili unitarne države. Razlika konfederacije od drugih oblika složenih država i od unitarne države ne sastojе se u tome da su njene članice preuzele obveze neke »manje vrijedne« pravne vrijednosti ili da je to čak bio pravno neobvezujući odnos<sup>26</sup>. Razlike su prije svega u obujmu nadležnosti prenesenih na zajedničke organe, koji je u federaciji u pravilu daleko veći. U unitarnim pak državama centralna vlast može po volji proširivati ili smanjivati obujam nadležnosti koje vrše od građana izabrani organi lokalne samoupravne vlasti.

Stoga su konfederalni organi u okviru nadležnosti prenesenih na njih imali pravo sprečavati protupravno ponašanje država-članica. I ako je između njih izbio rat, to nije bio unutrašnji građanski rat (poput rata Sjevera i Juga u Sjedinjenim Državama nakon 1860), nego pravi međudržavni rat, poput onoga između Austrije i Pruske iz 1866.

U načelu je konfederalna savezna vlast imala neposredne odnose samo s državama-članicama, a ne i s njihovim građanima, jer nije postojalo nešto slično konfederalnom državljanstvu. Ali to nije bilo nikakvo pravno pravilo obvezatno za sve konfederacije, niti bitno obilježje te vrste saveza država. U Republici Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske, te u Švicarskoj prije 1798, postojalo je nešto poput saveznog zakonodavstva u oblastima prenesenih nadležnosti, koje se neposredno primjenjivalo. Uz to, malobrojni konfederalni civilni i vojni funkcionari saobraćali su neposredno i s građanima u vršenju svojih ovlaštenja. Vojni zapovjednik, postavljen od konfederalnog sabora, makar je u doba rata komandirao kontingentima oružanih snaga država-članica. U Nizozemskoj su savezni organi neposredno ubirali poreze od građana za održavanje ratne flote, a u Švicarskoj nakon 1815. neposredno su se prikupljali porezi za ratnu kasu. U Njemačkoj nakon 1815. građani su u nekim predmetima mogli podnositi predstave neposredno Saveznom saboru.

Dobrovoljno prenoseći izvjesne nadležnosti i ovlasti na konfederalne organe, države-članice su stvarale novu pravnu osobu s vlastitom voljom, različitom od volje svake od država-članica. Ali ta pravna osoba nije bila iznad tih država. Odluke u zajedničkim organima donosile su se u većini predmeta običnom većinom glasova. Tek u pitanjima rata i mira i nekim drugima te su se odluke donosile dvotrećinskom većinom. Jednoglasnost kao pravilo važila je samo za

<sup>26</sup> Ovo valja posebno istaći jugoslavenskim pravnicima, s obzirom da je »samoupravni« pravni poredak ove zemlje prije promjena 1990. predviđao i tzv. pravno neobvezujuće društvene dogovore. To su sa stajališta pravničke logike besmislice, ali su ostavile duboke tragove u promišljanjima mnogih naših pravnika.

izmjene konfederalnog ugovora, te u nekim konfederacijama i za primanje novoga člana.

Zajedničke odluke konfederalnih organa u većini slučajeva izvršavale su same države-članice, a tek iznimno konfederalni funkcionari neposredno, poput komandanta vojske. U takvim slučajevima organi država-članica nastupali su u svojstvu konfederalnih organa, ali je to bilo izvorom slabosti i kratkotrajnosti nekih konfederacija, jer se lako moglo zloupotребiti. U Švicarskoj nakon 1815. ovlaštenja izvršne vlasti prenosila su se na neke od kantona na jednogodišnji rok po unaprijed utvrđenom rasporedu. U Njemačkoj konfederaciji Austrija je imala neke posebne prerogative.

Nesumnjiva, međutim, slabost i praznina svih historijskih konfederacija bio je nedostatak izdvojene i jake izvršne vlasti. Potreba za otklanjanjem te praznine navela je Sjedinjene Države 1787. i Švicarsku 1848. da se preobrazu u federacije.

Sve konfederacije patile su još od jedne slabosti koja je donekle proizlazila iz suštine tih dobrovoljnih saveza suverenih država. Nadležnosti prenesene na zajedničke organe nisu bile jasno definirane. One su u rijetko kojoj oblasti bile isključive, a u većini slučajeva u tim oblastima države-članice zadržavale su konkurentnu ili paralelnu nadležnost.

U oblastima prenesenih nadležnosti nije postojao niti začetak nekog središnjeg nezavisnog sudskog organa koji bi odlučivao o neispunjenu obveza država-članica prema konfederaciji, o prekoračenju nadležnosti konfederalnih organa (koje su, usput rečeno, bile nejasno definirane), a koji bi morali poštivati njihove presude. Vidjeli smo da su postojali neki obvezatni postupci za rješavanje sporova između država-članica, ali to je bilo pretežno iz oblasti njihovih zadržanih nadležnosti, te da bi se spriječili unutrašnji sukobi. Za takve sporove bili su nadležni odbori koje je imenovao sabor od svojih članova, ili je bio obvezatan arbitražni postupak, a u Njemačkoj konfederaciji najviši sud izabrane države-članice. Pojedinci nisu mogli podnositi tužbe protiv konfederalnih odluka koje bi zadirale u njihova prava ili pravno zaštićene interese.

Slabost svih konfederacija ležala je i u tome što one nisu imale nikakvih ili dovoljnih vlastitih prihoda da bi pokrivale sve svoje troškove. U najvećem broju slučajeva zajednički sabor je razrezivao doprinose, koje su potom države-članice prikupljale od građana. A od volje članica ponekad je ovisilo financiranje zajedničkih potreba.

Osim u nadležnostima koje su dobrovoljno, putem ugovora, prenosile na zajedničke organe, a koje su se u prvom redu, mada ne isključivo, odnosile na zajedničku obranu od vanjskog napada, u svemu drugome države-članice bile su pravno u potpunosti izjednačene sa svim drugim suverenim državama svoga vremena.

Ali i u oblasti tih uskih prenesenih nadležnosti države-članice su — kao i u federaciji — zadržale pravo da sudjeluju u zajedničkom odlučivanju. Glavni, i u većini konfederacija jedini zajednički organ bio je konfederalni sabor, po



svojoj naravi stalna diplomatska konferencija, čiji su članovi bili imenovani od svojih država i koji su zastupali njihove interese. Njih nisu birali građani, niti su oni izražavali volju birača. Osim u njemačkom primjeru, svaka je država-članica u saboru imala po jedan glas, ali kako smo više puta navodili, zajedničke odluke, osim iznimno, nisu se donosile jednoglasno.

Tzv. vanjske nadležnosti država-članica bile su znatno ograničenije negoli u drugim nezavisnim državama. Rat je njima bio apsolutno zabranjen u rješavanju međusobnih sporova. Gotovo da nije bilo slučajeva da je neka od njih mogla za vlastiti račun ratovati protiv neke treće države. Taj izuzetak je važio za Austriju i Prusku, članice Njemačke konfederacije, s obzirom da u taj savez nisu unijele sva svoja područja. U nekim slučajevima članice konfederacije mogle su ratovati s nekom stranom državom u slučaju samoobrane. Osim tih izuzetaka, u svim konfederacijama pravo rata i mira bilo je rezervirano za konfederalne organe.

Pravo vanjskog zastupanja ovisilo je o svakom slučaju pojedinačno. Ako se sama konfederacija nije koristila tim pravom, ono je bilo apsolutna nužnost za njene države-članice. To je bilo sa Njemačkom konfederacijom između 1815. i 1866, koja nije držala stalne diplomatske zastupnike u trećim zemljama niti ih je primala, mada je to bilo dopušteno članom 50. stav 2. Završnog akta iz 1820<sup>27</sup>. S druge strane, mada je pravo vanjskog zastupanja pokrajina i kantona bilo izričito priznato u Nizozemskoj, te u Švicarskoj konfederaciji nakon 1815, niti jedan od njih nije se njime nikad služio. Stoga je konfederacija nastupala prema van u vlastito ime i u ime svih članica. U Sjedinjenim Državama prije 1787. savezna vlast je mogla ovlastiti države-članice na diplomatske odnose između njih samih ili s trećim zemljama. I u tome primjeru konfederacija je nastupala prema inozemstvu i u ime svih država.

Ugovori o konfederaciji nisu gotovo nikada propisivali sveobuhvatne odredbe o pravu sklapanja ugovora država-članica. Ali se podrazumijevalo da bi sklapanje napadačkog ili obrambenog saveza neke države-članice s bilo kojom trećom državom, ili sklapanje primirja s neprijateljem u toku rata, bilo suprotno biti same konfederacije.

Neki konfederalni ugovori izričito su predviđali dalekosežna ograničenja u tome pogledu. Tako je član 11. stav 3. Akta o Njemačkoj konfederaciji iz 1815. propisao da članovi konfederacije pridržavaju pravo da se udružuju u saveze bilo koje vrste. Ali se oni ujedno obvezuju — »da ne preuzimaju nikakve dužnosti protiv sigurnosti Konfederacije ili država pojedinačno koje je čine«. Ako konfederacija objavi rat, po članu 11. niti jedna država nije smjela pojedinačno pregovarati s neprijateljem, ugovarati primirje ili sklapati mir. Jednako je bilo i u Švicarskoj konfederaciji prije 1798.

Po članu 17. Ugovora o Utrechtskoj uniji iz 1579. savezni organi imali su pravo nadzora nad vanjskom suverenosti provincija.

<sup>27</sup> Louis Le Fur, *op. cit.*, *supra*, n. 7, p. 756, navodi podatak da se Njemačka tim pravom poslužila *ad hoc* samo u dva navrata. Sindik Banks bio je 1848. upućen u London, a barun de Beust na londonsku konferenciju 1864. o budućnosti vojvodstava Schleswig, Holstein i Lauenburg.

U nekim od ostalih konfederacija osnivački ugovor izričito je dopuštao državama-članicama sklapanje nekih vrsta ugovora sa stranim zemljama, dok su sve ostale vrste potpale pod isključivu konfederalnu nadležnost. Tako je akt o Švicarskoj konfederaciji iz 1815, dopunjen nekim odlukama Sabora, dopuštao kantonima sklapanje ekonomskih ugovora i onih o policiji, pod uvjetom da ne smiju naškoditi konfederaciji, ugovorima koje je ona već sklopila, niti ustavnim pravima ostalih kantona. Uz to, ti ugovori morali su se predočavati konfederaciji. Ta odredba djelimično je preuzeta u Švicarsko savezno ustavno pravo nakon 1848. godine.

Napokon, Articles of Confederation Sjedinjenih Američkih Država iz 1777. potpuno su zabranjivali ugovaranje država-članica s trećima osim ako od Kongresa dobiju izričito odobrenje za to (članovi VI. i IX).

\*

U zaključku o historijskoj konfederaciji valja razmotriti pitanje tko je bio subjekt međunarodnog prava, da li države-članice, ili konfederacija, ili oboje, ili u krajnjem slučaju u kojoj mjeri svaka od tih cjelina.

Već stoga što su bile države sa stanovništvom, područjem i suverenom vlašću, države-članice konfederacija bile su nesumnjivi subjekti međunarodnog prava. Istina jest da su one za ono doba prihvaćale znatna ograničenja svoje slobode djelovanja u usporedbi s ostalim državama. Ali najbitnija od tih ograničenja prerasla su do danas u pravila imperativne naravi općeg međunarodnog prava. I ako nema sumnje da su sve današnje države punopravni subjekti međunarodnog prava, to se ne može zanijekati niti članicama historijskih konfederacija.

Postojala je sumnja je li i konfederacija u isto vrijeme bila subjekt međunarodnog prava. Prije 19. stoljeća mnogi autori su držali da su to svojstvo imali apsolutistički vladari, prije negoli njihove države, kojima su raspolagali kao sa svojim privatnim posjedima. A konfederacije nisu imale vladare. U 19. stoljeću, nakon uvođenja ustavnih ograničenja vladarske vlasti, prevladalo je mišljenje da je suverena država — sa stanovništvom, područjem i suverenom vlašću — jedini subjekt međunarodnog prava, a to konfederacije opet nisu bile. To su međutim bila neka doktrinarna uopćavanja koja se nisu mogla uprijeti u međunarodnu stvarnost.

Već smo istakli da su konfederacije bile pravne osobe po domaćem pravu svojih članica, i da su imale volju različitu od volje svake od njih. Louis Le Fur s pravom 1896. ističe da »... konfederacija država predstavlja po sebi najčistiji dokaz postojanja u međunarodnom pravu pravnih osoba različitih od država«<sup>28</sup>.

Sve su konfederacije bile priznate kao posebni pravni subjekti od stranih država. One su vršile neke od najvažnijih međunarodnih nadležnosti: vodile su ratove u vlastito ime, slale su i primale diplomatske zastupnike i sklupale su međunarodne ugovore s trećim državama.

<sup>28</sup> Op. cit., supra, n. 7, p. 746.

Sasvim ista dilema još nakon drugog svjetskog rata postojala je o tome je li sama Organizacija ujedinjenih naroda subjekt međunarodnog prava ili nije. Međunarodni sud u Haagu svojim savjetodavnim mišljenjem o naknadi štete pretrpljene u službi Ujedinjenih naroda, od 11. travnja 1949, razriješio ju je jednom zauvijek:

»... Sud dolazi do zaključka da je Organizacija međunarodna osoba. To ne znači da je Organizacija država, što ona zasigurno nije, ili da su njena pravna osobnost, njena prava i dužnosti, jednake onima koje imaju države. To još manje znači da je Organizacija »nadržava«, što god taj izraz može značiti... To znači da je Organizacija subjekt međunarodnog prava, sposobna da bude nosilac međunarodnih prava i dužnosti i da štiti svoja prava isticanjem međunarodnih zahtjeva«.

»... (P)čdeset država, koje predstavljaju značajnu većinu među članicama međunarodne zajednice, imalo je moć da u skladu s međunarodnim pravom stvori cjelinu koja ima svojstvo objektivne međunarodne osobe, a ne jedino osobe koju one same priznaju, kao i sposobnost da ističe međunarodne zahtjeve<sup>29</sup>«.

S obzirom da su obujam prenesenih nadležnosti i domašaj zajedničkih odluka u konfederacijama bili veći od onih koje danas ima Organizacija ujedinjenih naroda, svi gornji zaključci vrijede *mutatis mutandis* i *a fortiori* i za historijske konfederacije.

Pojam historijskih konfederacija bit će nam još jasniji ako ih usporedimo s nekim sličnim pravnim odnosima, s organizacijama država ili sa složenim državama, koji su djelovali u prošlosti ili djeluju danas, i ako izvedemo zaključke o njihovim sličnostima i bitnim razlikama.

1. naveli smo već da je svaka konfederacija bila *pravni odnos* između njenih država-članica, ali i više od toga. Države su konfederalnim ugovorom stvarale novu pravnu osobu, ali i novi subjekt međunarodnog prava, čija je volja bila različita od volje svake od članica, pa u izvjesnom smislu i od rezultante volja svih članica.

2. Konfederacija je uz to bila *savez država-članica* za kolektivnu *samoobranu* od vanjskog napada. Ali je ona bila i različita od vojnih i političkih saveza svoga vremena. Svaka konfederacija bila je ustanovljavana s namjerom da bude trajna i nije ovisila o najmanjoj promjeni interesa njenih članica i o pomjeranju u ravnoteži snaga.

Nekadašnje konfederacije razlikovale su se od negdašnjih saveza i u tome što su imale zajedničke organe na koje su bile prenesene značajne nadležnosti. U tome pogledu ta se razlika umanjila u odnosu na moderne saveze poput Sjeveroatlantskog pakta, koji imaju razvijenu mrežu vojnih i političkih organa, i koji se čak bave rješavanjem sporova između svojih članova. Ipak historijske

<sup>29</sup> I. C. J. Reports 1949, pp. 179, 185.

konfederacije vršile su i neke druge funkcije u odnosu na današnje vojne saveze, koje nisu bile samo obrambene i samo vojne.

3. U gornjem smislu historijske konfederacije bile su veoma slične suvremenim međunarodnim organizacijama. Ali i tu sličnost postoji samo do određene mjere. Osnivački akt i u jednom i u drugom slučaju je međunarodni ugovor. I u jednom i u drugom slučaju postoji stalni politički organ, u kojemu su države-članice zastupljene diplomatskim predstavnicima. Ali nadležnosti svih do sada ustanovljenih međunarodnih organizacija uže su negoli one konfederacija. Zajedničke odluke koje se donose u organima međunarodnih organizacija — osim nekih na koje ćemo se osvrnuti — imaju domašaj preporuka koje pravno ne obvezuju države-članice.

Naglasili smo da je Liga naroda imala neke zajedničke crte s Njemačkom konfederacijom. Ali njen Pakt nije predviđao zajedničke oružane snage, a ni jedinstvenu komandu oružanih snaga država-članica. Prema tome Paktu naglasak u izboru kolektivnih sankcija protiv države prekršiteljice trebao je biti na onima ekonomskima, a ne vojnim. Ekonomske sankcije su trebale biti sveobuhvatne i nastupati automatski. Mada su i vojne sankcije bile predviđene, propisi o njima nisu bili razrađeni.

Nešto slično vojnim sankcijama trebalo se ustanoviti Poveljom Ujedinjenih naroda iz 1945. Vijeće sigurnosti imalo je sklopiti sa svim državama-članicama te svjetske organizacije sporazume o stavljanju na raspoloženje tome organu, na njegov poziv, kontingenata oružanih snaga u slučajevima prijetnje miru, narušenja mira ili agresije. Ti ugovori nisu nikada bili sklopljeni i sumnjamo da bi to danas bilo moguće.

4. Od gornjega su danas izuzetak tri supranacionalne organizacije u Zapadnoj Evropi sa zajedničkim organima, koje se zajednički nazivaju Evropskom zajednicom. Radi se o Evropskoj zajednici za ugljen i čelik, Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju. Da se ustanovila i namjeravana Evropska obrambena zajednica između istih država-članica početkom pedesetih godina ovoga stoljeća i da se ustanovio zajednički sustav obrane sa zajedničkom vojskom, po našem mišljenju moglo bi se tada govoriti o konfederaciji Francuske, Italije, SR Njemačke, Nizozemske, Belgije i Luxemburga<sup>30</sup>.

Neki i u današnjoj Evropskoj zajednici gledaju model suvremene konfederacije. Oni i jesu i nisu u pravu. Ako smo dosljedni našem induktivnom pristupu, tada Evropska zajednica to sigurno nije. Glavni cilj svih historijskih konfederacija bila je kolektivna obrana, a Evropska zajednica uopće nema tih ovlaštenja. Za obranu većine njenih današnjih članica (osim Irske i Španjolske, uz nesudjelovanje u vojnom dijelu saveza Francuske i Grčke) brine se Sjevernoa-

<sup>30</sup> Prvobitni plan te zajednice predviđao je, osim vojne, i političku integraciju država-članica ustanovljenjem dvodomnog parlamenta. Da se to ostvarilo, šest država-članica vjerojatno bi oformilo istinsku federaciju, a ne konfederaciju. Budući da je taj plan, koji je prvobitno bio pokrenut u Francuskoj, naišao na otpore baš u toj zemlji, išlo se samo k vojnoj integraciji. Evropska obrambena zajednica definitivno je bila propala kada je Narodna skupština u Francuskoj odbila ratificirati ugovor u tome smislu u kolovoju 1954. Cf., Christian Philip: *Les institutions européennes*, Paris 1981, pp. 57—62.

tlantski pakt. S druge strane, neke od drugih funkcija koje bi moderna konfederacija morala imati — npr. mehanizam zajedničke zaštite prava i sloboda svih pojedinaca — Evropska zajednica opet nema. Nju ima šira zajednica od nje, Vijeće Evrope, u koga je učlanjeno svih današnjih dvanaest članica Evropske zajednice.

Ali s obzirom na strukturu zajedničkih organa, njihovu međuovisnost, domašaj njihovih odluka na području svih država-članica, te jasnu definiranost uskih nadležnosti prenesenih na zajedničke organe, niti jedna moderna konfederacija ne bi smjela zanemariti iskustva Evropske zajednice. U tome pogledu ona jest moderna konfederacija više negoli bilo koji drugi oblik suvremene suradnje država.

\*

Napokon, valja nam usporediti historijske konfederacije s nekim drugim složenim državama s kojima se njen pojam nerijetko dovodi u vezu. Naravno, da bi zaključci bili apsolutno ispravni, valjalo bi općenite značajke svakog od tih tipova složene države izvoditi induktivnim putem iz svih konkretnih primjera, kako smo to učinili i s konfederacijom. U nedostatku prostora ovdje ćemo se služiti zaključcima nekih drugih autora koji su slijedili upravo tu metodu.

5. *Personalna unija* je prolazna, pa i slučajna zajednica dviju država u osobi jednog vladara. Vladar jedne države dolazi na čelo druge, bilo nasljeđivanjem ako se poklope nasljedni redovi, ili izborom za vladara u drugoj državi (npr. izbor saksonskih elektora Augusta II i Augusta III za poljske izborne kraljeve u 17. i 18. stoljeću). Mada u svakoj državi-članici zajednički vladar može imati znatne ovlasti, one ostaju međusobno samostalne i nezavisne bez drugih zajedničkih organa. Stoga se njihovi međusobni odnosi ravnaju po međunarodnom pravu. Personalna unija se slučajno razvrgava, kao i što nastaje, bilo zbog razlaza nasljednih redova, ili kad na položaj izbornog vladara dođe druga osoba.

Od poznatih primjera osim spomenutih, valja navesti uniju Poljske i Litve (1386—1569); Pruske i Neuchâtel (1707—1857); Engleske i Hannovera (1714—1837); te Nizozemske i Luxemburga (1815—1890)<sup>31</sup>

Pošto sama unija nije nikakav subjekt međunarodnog prava, naš zaključak je da između personalne unije i konfederacije nema nikakvih dodirnih točaka.

6. *Realna unija* je zajednica vladara dviju država, zasnovana s namjerom da bude trajna. Osim zajedničkog vladara ona ima i druge zajedničke organe (šefa vlade, ministarstva obrane, financija i vanjskih poslova, zasjedanja delegacija

<sup>31</sup> Pitanje je da li današnji odnosi Britanije i onih članica Commonwealtha koje nisu proglasile republiku, također čine personalnu uniju. Nominalni glavar tih država je britanski kralj. Skloni smo ipak na to pitanje dati određen odgovor. U ranijim personalnim unijama zajednički vladar je u svakoj državi pojedinačno osobno vršio prerogative svoje vlasti, koje su u apsolutističkim monarhijama bile veoma široke. U svim drugim članicama Commonwealtha, osim Britanije, prerogative vlasti šefa države (raspuštanje parlamenta, zakazivanje novih izbora, imenovanje prvog ministra nakon izbora, i dr.), ne vrši britanski kralj osobno. Vršiti ih generalni guverner, koga kralj samo formalno postavlja na prijedlog prvog ministra odnosno države iz reda njenih građana. Upravo stoga funkcija britanskog kralja kao šefa države u tim zemljama danas je isključivo simbolična.

parlamentata). Historijski primjeri realne unije su Švedsko-Norveška unija (1815—1905); Austro-Ugarska (1867—1918); te unija Danske i Islanda (1918—1944). Po nekima su to bile i unija Rusije i Finske (1809—1917), te ona na temelju Hrvatsko-ugarske nagodbe (1868—1918)<sup>32</sup>.

Realna unija bila je dakle moguća samo između monarhija, i to onih ustavnih, u osobi zajedničkog vladara, dok konfederacija nije imala vladara, a mogla je okupljati države s različitim unutrašnjim porecima. Unija je nastajala, bilo međunarodnim ugovorom ili usvajanjem zakona u istom tekstu u državama-članicama. Članice su povremeno nastupale samostalno u međunarodnim odnosima u poslovima neprenesenim na uniju (poštanska i telegrafaska služba, carinski ugovori, i dr). Pod tim uvjetima i one su se mogle smatrati subjektima međunarodnog prava.

Po Charlesu Rousseauu realna unija nije bila u tehničkom smislu »država«, jer su je stvarale države-članice vlastitom voljom i mogle su je zajedničkom voljom i razvrgnuti. Ona nije imala izvorne, nego samo derivirane nadležnosti, koje su članice također mogle mijenjati. Odnosi između država-članica bili su odnosi po međunarodnom pravu. Taj autor, međutim, priznaje da je sama realna unija bila subjekt međunarodnog prava<sup>33</sup>.

Po našem mišljenju realne unije u praksi bile su ipak bliže federaciji negoli konfederaciji. Osim zajednice u osobi vladara, države-članice su na uniju redovito prenosile vanjske poslove. I stoga je unija prema trećim državama nastupala kao potpun subjekt međunarodnog prava. Države-članice su nastupale kao posebni subjekti samo iznimno. Realna unija je od konfederacije bila savršenija i stoga jer je razgraničenije nadležnosti između zajedničkih organa i organa država-članica bilo izvedeno mnogo preciznije.

8. Napokon, o odnosu federacije (savezne države, Bundesstaat) i konfederacije (Staatenbund). Kako smo na početku ove rasprave istakli, o tome kod nas ima najviše nerazumijevanja i nedovoljno jasno izvedenih zaključaka. Razlike između tih dvaju oblika udruživanja država su očite. Prije svega, federacija je država sa stanovništvom, područjem i suverenom vlašću, dok konfederacija to nije. Ona je tek savez suverenih država (ili »državni savez«). Temeljni akt federacije nije međunarodni ugovor, nego savezni ustav kojim države-članice prenose na savezne organe znatne i široke nadležnosti. Stoga se odnosi država-članica u federaciji ne ravnaju po međunarodnom pravu, nego po unutrašnjem pravu federacije.

Istina jest da je u svakoj federaciji koja nije nekomu nametnuta, savezni ustav također neka vrsta slobodnog ugovora država-članica o organima i o nadležnostima koje one na njih sporazumno prenose. Države-članice zadržavaju i pravo da sudjeluju u donošenju saveznih zakona, najčešće u gornjem domu

<sup>32</sup> Cf. Juraj Andrassy: *Međunarodno pravo*, šesto izdanje, Zagreb 1976, str. 92, n. 1, koji se u tome poziva na Pliverića. Louis Le Fur, *op. cit., supra*, n. 7, pp. 314—318, 476, 706, n. 1, koji je taj slučaj u pojedinostima proučio, dolazi do zaključka da su se Ugarska i Hrvatska nalazile u federaciji. I to je mišljenje podložno kritici.

<sup>33</sup> Charles Rousseau: *Droit international public*, tome II, Paris 1974, pp. 115—116.

parlamenta u kojemu mogu izravno biti predstavljene. Uz to svaka uravnotežena i stabilna federacija ima i nezavisni ustavnosudski organ, kojega zadaća nije samo da bdije da države-članice i građani ispunjavaju svoje dužnosti prema federaciji. On štiti i prava federalnih jedinica od zadiranja centralne vlasti u njih<sup>34</sup>. Tamo gdje nema takvog organa, ili tamo gdje on nije nezavisan, nego se vrši preglasavanje između nacionalnih sudaca koji zastupaju interese svojih država, federalna struktura je u najmanju ruku krhka, a budućnost federacije nepredvidiva.

Danas na svim kontinentima ima država koje sebe nazivaju federacijama. Ali kao istinsku odliku federacije uzimamo i podjelu nadležnosti između saveznih organa i organa federalnih jedinica. Savezni organi redovito imaju veoma široke isključive nadležnosti. Osim toga, odlika federacija je postojanje i oblasti konkurentne ili paralelne nadležnosti organa federacije i federalnih jedinica. Međutim, u svakoj istinskoj federaciji postoji i oblast isključivih nadležnosti federalnih jedinica (najčešće u pitanjima prosvjete, kulture, znanosti, nekih privrednih poslova, i dr.), u koje se savezna vlast ne smije miješati niti donositi svoje propise. Tamo gdje nema baš nikakvih isključivih nadležnosti federalnih jedinica, ma koliko one mogu biti usko određene, radi se o federaciji samo po imenu, a u suštini o prikrivenoj unitarnoj državi. U totalitarnim režimima, gdje se sva vlast vrši putem vladajuće političke partije iz jednog centra, niti taj kriterij nije relevantan, jer ni tamo federalne jedinice i njihovi građani nisu nikakvi samostalni subjekti odlučivanja. Tako je bilo u Sovjetskom Savezu sve do najnovijeg doba, ali i u Jugoslaviji do ustavnih promjena iz 1969—71.

U odnosima s inozemstvom federacija kao država je istinski i potpuni subjekt međunarodnog prava. Države-članice federacije u pravilu nemaju pravo na izravne diplomatske i konzularne odnose sa stranim državama<sup>35</sup>.

Ograničeno pravo sklapanja međunarodnih ugovora članice federacije nemaju izvorno, nego jedino ako im to dopušta savezni ustav, i u granicama koje on određuje<sup>36</sup>. Samo u takvim slučajevima federalne jedinice su subjekti međunarodnog prava s veoma ograničenom ugovornom sposobnošću. U svim drugim slučajevima, ako bi strana država sklopila ugovor sa federalnom jedinicom koja

<sup>34</sup> Iz historijskih razloga Švicarska je u tome ostala izuzetak. U njoj i te funkcije vrši Savezno vijeće u svojstvu političkog organa.

<sup>35</sup> Historijski izuzetak u tome pogledu su bile članice Njemačkog carstva nakon ujedinjenja 1871. Ali u Weimarskoj Republici nakon prvog svjetskog rata to pravo je uglavnom bilo napušteno. Po ustavnom pravu Sovjetskog Saveza, sovjetske socijalističke republike imaju pravo da razmjenjuju diplomatske i konzularne predstavnike sa stranim državama. Ali su one do najnovijeg doba bile spriječene da se tim ustavnim pravom koriste. Članstvo Ukrajine i Bjelorusije u Ujedinjenim narodima i u brojnim drugim međunarodnim organizacijama praktično se svodilo na priznavanju Sovjetskom Savezu po dva dodatna glasa. Ali danas, kad se neke sovjetske republike nastoje izdvojiti iz federacije, a druge preustrojiti sovjetsku federaciju u savez suverenih država, ta negdašnja potencijalna prava dobivaju na značaju.

<sup>36</sup> Snežana Trifunovska u neobjavljenoj doktorskoj disertaciji: »Federalne države i međunarodni ugovori«, Haag 1990, na temelju svestrane analize ustavnih i zakonskih propisa, prakse federalnih jedinica i saveznih organa, te mišljenja znanosti, dijeli u tome pogledu sve federacije u tri grupe. Jedino u Sovjetskom Savezu, SR Njemačkoj i u Švicarskoj, federalne jedinice imaju ograničenu ugovornu sposobnost. Federalne jedinice Sjedinjenih Država, Kanade, Australije, Jugoslavije i Austrije imaju ograničenu sposobnost neposrednog istupanja na međunarodnom planu. Napokon, Češko-Slovačka, Argentina, Brazil i Indija su federacije čije jedinice nemaju nikakvih prava u međunarodnom ugovaranju.

saveznim ustavom na to nije ovlaštena, ili ako bi one prekoračile savezna ustavna ovlaštenja, to bi značilo nedopušteno miješanje u unutrašnje poslove federacije. Ali danas se u Srednjoj i Istočnoj Evropi ta ograničenja malo poštuju jer su jake težnje ka preobrazbi federacija u saveze država ili čak ka njihovu raspadu.

U navedenom leže i najznačajnije razlike između federacije i konfederacije. Kako smo vidjeli, članice konfederacije ostaju samostalni i nezavisni subjekti međunarodnog prava koji ugovorom o ustanovljenju konfederacije prenose na njene organe veoma ograničene nadležnosti, i u kojima zadržavaju pravo odlučivanja. Dakle, tu je sama konfederacija ograničeni subjekt međunarodnog prava, i to samo s onom poslovnom sposobnošću s kojom su je snabdjele njene države-članice. Stoga je međunarodnopravni subjektivitet konfederacije sličniji subjektivitetu neke međunarodne organizacije nego neke istinske države<sup>37</sup>. U federaciji je u tome pogledu sve to obrnuto.

Još jedna značajna odlika federacije jest da njene zakonodavne organe najčešće biraju građani, dok je najviši organ svih historijskih konfederacija bio sabor, u suštini diplomatska konferencija zastupnika država-članica. Ali se ta odlika u modernoj konfederaciji ne mora nužno i dosljedno održati.

#### NACRT UGOVORA O JUGOSLAVENSKOJ KONFEDERACIJI — SAVEZU JUGOSLAVENSKIH REPUBLIKA

Moderna konfederacija bilo gdje u svijetu, da bi bila dugotrajna, morala bi se zasnivati na istim temeljnim načelima na kojima su počivale i historijske konfederacije, pa i svi zdravi odnosi subjekata jednakih u pravima bilo koje vrste. Države-članice morale bi međusobno priznati pravo na opstanak, na nezavisnost, na jednakost i na postojeće granice (načelo *uti possidetis*). Ako toga nema, ne samo da nije moguća konfederacija, nego nije moguć ni bilo kakav drugi odnos zasnovan na pravu.

U institucionalnom pogledu historijske konfederacije pružaju nam, kako smo naveli, pretežno negativne primjere, koje valja izbjegavati. Makar za početak mora postojati načelo nenadglasavanja i nenametanja volje i interesa bilo koga drugima. Osim organa u kojemu bi sve članice bile zastupljene s jednim glasom i koji bi u načelu svoje odluke donosio, makar u početku, jednoglasno, morali bi postojati i neki »nadracionalni« organi čiji članovi ne bi smjeli zastupati ili nametati interese niti jedne članice. To bi bio jedan odbor stručnjaka, i drugi sudski organ.

U strukturi predviđenih organa ne bi smjelo biti onih koji bi generirali nove sukobe između država-članica, nego samo takvih koji bi rješavali postojeće, i što je moguće više prevenirali buduće sporove. U tome pogledu čini nam se najprimjerenijim model od četiri organa, koji je bio prvobitno stvoren za Evropsku zajednicu za ugljen i čelik 1951, a potom i za dvije preostale zajednice. To su: Vijeće ministara, koje jedino ima izvornu vlast da donosi odluke u oblasti

<sup>37</sup> Vjerojatno je to navelo Juraja Andrassyja na zaključak da su kolektivne organizacije poput Lige naroda i Ujedinjenih naroda neke vrste državnih saveza. Cf., *op. cit.*, *supra*, n. 32, str. 93.



prenesnih nadležnosti; Izvršna komisija kao stručni nadnacionalni organ; Savjetodavni parlament koga bi građani birali neposredno, koji bi u početku imao samo ograničeno budžetsko pravo, a kasnije možda i šire; te Konfederalni sud.

Iskustva nam govore da niti jedna stabilna federacija, pa ni Evropska zajednica, nije održiva bez središnjeg sudskog organa s veoma širokim nadležnostima. Takav organ još je veća nužnost za svaku modernu konfederaciju. On bi obvezatnim i konačnim presudama rješavao sporove između država-članica; svake od članica sa saveznim organima; ocjenjivao bi i poništavao odluke saveznih organa u slučaju njihova prekoračenja ili zloupotrebe nadležnosti; a donosio bi čak i odluke kad je neki drugi organ dužan to učiniti, to propustio. I napokon, fizičke i pravne osobe imale bi pristup tome sudu u slučaju odluka koje bi dirale u njihova subjektivna prava i interese. On bi bio i najviša sudska instanca za presuđivanje o kršenjima temeljnih prava i sloboda svih pojedinaca, sve dok te nadležnosti ne bi preuzeli organi Vijeća Evrope. Za početak bi možda bilo poželjno da određeni broj ili većinu članova toga suda čine pravnici iz nezainteresiranih trećih država.

Nadležnosti prenesene na konfederaciju i njene organe morale bi biti jasno definirane, i po mogućnosti cjelovite, kako je to i u Evropskoj zajednici. Treba stoga, koliko je god moguće, izbjegavati konkurentne i paralelne nadležnosti konfederacije i država-članica, jer su one uvijek izvor sporova bilo o prekoračenju nadležnosti ili o kršenju obveza.

U stvaranju toga modela interes niti jedne države-članice, niti jedne etničke skupine kao kolektiviteta, ne bi se smio nametnuti drugima, ali ne smije ni ostati zanemaren. Stoga valja postići ravnotežu u uzajamnim pravima i dužnostima svih država-članica i svih etničkih kolektiviteta koji žive u svakoj od država; ravnotežu u ovlastima i nadležnostima konfederalnih organa; te ravnotežu između njihovih nadležnosti i onih koje pridržavaju države-članice.

Interes svih jugoslavenskih država u sadašnjem trenutku jest integracija u evropske tokove — u Vijeće Evrope, ali još više u Evropsku zajednicu. Stoga prenesene nadležnosti država-članica na konfederalne organe, i prava građana svake države u svim drugim članicama konfederacije, ne bi smjeli biti manji od onih kakvi će biti u ujedinjenoj Evropi 1993. To bi olakšalo pristup konfederacije u Evropsku zajednicu kao cjeline, a zadovoljilo bi i očekivanja inozemstva o očuvanju jugoslavenskih okvira u sadašnjim granicama.

Uz navedeno, konfederacija bi, poput historijskih prethodnika, morala imati sustav zajedničke obrane od mogućeg vanjskog napada, koji u ovome trenutku nije na vidiku. Zajedničke oružane snage u doba rata sastojale bi se od kontingenata iz država-članica, koje bi one obdržavale, ali bi neki vidovi ili rodovi mogli biti i zajednički.

I standardi poštivanja prava čovjeka i etničkih grupa morali bi biti na području čitave konfederacije jednaki onima kakvi su u državama-članicama Vijeća Evrope. U nekim od historijskih slučajeva konfederacija je mogla podnijeti neke dublje civilizacijske razlike između svojih članova, nakon što je ona već bila ustanovljena i djelovala. Ali teško bi bio zamisliv nastanak Švicarske konfede-

racije između suprotstavljenih protestantskih i katoličkih kantona nakon Reformacije, a posebno u toku tridesetogodišnjeg vjerskog rata od 1618. do 1648.

Ovo su dakle bile osnove za izradu nacrtu ugovora o konfederaciji koji su autor ove rasprave i dr. Darko Bekić predložili Predsjedništvu Hrvatske. Nadopunjen tekst toga nacrtu ono je predložilo drugim jugoslavenskim republikama i pokrajinama.

Oni su težili solidarističkom konceptu saveza jugoslavenskih država, u kojemu bi građani veoma malo osjetili transformaciju postojeće federacije u konfederaciju. U tome nacrtu ima mjesta i za pomoć manje razvijenim državama i regijama. Zamisao je, međutim, da bi sve države morale što prije postati financijski samodovoljne. Ako neke od njih trajno ovise o pomoći saveza, i izgube interes da se izvuku iz parazitskog položaja, one će pod svaku cijenu zagovarati postojeće stanje i naslijeđene privilegije. To je stav onih koji danas zagovaraju novu federaciju po staljinističkom uzoru, gdje bi jedinstvenu armiju financirali drugi, a oni bi tom armijom nad drugima vladali.

Dakle, ovaj koncept ne predviđa labavu i nedjelotvornu federaciju, ili labavu i neobvezatnu konfederaciju, nego veoma čvrst i konsolidaran savez suverenih država na temelju zajedničkih interesa, s namjerom da dugoročno djeluje, pa da u svome prirodnom razvoju jednom možda zadobije, poput Evropske zajednice 1993, i neka federalistička obilježja. Dovoljno bi bilo da Savjetodavni parlament dobije neke zakonodavne nadležnosti, da Izvršna komisija u tim nadležnostima postane neposredno odgovorna Parlamentu, a da se nadležnosti Vijeća ministara u tome opsegu umanje.

O obujmu nadležnosti konfederacije, o strukturi, sastavu i domašaju odluka njenih organa i o drugim pitanjima može se raspravljati. Ali se ne bi smjelo raspravljati o nekim aksiomima odnosa u tome savezu država, kao što su jednakost svih država-članica, njihova teritorijalna cjelovitost, jednakost svih građana i svih etničkih grupa u pravima i dužnostima,<sup>38</sup> te integritet i nadležnosti konfederalnog suda.

Mnogi su u stručnim raspravama izrazili sumnju u ostvarivost ovoga konfederalnog modela, kao navodno sasvim nerealnog za naše balkanske uvjete. Glavne smetnje za zdrav i koristan dogovor i mi vidimo u slijedećem:

1. To je želja vodstva Srbije, ali i većine njenih opozicijskih stranaka, za očuvanjem njene vlasti nad područjima na koja Srbija polaže »historijska« prava (Kosovo), i u isto vrijeme nad svim ostalim područjima s mješovitim stanovništvom, gdje Srbi čine kompaktnu cjelinu. Pritom se negiraju pravo na državnost i bilo kakvu autonomiju nekim veoma brojnim etničkim kolektivitetima u Ju-

<sup>38</sup> Po mišljenju ovoga autora sve etničke skupine, uključujući i većinsku, trebale bi u svim državama i drugim teritorijalnim cjelinama uživati pet prirodnih i temeljnih prava: (1) na opstanak; (2) na grupnu i pojedinačnu jednakost; (3) na srazmjerno sudjelovanje u političkom odlučivanju; (4) na jezik i pismo; (5) na škole i druge kulturne institucije. Vidi pojedinosti u našoj raspravi — »Prirodno-pravni temelji prava i dužnosti čovjeka, države i etničkih zajednica«, *Naše teme* 1989, (Zagreb), br. 1-2, posebno str. 15-22.

goslaviji: Albancima, Muslimanima, Crnogorcima, te ponekad i Makedoncima. A na područjima gdje su Hrvati i Srbi izmiješani, ukoliko ih Srbija ne svojata, Srbi bi trebali imati poseban položaj, kakav se danas stvarno odriče Hrvatima, Mađarima, Muslimanima, Albancima i drugima u samoj Srbiji.

To nam se čini poput uspostave novog Dušanova Carstva krajem 20. stoljeća, na prostorima znatno sjevernije od onih u 14. stoljeću. Kad bi to danas bilo ostvarljivo, a u što treba ozbiljno sumnjati, takva Srbija bi se sama od sebe raspala odmah po smrti svoga cara, kao što je to bilo i prije šest stotina godina. A tada bi došao u pitanje položaj dijelova srpskog naroda na rubnim područjima gdje je on izmiješan s drugima, s kojima se u tim nezdravim ambicijama danas najviše manipulira.<sup>39</sup> Ne treba zaboraviti egzodus Nijemaca krajem drugog svjetskog rata kad se »Veliki Njemački Reich« raspao, a Führer svih Nijemaca počinio samoubojstvo. I on se borio da svi Nijemci žive u jednoj državi, a uz to htio je prigrabiti još i više.

Ako se budući odnosi u Jugoslaviji ne žele rješavati snagom jačega i ratom, hipotetski bi rješenje trebalo tražiti u novoj preraspodjeli prostora između svih njenih brojnijih etničkih skupina: Srba, Hrvata, Albanaca, Muslimana, Slovenaca, Makedonaca, Crnogoraca, pa možda i Mađara. Nove granice bi se ucrtavalo tako da bi svaka od tih skupina dobila svoju državnu cjelinu, a da se održi ravnoteža broja građana sa susjednom državom, koji bi u njoj postali »manjina«.

Tako nešto ne čini se provedljivim, i realnije je na kraju očekivati održanje *statusa quo* osam jugoslavenskih jedinica, koje bi sve morale preuzeti čvrste obveze na poštivanje prava pojedinaca i svih etničkih skupina na svome prostoru. Nešto se slično u pogledu granica dogodilo u Latinskoj Americi nakon 1820, te u Africi nakon procesa dekolonizacije.<sup>40</sup>

2. Ne treba nipošto potcijeniti ni druge činioce koji također jugoslavensku konfederaciju čine krajnje neizvjesnom, a oni nisu locirani samo na Srbe i Srbiju. To je pravni relativizam, koji ide do njegova nihilizma. Njegovi korijeni leže u balkanskoj prošlosti, ali i u komunističkom i potom »samoupravnom« pravu, na kojemu su školovane generacije naših pravnika. Ishod takvih »pravničkih promišljanja« mogu biti truli i neodrživi kompromisi između centrifugalnih i centripetalnih snaga, kakvih je bilo u saveznom Ustavu iz 1974.

Ako naime strane otpočetak vode pregovore s namjerom da postignuti sporazum u cijelosti ne poštuju, tada su i pregovori i sporazumijevanje bez ikakve koristi. Ako se bilo kakav dogovor o budućim odnosima vodi pod pretpostavkom

<sup>39</sup> Takvim manipuliranjima oduprli su se ovaj autor i dr. Drago Roksandić iz Zagreba »Izjavom o položaju Srba i njihovu suživotu s Hrvatima u zajedničkoj domovini Hrvatskoj« (*Vjesnik*, 5. studenog 1990.), koju je potpisao i jedan broj drugih srpskih i hrvatskih intelektualaca. U te svrhe u Zagrebu je osnovano i Društvo hrvatskog i srpskog prijateljstva. Ti poticaji mogu predstavljati korektiv političkim strankama i vlastima u njihovim stavovima, ponekad izazvanim politikom iz drugih sredina. Na istim temeljima trebalo bi međunacionalno povjerenje unapređivati i u svim drugim jugoslavenskim sredinama.

<sup>40</sup> Popravljeni federalistički koncept na temeljima saveznog Ustava iz 1974. ne čini nam se više ostvarivim, jer ga je sama Srbija srušila, lišavajući u prisajedinjenim pokrajinama nesrpsko stanovništvo prava da budu politički činioci. U bilo kakvoj federaciji koju nameće Srbija sve druge republike opravdano se opiru tome da ih zadesi sudbina Kosova, Vojvodine i Crne Gore.

da će svaka strana kršiti preuzete obveze i okoristiti se tim kršenjima na račun drugih, takvi odnosi nemaju trajne budućnosti. Nije moguća niti konfederacija čiji bi osnivački ugovor činio listu »zajedničkih ciljeva trajne naravi«, u izvršenju kojih bi se sklapali *ad hoc* sporazumi, obvezatni samo za one države-članice koje ih prihvate, i koje bi svaka od njih izvršavala nakon što ih sama uskladi sa svojim domaćim zakonodavstvom.

Takvi odnosi nisu mogući niti sa jednom drugom evropskom državom, niti sa Vijećem Evrope ili Evropskom zajednicom. Ne treba stoga očekivati da su oni mogući među jugoslavenskim državama.

Dakle, alternativa čvrstoj, zdravoj i dugotrajnoj konfederaciji, čije smo osnove pokušali koncipirati, jesu: ili građanski rat, ili razlaz, čije sve posljedice nitko danas ne može sagledati, ili možda novi truli kompromis, koji će generirati nove sukobe i koji će samo odložiti neki od prva dva ishoda.

Stoga s puno skepse za budućnost izlažemo ovdje nacrt Ugovora o jugoslavenskoj konfederaciji — savezu jugoslavenskih republika, koji je predložila Hrvatska, a koji bi u najmanjoj mogućoj mjeri iznevjerio najveći broj očekivanja svih u Jugoslaviji. Kad bi prevladao razum, taj model bio bi solidna osnova za pregovore. Ukoliko trenutni privid vlastite moći i odnosa snaga nadvlada nad razumom, taj je nacrt zaista utopističan i suvišan.

Vladimir Đuro Degan

#### CONFEDERALISM

#### Summary

This article addresses some specific Yugoslav considerations of the concepts of federation and confederation. The author advocates an inductive approach to this phenomenon rather than the prevailing deductive opinions based upon definitions. He therefore reviews historical forms of confederation in Switzerland, the Netherlands, the United States of America, and Germany. Pointing to some general features of historical examples of federation and comparing them to other types of relationships, international organizations, and other forms of associations of states, the author explicates the Draft of the treaty concerning a Yugoslav confederation proposed by the Republic of Croatia.