

Je li moguća evropska konfederacija?

SINIŠA RODIN

Pravni fakultet u Zagrebu

Sažetak

U radu se razmatraju ustavno-pravna struktura, karakteristike, pravno djelovanje i međunarodni subjektivitet federalnih i konfederalnih saveza, na primjerima SR Njemačke i Evropske ekonomske zajednice. Razlike između federalnih država i konfederalnih saveza relativiziraju se na pojedinačnim problemima i društveno-političkim odnosima. Povijesni primjeri konfederalnih saveza imaju malu pravnu i političku vrijednost za suvremenu raspravu o savezu država i federaciji.

Ovim radom željeli bismo pokrenuti raspravu o dvije u nas uvriježene ustavno-pravne dogme koje se tiču nekih temeljnih karakteristika federalnog uređenja. Prva od njih ističe da konfederacije (savezi država) nastaju na temelju međunarodnih ugovora, a federacije (savezne države) na temelju ustava. Druga, pak, govori da u federacijama pravne norme donesene na saveznoj razini djeluju izravno i prema građanima, što je bitno različito od konfederacija, gdje to nije slučaj. Pri razmatranjima koja slijede analizirat ćemo i neke suvremene primjere, posebice osnovne karakteristike ustrojstva Evropske zajednice te pokazati koliko se oni uklapaju u tradicionalne modele federalnih i konfederalnih odnosa, a koliko odgovaraju modelu međunarodnog prava. Za početak pokušajmo razjasniti neke osnovne pojmove.

I

Pojmovi federacija i konfederacija u suvremenom smislu javljaju se krajem 18. stoljeća, te isprva nemaju sadržaj koji im se pripisuje danas. Govoreći o Sjedinjenim Državama, Alexis De Tocqueville je 1835. godine iznio slijedeću misao: »Kada nekoliko naroda formiraju trajnu ligu i uspostave najvišu vlast koja, iako ne može djelovati izravno prema pojedincima poput nacionalne vlade, još uvijek djeluje prema svakoj od konfederativnih država u cijelosti, ta vlada koja je tako bitno različita od drugih naziva se federalnom. Drugi oblik udruživanja je otkriven kasnije, a u njemu je nekoliko država povezano u jednu s obzirom na zajedničke interese, iako one ostaju odvojene ili samo konfederativne u odnosu na druge poslove. U ovom slučaju centralna vlast djeluje izravno prema

upravljanima, kojima vlada i sudi na isti način kao i nacionalna vlada, ali u ograničenom djelokrugu. Očito, to više nije federalna vlada, već nekompletna nacionalna vlada, koja nije niti potpuno nacionalna, niti potpuno federalna, ali nova riječ koja bi trebala izraziti ovu novost još ne postoji.¹ Kako vidimo iz ovog kratkog ulomka, De Tocqueville razlikuje tri vrste vlade, i to prema kriteriju djelovanja njihovih odluka na različite subjekte. Prva od njih, koju De Tocqueville naziva federalnom, donosi odluke koje proizvode učinke prema udruženim državama, ali ne i prema njihovim građanima. Danas bi se takav oblik državnog uređenja nazvao konfederativnim. Druga vrsta vlade jest nacionalna vlada, i njene odluke djeluju izravno prema građanima. Treća vrsta, kojoj De Tocqueville ne nalazi ime, a koju bismo danas bez dvojbe nazvali federativnom, djeluje izravno prema građanima tek u određenom djelokrugu. Uzimajući, dakle, kriterij učinaka² odluka neke vlade na građane, vidimo da odluke nekih vlada djeluju izravno na građane u potpunosti, odluke nekih, djelomično, te da odluke nekih prema građanima ne djeluju uopće. Međutim, u stvarnosti se rijetko susrećemo sa čistim rješenjima, te je samo na temelju kriterija neposrednosti učinka za pravne subjekte nemoguće odrediti karakter neke zajednice. To je, među ostalim, i zbog toga što se priroda određene zajednice ne može odrediti bez temeljite analize političkih i pravnih veza koje su unutar nje uspostavljene. Stoga, kako ne bismo prejudicirali, mi ćemo se, da bismo jednim pojmom mogli obuhvatiti različite organizacijske oblike ljudskih zajednica, služiti pojmom *konsocijacija*. Pojam konsocijacija implicira složenost zajednice — postojanje više konstitutivnih elemenata. Konsocijacija mora imati pravnu i djelatnu sposobnost. Mora biti sposobna biti nosiocem prava i obveza, te poduzimati radnje koje proizvode pravne učinke. Takvi pravni učinci u pravilu su usmjereni prema unutra, odnosno prema vlastitim konstitutivnim elementima. Takvi konstitutivni elementi mogu biti bilo građani — neposredno, bilo građani organizirani u države. Shodno tome, adresati pravnih normi prihvaćenih na razini konsocijacije donesenih odluka mogu biti pravne i fizičke osobe ili države članice. Dakako, moguća je i kombinacija ova dva načela. Ukoliko, pak, svojim djelovanjem koje je u skladu s međunarodnim pravnim poretom, konsocijacija, to jest njena ovlaštena tijela, proizvodi pravne učinke koji su u tom pravnom poretku priznati, tada je ona subjekt međunarodnog prava. Ovdje moramo upozoriti na činjenicu da države nisu isključivi subjekti međunarodnog prava. Međunarodni pravni subjektivitet priznat je, primjerice, i međunarodnim organizacijama poput nekadašnjih Evropske dunavske komisije i Lige naroda, odnosno današnjih Ujedinjenih naroda, te Evropskih zajednica. Stoga ne može stajati često isticana tvrdnja kako su federalne (savezne) države subjekti međunarodnog prava, a konfederacije (savezi država) nisu. Ukoliko se međunarodni subjektivitet priznaje međunarodnim organizacijama, on se *a fortiori* treba priznati i konfederalnim zajednicama. Sve tri navedene vrste konsocijacija mogu

¹ De Tocqueville, *Democracy in America* (Bradley, d., 1951), str. 158—159, *op. cit.* Hay, str. 82.

² Kriterij izravnosti pravnih učinaka samo je jedan od onih koji se danas ističu kao bitni za razlikovanje federativnih i konfederativnih država. Po našem mišljenju, što ćemo i nastojati pokazati u tekstu, to nije i odlučujući kriterij. Pri tome treba uzeti u obzir i opseg nadležnosti na koje se takav izravni učinak odnosi.

biti nosiocem prava i obaveza koje nastaju na osnovi međunarodnog prava, riječju imaju međunarodnu pravnu sposobnost. Razlika je jedino u opsegu međunarodne djelatne sposobnosti. Ona može biti potpuna ili ograničena, a moguće je da određeni subjekt međunarodnog prava uopće i nema djelatne sposobnosti³.

Na čemu se temelji pravna i djelatna sposobnost, odnosno subjektivitet subjekata međunarodnog prava. S aspekta međunarodnog prava, nije bitno na koji je način konstituirana vlast u određenoj državi. Demokracija ili diktatura, republika ili monarhija jednako mogu biti subjektima međunarodnog prava. Međutim, s aspekta građana kao političkog subjekta određene zajednice, potrebno je da svaka država ima zakonitu i legitimnu državnu vlast. Zbog toga moramo primijetiti da mogu postojati dvije vrste konsocijacija: one koje imaju demokratski legitimitet, te one koje ga nemaju. Predmetom naših razmatranja nisu prvonavedene konsocijacije, iako su svojevremeno bile dominantan oblik udruživanja. Takve konsocijacije bile su, primjerice, Austro-Ugarska Monarhija od 1867. do 1918, Švedsko-Norveška Unija od 1815. do 1905. i druge. Zajedničko im je obilježje bilo pomanjkanje potpunog demokratskog legitimiteta vlasti.

Zajednički poslovi Austro-Ugarske Monarhije prema *Ausgleichu* iz 1867. godine bili su vanjska politika, rat, te financije⁴. Ministre koje su rukovodili tim resorima imenovao je Franjo Josip, austrijski car, i mađarski kralj. Ministri su također bili odgovorni i tzv. Delegacijama odnosno Carskoj predstavničkoj skupštini koje su imenovali austrijski, odnosno ugarski parlament. Delegacije nikada nisu sačinjavale jedinstveni parlament. Zakonodavna vlast bila je podijeljena predstavničkim tijelima Austrije i Ugarske, dok je izvršna bila u rukama cara. S obzirom na potpunu odgovornost ministara caru, vlada nije bila odgovorna predstavničkim tijelima Austrije i Mađarske. U pogledu izvršne vlasti Austro-Ugarska Monarhija bila je ustrojena unitaristički.

Moglo bi se reći da u Norveškoj vlast dobiva djelomični legitimitet 1884. godine, 21 godinu prije stjecanja potpune nezavisnosti⁵. Borba za osamostaljenje počela je znatno ranije. Tako su, nastojeći ostvariti samostalnu državu, Norvežani 1814. godine iskoristiti cesiju Norveške ugovorenu mirovnim ugovorom zaključenim između Danske i Švedske, te sazvali nacionalnu skupštinu (Rigsforsamlingen), prihvatili ustav, te izabrali princa Christiana Frederika za kralja. Norveški ustav prihvatio je načelo podjele vlasti uvodeći Zakonodavnu skupštinu (Storting) kao protutežu kralju. Time je Norveška bila organizirana kao ograničena monarhija, budući da je kralj imao pravo zakonodavnog veta. Opće pravo glasa nije postojalo. Takvo ustrojstvo nije dugo trajalo, budući da je Norveška pod prijetnjom rata iste godine ušla u uniju, sa Švedskom. U narednom razdoblju, Storting se sazivao jednom u tri godine, baveći se uglavnom pitanjima re-

³ To mišljenje zastupa i Andrassy. Primjer subjekata međunarodnog prava koji nemaju djelatnu sposobnost jesu zemlje pod starateljstvom. Vidi: Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb 1984, str. 53.

⁴ O tome više vidi npr. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, Third edition, Second impression, London-New York-Toronto, 1956, str. 5. i dalje.

⁵ O tome više vidi npr. Arntzen and Knudsen, *Political Life and Institutions in Norway*, University of Oslo, Oslo 1981.

organizacije uprave. Većina odluka donosi se u kabinetu švedskog kralja. Uloga Stortinga bila je marginalizirana u razdoblju vladavine švedskog kralja Carla Johana (1818. do 1844), no borba za očuvanje nacionalnih prava ne prestaje. Prve političke stranke u Stortingu se formiraju oko 1870. godine. Nešto kasnije, 1884. godine, Storting je putem Ustavnog suda uspio ishoditi da kralj imenuje novi kabinet koji je bio prihvatljiv parlamentarnoj većini. Kada 1905. godine kralj nakon raspuštanja kabineta nije mogao formirati novi, Storting je proglasio raspuštanje Unije, što je iste godine bilo potvrđeno i na referendumu.

U suvremenom građanskom društvu, u skladu s načelom narodnog suvereniteta, legalitet, a tako i učinci odluka državne vlasti u neposrednoj su vezi s legitimitetom predstavničkog tijela koje te odluke donosi. Građani su dužni pokoriti se samo legitimnoj vlasti, izabranoj na temelju općih izbora. Takva vlast obdarena je suverenitetom čiji je izvor volja biračkog tijela, odnosno građana. Državna vlast, dakle, legitimna je na temelju odluke građana. Njene odluke su legalne, jer su donesene na legitiman način⁶. Iz rečenoga proizlazi da odluke ma koje vlasti, da bi stvarale učinke prema građanima, moraju biti legitimne, odnosno da moraju biti zasnovane na nedvosmisleno izraženoj volji građana podvrgnutih toj vlasti. Tako je to u unitarnim državama, a ni u federacijama nije bitno drugačije. Odluka o podjeli nadležnosti između središnje vlade i vlada pojedinih članica federacije, također mora biti izražena na temelju volje građana. Ključno je pitanje način nastanka takve složene države, te inicijalni legitimitet vlasti⁷. Drugim riječima, postavlja se pitanje kojoj su se vlasti građani podvrgli, te u pogledu kojih poslova. Kada to jednom bude jasno, tada neće biti sumnje u ispravnost podjele nadležnosti. Za određene poslove nadležna će biti ona vlast koju su građani odredili.

Svoju volju građani mogu očitovati na više načina. Međutim, a to je naročito važno i samo po sebi jasno, način očitovanja volje ne utječe na njen sadržaj. Ukoliko građani svoju volju izraze neposredno — referendumom, ili delegiraju takvo ovlaštenje na svoje predstavnike u ustavotvornoj skupštini, odnosno parlamentu, tada će se akt iz kojega vlada crpi svoja ovlaštenja zvati ustav. Međutim, moguć je i drugi način manifestacije volje građana. Oni mogu svoja neotuđiva prava ostvarivati i posredno, putem vlade koja je odgovorna predstavničkom tijelu tada još samostalne države koja namjerava stupiti u savez. U takvom slučaju, kada na temelju od građana dobivenih ovlasti vlada neke države zaključi s vladom neke druge države kakav pravni akt, te ga njihova predstavnička tijela ratificiraju, tada je u formalnom smislu riječ o međunarodnom ugovoru⁸. Da-

⁶ To ističe i Jürgen Habermas (Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu). Input političkog sistema je masovna lojalnost građana. Output političkog sistema su racionalne administrativne odluke.

⁷ Konsocijacije nastaju uglavnom udruživanjem već postojećih, nezavisnih elemenata. To je slučaj Sjedinjenih Država, Švicarske, Australije, Jugoslavije, SSSR-a. Čak i kada nastaju iz unitarnih država, kao što je slučaj s nekim državama Latinske Amerike, kao osnova teritorijalnog razgraničenja služila je administrativna podjela teritorijalnih decentraliziranih jedinica.

⁸ Tako su primjerice između 15. i 25. studenog 1870. godine njemačke države Baden, Hessen, Bayern i Württemberg na temelju odluka svojih predstavničkih skupština prihvatile ujedinjenje u Njemačko carstvo, odnosno tadašnju Konfederaciju Sjeverne Njemačke. Nakon toga, 1871. godine, izmijenjen je ustav Konfederacije, te je postao ustavom njemačke federalne države. O tome detaljnije vidi: Stefanović, *Ustavno pravo*, Knjiga I, Školska knjiga, Zagreb, 1965, str. 467. i dalje.

kako, činjenica da se radi o međunarodnom ugovoru ne prejudicira njegov sadržaj. Stoga na temelju međunarodnog ugovora građani odnosnih država mogu osnovati kako unitarnu državu, tako i federaciju, konfederaciju, ili pak međunarodnu organizaciju. Priroda novonastalog subjekta ovisna je, dakle, o sadržaju a ne o formi osnivačkog akta. Dakle, nije neophodno da akt o osnivanju federalne države bude ustav. To se može ostvariti i na temelju međunarodnog ugovora.

Danas je gotovo opće prihvaćeno mišljenje da federalne države nastaju na temelju ustavnog akta, a konfederacije na temelju međunarodnog ugovora. To je, možda u pravilu tako, no čini se da je danas potrebno ublažiti ovaj stav. Dvojba može li federacija nastati na temelju međunarodnog ugovora, čini se da je otklonjena potpisivanjem Ugovora o jedinstvenoj Njemačkoj⁹. Taj će ugovor biti predmetom mnogih razmatranja. Za nas je on značajan stoga što se njegovim stupanjem na snagu uspostavlja nova federalna država koja je različita kako od prijašnje Demokratske Republike Njemačke, tako i od Savezne Republike Njemačke prije ujedinjenja. Naime, potpisnice ovog ugovora su dvije suverene države. (Za SR Njemačku Ugovor je potpisao Wolfgang Schäuble, a za DDR Günther Krause) Ako analiziramo tri osnovna elementa države, tj. teritorij, stanovništvo i efektivnu državnu vlast, vidjet ćemo da nova njemačka država nije identična ni s jednom od dvije prijašnje. Ne postoji niti identitet teritorija, niti stanovništva, a nakon izbora za organe državne vlasti niti nosioci monopola državne vlasti nisu više isti. Činjenica je da se Ugovor poziva na član 23. Ustava SR Njemačke, koji predviđa da će se njegovo važenje protegnuti i na područje DDR-a nakon njegova pristupanja. Unatoč tome, nepobitna je činjenica da je sam čin pristupanja (Beitritt) izveden u formi međunarodnog ugovora čije su potpisnice dvije suverene države, te da ne postoji potpuni identitet prijašnje i sadašnje Savezne Republike Njemačke. S aspekta međunarodnog prava, nova je Njemačka pravni slijednik obje prijašnje države. O tome svjedoči član 4. Ugovora, kojime se mijenja Ustav Savezne Republike Njemačke. Ovo je veoma specifičan slučaj mijenjanja ustava jedne države temeljem međunarodnog ugovora.

Vidimo, dakle, da su obje ranije navedene vrste akata tek formalni izraz volje građana, koji je izražavaju bilo neposredno, bilo posredno. Građani kao primarni subjekti stvaraju nove subjekte prava. Stoga vrijedi pravilo *nemo plus iuris transferre potest quem ipse habet*. Sve redelegacije ovlaštenja s jedne razine vlasti na drugu moraju potvrditi građani. Čak niti interpretacija prema kojoj se federalne države konstituiraju kroz emanaciju volje jedinstvene ustavotvorne vlasti za čiju uspostavu nije potrebna suglasnost svih ne može umanjiti elementarno pravo građana da prilikom svake preraspodjele nadležnosti daju svoj pristanak. Prema inicijalnom ugovoru, taj pristanak moguće je dati bilo izravno, bilo pak posredno na temelju suglasnosti posebnih članica.

Nevažnost formalnih kriterija u određenju neke asocijacije država kao federacije, konfederacije ili pak međunarodne organizacije isticao je i Kenneth

⁹ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Bulletin Nr. 194/S.877, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, den 6. September 1990.

C. Wheare¹⁰. Na to upućuje i činjenica da Ustav Sjedinjenih Američkih Država niti na jednom mjestu ne koristi izraz »federacija«. Unatoč tome, ističe Wheare, državno ustrojstvo Sjedinjenih Država danas je jedan od modela federalnog državnog uređenja. Ono što Wheare smatra ključnim za određenje neke asocijacije kao federalne države jest primjena federalnog načela koje, kako navodi, znači *da postoje dva nivoa vlasti, opći i područni, koji su svaki u svojem području nadležnosti koordinirani i nezavisni*¹¹. Sve ostale karakteristike koje se pripisuju federalnim državama, smatra Wheare, sekundarne su, te proizlaze iz upravo navedenog federalnog načela. Takvo gledište ima dalekosežne implikacije. Kao prvo, činjenica da federalna vlast djeluje izravno prema građanima federalnih jedinica prikazuje se kao posljedica, a ne kao uzrok postojanja federalnog uređenja. Država je federalna stoga što postoje dva odvojena i koordinirana nivoa vlasti, a ne stoga što federalna vlast donosi norme s izravnim učinkom na građane. Wheare ne postavlja pitanje na temelju čega su uspostavljena takva dva nivoa državne vlasti.¹² To je stoga što su građani tako odlučili. Oni su dio ovlaštenja dodijelili federalnoj, a dio područnoj vlasti, raspolažući na taj način svojim neotuđivim narodnim suverenitetom. Akt na temelju koga su ovlaštenja distribuirana jest ustav. Shodno tome, redistribucija ovlaštenja moguća je samo njegovom revizijom.

Dva nivoa vlasti o kojima je riječ ne moraju biti uspostavljeni odjednom. Isto tako, građani ne moraju osobno sudjelovati u odlučivanju. Potrebno je razlikovati neotuđivo pravo građana da odlučuju o ustrojstvu političke zajednice čiji su članovi, te konkretno izvršenje tog prava. Modaliteti donošenja odluka, vidjeli smo, mogu biti različiti, a o tome upravo i ovisi karakter buduće zajednice.

Naredna implikacija federalnog načela kakvim ga vidi Wheare, jest da u odnosu federalnih i područnih vlasti ne postoji subordinacija. Asocijacije država u kojima posebne jedinice ovise o središnjoj vlasti, ili obrnuto, nisu federalne države. Da bi takav sustav mogao efikasno djelovati, treba postojati nezavisan arbitar koji će biti u stanju odlučivati o slučajevima sukoba nadležnosti između općih i posebnih vlasti. Takav je arbitar u Sjedinjenim Državama Vrhovni sud. Što se tiče Evropske zajednice, iako je u formalnom smislu definirana kao međunarodna organizacija, o sukobu nadležnosti između institucija Zajednice, te Zajednice kao cjeline i država članica odlučuje Evropski sud u Luxembourg. ¹³ Spomenuti sudski organi nisu podvrgnuti nikakvoj drugoj vlasti, te sude

¹⁰ K. C. Wheare, *Federal Government*, third edition, second impression, Oxford University Press, London, New York, Toronto 1956.

¹¹ By the federal principle I mean the method of dividing powers so that the general and regional governments are each, within a sphere, coordinate and independent. Wheare, str. 11.

¹² Zanimljivo je da Wheare neka rješenja koja se smatraju nužnim elementom federalizma smatra, upravo suprotno, slabljenjem federalnog načela. Tako je, primjerice, u pogledu participacije. Naime, činjenica da federalne jedinice sudjeluju u federalnoj vlasti putem svojih predstavnika u drugom domu federalne skupštine, narušava nezavisnost federalne vlasti. Prema takvom viđenju, ni Sjedinjene Države nisu dosljedno primjenjivale federalno načelo u razdoblju do 1913. godine, kada je na temelju amandmana XVII. umjesto delegacije od strane predstavničkih tijela uvedeno izravno biranje senatora u državama.

¹³ U. S. Federalism and the European Experience: A Comparison of the Processes, Methods and Ideologies of Integration Within an Historical Perspective, *Integration Through Law*, Cappelletti, Seccombe, Weiler eds., Vol 1, Book 1, Walter de Gruyter, Berlin — New York 1986, str. 94. *et seq.*

na temelju temeljnih pravnih akata kojima je sama zajednica ustrojena. U Sjedinjenim Državama to je Ustav, a u Evropskoj zajednici Osnivački ugovori.

U svojim analizama Wheare se ne bavi problematikom alokacije suvereniteta. Ipak, nedvojbeno je da prema njegovoj koncepciji apsolutno suvereni nisu niti federalna vlada, niti vlade federalnih jedinica. Raspodjeljujući nadležnost između dva nivoa vlasti, građani raspolažu i sadržajem suvereniteta. Mišljenje da su građani krajnji nosioci suvereniteta zastupa i Daniel J. Elazar. Kako on ističe, američka ideja suvereniteta odbacuje svaku pomisao da bi vlade mogle biti suverene. One imaju samo ovlaštenja (powers) koja je na njih prenio narod. U skladu s takvim gledištem, ne postoje nikakva izvorna ovlaštenja vlade, već isključivo delegirana.¹⁴

Koncepcija federalizma kakvu je izložio Kenneth C. Wheare zanimljiva je stoga što jasno ukazuje da je osnovni uvjet federalnog ustrojstva nezavisnost dvaju različitih nivoa vlasti, čiji legitimitet izvire iz odluke građana. Pri tome nisu odlučujuće formalne karakteristike temeljnog ustavnog akta, već njegov sadržaj kojim se različitim nivoima vlasti dodjeljuju različite nadležnosti. Pored toga, prihvaćanjem takve koncepcije koja, vidjeli smo, nailazi i na širu podršku u američkoj teoriji, zaobilazi se mučno pitanje alokacije suvereniteta koji, sukladno koncepciji narodnog suvereniteta, izvorno pripada svim građanima.

II

U različitim historijskim razdobljima dolazi do stvaranja različitih oblika konsocijacija. Uzmimo okvirno 1789. godinu, godinu građanske revolucije u Francuskoj kao začetak realizacije suvremenog demokratskog načela organiziranja građana, te se pokušajmo prisjetiti povijesnih slučajeva osnivanja federalnih i konfederalnih država¹⁵. Prva suvremena federalna država — Sjedinjene Američke Države, nastaje upravo u tom razdoblju. Isto tako, što se tiče konfederacija, zamijetit ćemo da su dugotrajniji konfederalni savezi bili osnovani prije 1789. godine, dok nakon toga, s iznimkom Njemačke i donekle Švicarske, bilježimo uglavnom kratkotrajne slučajeve. Kako ispravno zaključuje Degan, konfederalni oblik udruživanja doživljava procvat u prvoj polovici 19. stoljeća i nakon toga nestaje. Zbog čega je tako?

¹⁴ Doista, da bi se opravdalo širenje ovlaštenja vlade, razvila se teorija »implicitnih ovlaštenja« (implied powers). Ta koncepcija javlja se u širem i užem značenju, a nije usko vezana za ustavna ovlaštenja vlasti u Sjedinjenim Državama, već izvire iz tradicije *common lawa*. O primjeni teorije »implied powers« u Evropskoj zajednici vidi: S. Rodin, Pravni sustav i institucije Evropske zajednice, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb 1990, str. 136—137. Za Veliku Britaniju vidi: O. Hood Philips, *Constitutional and Administrative Law*, Seventh edition, Sweet & Maxwell, London 1987, str. 600 *et seq.*

¹⁵ Ovdje smo se okoristili radom V. Đ. Degana, *Konfederacija kao oblik udruživanja država*, Naša zakonitost 10/85, str. 1148—1161.

KRONOLOŠKI SLIJED NASTANKA I TRAJANJA KONFEDERALNIH SAVEZA

Švicarska	1291—1789 (507 god.)
Republika Ujedinjenih Pokrajina Nizozemske	1579—1795 (216 god.)
Konfederacija Sjedinjenih Američkih Država	1781—1787 (6 godina)
	1789 godina
Rajnska konfederacija	1806—1813 (7 godina)
Njemačka konfederacija	1815—1866 (51 god.)
Švicarska	1815—1848 (33 god.)
Konfederalne Države Amerike	1861—1865 (4 godine)
Centralnoamerička konfederacija	1895—1899 (4 godine)

Odgovor, naravno, ne može biti jednoznačan. Čini se, ipak, da su za određenje karaktera konsocijacije odlučujući subjekti koji u njenom stvaranju sudjeluju. Naime, konfederacija je udruženje država. O njenom osnutku odlučuju vlade. Imaju li vlade mandat za osnivanje takvog saveza, sekundarno je pitanje. Konfederalna vlast neće moći donositi odluke koje će izravno djelovati prema građanima, te joj stoga i nije potrebna ta vrsta legitimiteta. Nakon 1789. godine definitivno se afirmira uloga političkog građanina kao konstitutivnog elementa državne zajednice, te ideja narodnog suvereniteta prema kojoj sva državna vlast pripada narodu i iz njega proizlazi. Čini se da upravo te ideje imaju odlučujuću ulogu na polju konsocijativnog udruživanja država. Politički građanin traži afirmaciju svoje uloge ne samo u unutrašnjim poslovima, već i na planu odnosa svoje legitimne vlade s drugim legitimnim vladama. Stoga držimo da suvremene federacije i nisu mogle nastati prije afirmacije građana kao političkih subjekata, za što smo kao orijentacijsku liniju uzeli 1789. godinu. Ova razdjelnica ipak treba biti uzeta uvjetno, imajući u vidu tromost historijskih procesa. Tako primjerice, ideja narodnog suvereniteta nije našla svoj odraz u Aktu o konfederaciji kojim je 1815. godine bila ustanovljena Njemačka konfederacija. Kako navodi Degan, u tom aktu bilo je navedeno da su se »... suvereni vladari i slobodni gradovi Njemačke dogovorili da se ujedine u trajnu konfederaciju...«¹⁶. Tako se na temelju historijskih primjera izvodi jedna od karakteristika koje se često ističu kao temeljna razlika između federativnih i konfederativnih konsocijacija: prema tom viđenju, subjekti prvih su građani i vlade, dok su subjekti drugih samo vlade. Međutim, ukoliko ovaj kriterij uzmemo kao bitan za određenje neke konsocijacije kao konfederalne, tada moramo ustvrditi da u današnjem svijetu konfederacije ne postoje. Štoviše, ukoliko bismo navedeni kriterij dosljedno primijenili, morali bismo zaključiti da konfederacije uopće i ne mogu postojati. Tada ne bi bilo razlike između konfederacija i međunarodnih organizacija. Ukoliko bismo prihvatili takav stav, onda bi se mogla braniti teza da su konfederacije predstavljale teritorijalno ograničene prethodnike današnje

¹⁶ Degan, *op. cit.* str. 1155. Istaknuo S. R.

univerzalne međunarodne zajednice u okviru Organizacije ujedinjenih naroda. Na ovom mjestu ne bismo željeli izvoditi tako dalekosežne zaključke.

Suvremena načela demokratskog organiziranja legitimne državne vlasti nalažu da vlade djeluju na temelju od birača dobivenog mandata. Ovo načelo nalaže da bez obzira na to što u federalnim državama postoje dvije razine vlasti, obje moraju biti konstituirane na temelju odluke građana kao političkih subjekata. Doista, viđenje prema kojem su konstitutivni elementi federacija kako građani, tako i federalne jedinice implicira da se legitimitet federalne vlasti izvodi na temelju dva različita principa. Prilikom konstituiranja vlada federalnih jedinica, volja građana javlja se u izvornom, a prilikom konstituiranja savezne vlade u posredovanom obliku. Međutim, ukoliko prihvatimo Wheareovu definiciju federalizma, tada ćemo vidjeti da se u federalnim državama kako pri konstituiranju opće (savezne), tako i pri konstituiranju posebne vlade, vlast legitimira na temelju neposredne odluke građana. Stoga on i uzima kao odstupanje od federalnog načela normu američkog Ustava koja je vrijedila do 1913. godine, a prema kojoj su senatore delegirali parlamenti država članica. I tako smo došli do ključnog pitanja organizacije konsocijacija, a to je alokacija nadležnosti. Naime, prihvaćajući Wheareovo određenje da su federalne države one u kojima postoje dva nezavisna i koordinirana nivoa vlasti nužno se nameće problem distribucije njihovih ovlasti. Ukoliko bi sve ovlasti bile u nadležnosti vlada udruženih članica, tada konsocijacije ne bi ni bilo, već bi se eventualno radilo o postojanju neke međunarodne organizacije. Ukoliko bi, pak, sve ovlasti bile dodijeljene jedinstvenoj vladi, tada bi bila riječ o unitarnoj državi. Odgovor na pitanje o karakteru konsocijacije leži negdje između ta dva ekstremna rješenja.

III

Formalna svojstva osnivačkog akta konsocijacije nemaju nikakve izravne veze s alokacijom nadležnosti. Na koji će način one biti raspodijeljene, stvar je odluke subjekata koji su sudjelovali u zaključivanju tog temeljnog akta. Ipak, ovdje je bitno vidjeti kome je dodijeljena nadležnost za izmjenu samog osnivačkog akta konsocijacije: građanima, članicama, posebnim tijelima, ili se pak primjenjuje neka od kombinacija. Tako može biti odlučeno da odluka o izmjeni temeljnog akta i nadalje počiva na istim subjektima koji su ga prvobitno zaključili, a moguće je ovlaštenje za odlučivanje o reviziji delegirati na posebna tijela. Po našem mišljenju, kriterij nosioca ovlaštenja za reviziju temeljnog akta konsocijacije ne može biti odlučujući kriterij za razlikovanje federacija od konfederacija. Poznato je, na primjer, da je za promjenu ustava Jugoslavije, koja je prema Ustavu iz 1974. godine federalna država potrebna suglasnost svih federalnih jedinica — Republika.

U suvremenoj ustavnoj teoriji ustav Sjedinjenih Država navodi se kao glavni primjer federalnog državnog ustrojstva. Dvodomno ustrojstvo Kongresa i precizno određen sustav kočnica i ravnoteže uzimaju se kao paradigma federalnog uređenja. Karakteristika je ustavnog uređenja Sjedinjenih Država, kako izuzetno oštro razraden sustav funkcionalne podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sud-

sku, tako detaljna regulacija odnosa federalne vlade s vladama federalnih jedinica. Tako, primjerice član 1. paragraf 8. Ustava SAD-a taksativno određuje nadležnosti Kongresa, dok paragraf 9. istog člana nabroja ovlaštenja koja se Kongresu uskraćuju. Ovlaštenja koja se uskraćuju državama nabrojana su u paragrafu 10. istog člana. Za potpuno razumijevanje tehnike vertikalne raspodjele ovlaštenja u Sjedinjenim Državama relevantni su još i član VI Ustava¹⁷, kojim se regulira odnos federalnih propisa i propisa donesenih od strane država, te amandman X, koji određuje gdje počiva tzv. reziduum nadležnosti. Rješavanje pitanja gdje počiva reziduum nadležnosti usko je vezano s atribucijom suvereniteta. Naime, nasuprot isključivom rješenju gdje nadležnost da se odlučuje o nadležnosti (engl. Competence of competence, njem. Kompetenz Kompetenz) počiva bilo na saveznoj državi, bilo na posebnim jedinicama, amandman X potvrđuje načelo prema kojemu suverenitet počiva na građanima koji ga delegiraju na različite razine vlasti. Pri tome značajna uloga u delimitaciji nadležnosti između federacije i federalnih jedinica u Sjedinjenim Državama počiva na Vrhovnom sudu, koji ima funkciju živog čuvara i tumača ustava. Judikatura Vrhovnog suda ukazuje da je u različitim razdobljima različito interpretirao ustavnu alokaciju nadležnosti¹⁸.

U Evropskoj zajednici problem alokacije nadležnosti je manje jasan. Funkcionalna podjela nadležnosti dijeli zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast tijelima Zajednice. Tako zakonodavne nadležnosti pripadaju Savjetu (Council) i u znatno manjoj mjeri Evropskom parlamentu, izvršne nadležnosti Komisiji, a sudske Evropskom sudu¹⁹. Međutim, jasna alokacija izvršena je tek u slučaju sudskih ovlasti. Zakonodavne nadležnosti Parlamenta uvelike su umanjene velikim ovlastima Savjeta u zakonodavnom postupku. Tako odlučujuće tijelo Zajednice ostaje Savjet, koji nema neposrednu demokratsku legitimaciju²⁰. Izvršne ovlasti Komisije također su ograničene. Njena uloga najveća je na međunarodnom planu, to jest u postupku zaključivanja međunarodnih ugovora koje sklapa Zajednica. Što se tiče teritorijalne (vertikalne) podjele nadležnosti, stvari su nešto jasnije. Nadležnosti Zajednice taksativno su nabrojane u članu 3. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice. Izvan toga, svi ostali poslovi spadaju

¹⁷ Član VI, alineja 2 navodi se kao klauzula supremacije (supremacy clause): »Ovaj ustav kao i oni zakoni Sjedinjenih Država koji će se od sada donositi, te svi sklopljeni ugovori ili oni koji će biti sklopljeni u ime Sjedinjenih Država — bit će vrhovni zakon zemlje; i suci u svakoj državi morat će ih poštivati, čak i u slučaju da time dolaze u sukob ma u čemu s ustavom bilo koje države. Amandman X odnosi se na alokaciju rezidualnih ovlaštenja. On u stvari predstavlja interpretacijsko pravilo koje treba primijeniti u slučaju dvojbe da li određena ovlaštenja propadaju federalnoj vladi ili vladama federalnih država: »Ovlaštenja koja ovim ustavom nisu data Sjedinjenim Državama, niti ih on zabranjuje državama, pridržavaju pojedine države ili narod«.

¹⁸ O tome detaljnije vidi u Stefanović, *Ustavno pravo*, Knjiga I, Školska knjiga, Zagreb 1965, str. 539. i dalje.

¹⁹ O tome detaljnije vidi u Rodin, S., *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb 1990.

²⁰ Moglo bi se kazati da je legitimacija Savjeta posredna. Naime, budući da se sastoji od članova vlada država članica, te s obzirom da te vlade imaju demokratski legitimitet, moglo bi se uzeti da je taj legitimitet, u posrednom obliku, prisutan i u Savjetu. Danas se, međutim, općenito smatra da u Zajednici postoji demokratski deficit. Na to upućuju i najnoviji prijedlozi za rekonstrukciju ustrojstva Zajednice. Vidi prethodni broj Političke misli: *Dva dokumenta o Evropskom političkom savezu*.

u isključivu nadležnost država članica. Tijela Zajednice mogu djelovati samo u okviru na njih prenesenih ovlaštenja. Ipak, da stvari ne bi bile potpuno jasne, pobrinuo se član 235. ovog ugovora. Njime je predviđeno da: »Ako u toku djelovanja zajedničkog tržišta bude potrebno poduzeti određene radnje kako bi se ostvarili ciljevi Zajednice, a ovaj ugovor nije predvidio potrebna ovlaštenja, Savjet će poduzeti prikladne mjere odlukom koju donosi jednoglasno na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Evropskim parlamentom«.

Izvršna vlast država članica ostaje neokrnjena. Odluke donesene na nivou Zajednice izvršavaju državni organi članica. U pogledu sudske vlasti, neki predmeti poput sporova iz radnih odnosa zaposlenih pri Zajednici stavljeni su u izravnu nadležnost Prvostepenog suda, a u nekim predmetima postoji mogućnost, pa i obveza upućivanja određenih predmeta na rješavanje Evropskom sudu. U takvim postupcima Evropski sud djeluje kao Ustavni sud rješavajući akcesorno o prethodnim pitanjima koja su se javila u postupku pred nacionalnim sudovima. Jedno od ključnih pitanja o kojem Evropski sud često odlučuje, pitanje je izravnog učinka normi Evropskog prava na pravne subjekte u državama članicama.

IV

U pravnom sustavu Evropske zajednice, ponaosob u vezi s primjenom normi evropskog prava razvila su se načela izravne primjene i izravnog učinka²¹. Dok je prvo od njih vezano uz opću prirodu osnivačkih ugovora Evropske zajednice kao međunarodnih ugovora, drugo je specifikum evropskog pravnog sustava, te bi se moglo reći da nalikuje tipičnim rješenjima kakva se primjenjuju u sustavima unutrašnjeg prava država. Ako razmotrimo strukturu pravnog poretka neke države, vidjet ćemo da pravne norme njena pravnog poretka tvore određenu hijerarhiju na čijem se vrhu nalazi ustav kao temeljni državni akt, a na dnu pojedinačni akti sudskih i upravnih organa vlasti. Između ta dva ekstrema nalazi se niz različitih pravnih pravila koja nazivamo ustavnim zakonima, zakonima, uredbama i drugačije. U skladu s načelom ustavnosti i zakonitosti, hijerarhijski niža pravna norma uvijek mora biti u skladu s višom²², i to kako u formalnom, tako i u materijalnom smislu. Sudovi, primjenjujući pravna pravila, moraju suditi na temelju ukupnog pravnog poretka, odnosno na temelju ustava, zakona, te odnosnih podzakonskih akata. Međutim, nisu sve ustavne, pa niti zakonske norme, podobne za izravnu primjenu od strane sudova. Primjerice, kako bi sud mogao izravno primijeniti normu iz člana 4. Ustava Republike Hrvatske, koja kaže: »U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu izvršnu i sudbenu«. Moguće je izravno primijeniti samo one pravne norme koje pravnim subjektima daju određena prava ili pak nameću neke obveze, odnosno takve pravne norme koje su sposobne proizvoditi izravne

²¹ U engleskoj terminologiji za pojam »izravna primjena« koristi se izraz »direct applications«, a za pojam »izravni učinak«, »direct effect«. O njihovom sadržaju vode se doktrinarne rasprave, a Evropski sud razvio je u tom pogledu vlastitu praksu.

²² U formalnom smislu to znači da niža pravna norma mora biti donesena u postupku koji je predviđen višom normom. U materijalnom smislu to znači da sadržaj niže norme ne smije biti suprotan sadržaju više.

pravne učinke. Stoga treba zaključiti da izravna primjena pravnih normi ne ovisi ni o čijoj dobroj volji, već o samoj njihovoj prirodi — svojstvu da mogu proizvoditi prava i obveze za pravne subjekte. Dakako, ta prava mogu biti zamjenjiva i na temelju negativne normativne formulacije. Jasna i nedvosmislena zabrana stvara na drugoj strani pravo. Takva je, primjerice, norma člana 21. stava 2. Ustava Republike Hrvatske, koja kaže: »U Republici Hrvatskoj nema smrtno kazne«. Slično je i u pogledu međunarodnih ugovora. Neki međunarodni ugovori reguliraju isključivo odnose među državama, te se njihove pravne norme uopće ne odnose na fizičke i pravne osobe. S druge strane, neki ugovori odnose se i na pravne subjekte u državama potpisnicama, bilo da im jamče kakva prava, bilo da im postavljaju obveze. Međutim, da bi se međunarodni ugovor mogao primjenjivati u nekoj državi, potrebno je da ga ona na određeni, ustavom utvrđeni način, unese u svoj pravni sustav. Danas se najšire primjenjuju dvije metode prihvaćanja pravnih pravila međunarodnog prava, adopcija i transformacija. Prema prvoj, međunarodni se ugovor ratificira, te ga sudovi primjenjuju izravno, na temelju akta o ratifikaciji, i to kao pravna pravila međunarodnog prava. U takvim slučajevima, norme međunarodnog prava imaju veću pravnu snagu od zakonskih normi te države. Metoda adopcije instrumenata međunarodnog prava čini se da je najpotpunije izražena američkom doktrinom *self-executing* ugovora. Naime, da bi neki međunarodni ugovor bio *self-executing* karaktera, on mora ispunjavati dva uvjeta. Kao prvo, ugovor mora na odgovarajući način biti unesen u pravni sustav odnosno države. U Sjedinjenim Državama tu pretpostavku omogućuje član VI Ustava²³, koji određuje da federalni zakoni i međunarodni ugovori sklopljeni u ime Sjedinjenih Država predstavljaju vrhovni zakon zemlje, te ih suci u federalnim državama moraju poštivati, što znači prihvaćanje monističkog pristupa. Međutim, pored ovog osnovnog zahtjeva potrebno je također da ugovor bude podoban za izravnu primjenu od strane sudova, to jest da njegove norme u odnosu na građane mogu proizvoditi izravne pravne učinke. U Sjedinjenim Državama jedna od ključnih presuda u vezi sa *self-executing* ugovorom donesena je u predmetu *Foster and Elam v. Neilson* iz 1892. godine. Donoseći presudu, sudac Marshall odlučio je da međunarodne ugovore redovni sudovi trebaju smatrati izvorom prava jednake vrijednosti kao što je to bilo koji zakonodavni akt uvijek kada se mogu primjenjivati bez donošenja kakvih dodatnih zakonskih propisa (»...to be regarded in courts of justice as equivalent to an act of the Legislature whenever it operates of itself, without the aid of any legislative provision...«). Dakako, vidjeli smo, nisu sve pravne norme podobne za proizvodnju takvih pravnih učinaka. Riječju, svojstvo »*self-executing*«²⁴ koje se pripisuje međunarodnim ugovorima u stvari je stjecaj dviju svojstava: jednog koje treba pripisati ustavnom uređenju države kojim se prihvaća monistička koncepcija odnosa unutrašnjeg i međunarodnog prava, te drugog

²³ »Ovaj ustav kao i oni zakoni Sjedinjenih Država koji će se od sada donositi te svi sklopljeni ugovori ili oni koji će biti sklopljeni u ime Sjedinjenih Država bit će vrhovni zakon zemlje; i suci u svakoj državi morat će ih poštivati čak i u slučaju da time dolaze u sukob ma u čemu s Ustavom ili zakonima bilo koje države«. Prijevod Štefice Deren-Antoljak.

²⁴ O tome više vidu u Wiess, Friedl, *Self Executing Treaties and Directly Applicable EEC Law in French Courts*, LIEI 1979/1 str. 51 *et seq.*

koje treba pripisati pravnoj normi samog ugovora koja treba biti takva da po svojoj prirodi može proizvoditi neposredne pravne učinke. Stoga bi se moglo reći da u slučaju stjecaja upravo navedenih okolnosti nastaje »self-executing efekt«, koji se samo prividno pripisuje relevantnoj pravnoj normi, dok u stvari proizlazi kako iz prirode pravne norme, tako i iz svojstva relevantnog pravnog poretka.

Prema metodi transformacije, koja se primjenjuje u državama koje prihvaćaju koncepciju dualizma²⁵, da bi norma međunarodnog prava imala pravnu snagu, potrebno ih je pretvoriti (transformirati) u norme internog prava. Tada sudovi ne primjenjuju više izvor međunarodnog, već izvor unutrašnjeg prava. Država koja danas čvrsto stoji na postavkama dualizma je, primjerice, Velika Britanija. Na ovom mjestu nećemo se posebno baviti tom koncepcijom.

U složenim državama, poput federalnih, stvar je nešto drugačija, budući da u njima već postoje dva legitimna pravna poretka čije odredbe stvaraju neposredne pravne učinke za pravne subjekte. Naime, u pravnom poretku federalne države, za razliku od pravnog poretka međunarodnog prava, ne postoji potreba za ratifikacijom pravnih normi koje se donose na saveznoj (supralokalnoj) razini. Da bi nastao self-executing efekt dovoljan je samo jedan element — naročito svojstvo same pravne norme. U takvom pravnom poretku pravne norme međunarodnog prava javljaju se kao treći izvor prava koji može djelovati izravno prema građanima. Utoliko bi se moglo braniti gledište da su pravne norme koje donosi federalni zakonodavac, ukoliko proizvode izravne učinke, slične pravnim normama izravno primjenjivog međunarodnog prava. Razlika nije u prirodi pravne norme, već u prirodi pravnog poretka u kojem se ta norma mora primjenjivati. Naime, pravni subjekti stječu prava i obveze na temelju svih normi koje proizvode izravne pravne učinke, bez obzira na njihov izvor, koje može biti različit: zakon federalne jedinice, savezni zakon, ustav, ili pak međunarodni ugovor. Izvor legitimiteta tih pravnih normi u svakom su slučaju građani, bilo da su ih prihvatili osobnim izjašnjavanjem (referendum), bilo da su ovlasti za to delegirali predstavničkom tijelu, konstituanti, ili pak izvršnoj vlasti koja je u ime građana potpisala međunarodni ugovor.²⁶

Ukratko zaključak ovog dijela izlaganja mogao bi biti slijedeći: nije odlučujuća karakteristika federalnog uređenja to što savezno zakonodavstvo proizvodi neposredne pravne učinke za građane. Istu pojavu primjećujemo i u državama koje su prihvatile monistički pristup u pogledu self-executing međunarodnih ugovora. Drugi zaključak koji proizlazi iz ove kratke analize jest da se kao bitna odrednica konfederalnog uređenja ne može uzeti odsustvo izravnog pravnog učinka konfederalnih pravnih pravila u odnosu na građane. Ta i su-

²⁵ O koncepcijskim razlikama između monizma i dualizma postoji opsežna literatura. Suštinska je razlika što se u skladu s monističkom koncepcijom unutrašnji pravni poredak i poredak međunarodnog prava smatraju jedinstvenim pravnim sustavom. Dualizam polazi od pretpostavke odvojenosti internog i međunarodnog prava. Vidi primjerice Degan, »Jugoslavensko pravosuđe i međunarodne konvencije o pravima čovjeka«, *Odvjetnik*, 7—12 (1989), Zagreb 1989. str. 20—37. na stranici 24, ili Andrassy, *Međunarodno pravo*, osmo izdanje, Školska knjiga, Zagreb 1984.

²⁶ To je gledište, vidjeli smo, zastupao i Wheare, iako je analiza kojom je došao do istog zaključka drugačija.

verene države-članice nekog konfederalnog saveza dužne su poštivati izravno primjenjive norme međunarodnog prava. Nisu li tada *per analogiam*, ili čak *a fortiori* dužne priznati izravne pravne učinke onim normama konfederalnog ugovora koje su za takvu primjenu podobne. Jer za države koje priznaju pravni monizam, izravni učinak normi međunarodnog prava na vlastite pravne subjekte proizlazi iz sadržaja tih pravnih pravila, a ne formalnih karakteristika samog ugovora.

ZAKLJUČAK

Pokušajmo iz dosadašnjeg izlaganja izvesti neke zaključke. Prvo, čini se da za pravno određenje neke konsocijacije kao federacije, odnosno konfederacije, nisu bitne formalne karakteristike njenog temeljnog akta. Na primjeru Njemačke pokazali smo da, suprotno prevladavajućem shvaćanju, federalne države mogu nastati i međunarodnim ugovorom, a na primjeru Evropske zajednice da međunarodni ugovor može imati većinu materijalnih svojstava ustava. Da bi se odredila priroda neke konsocijacije, potrebno je analizirati kako materijalne karakteristike njenih temeljnih pravnih akata, tako i realitet društvenih i političkih odnosa koji se u njenom okviru odvijaju.

Nadalje, čini se netočnom tvrdnja da konfederacije nemaju međunarodni pravni subjektivitet. Ukoliko je on nedvosmisleno priznat i međunarodnim organizacijama, ne vidimo valjani razlog zbog čega ga ne bi mogli imati konfederalni savez. Razlika može postojati ne u egzistenciji pravne sposobnosti konfederalnog saveza, već u opsegu njegove djelatne sposobnosti. Razlika je, dakle, kvantitativne, a ne kvalitativne prirode.

Neposrednost učinka pravnih normi na građane i druge pravne subjekte nije dovoljan kriterij za razlikovanje federalnih država od konfederalnih saveza. Danas mnoge norme međunarodnog prava stvaraju izravno prava i obveze za pravne subjekte suverenih država. Primjerice, građani država potpisnica Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, mogu svoja prava ostvarivati neposredno pred Evropskom komisijom i Evropskim sudom za ljudska prava. Takvih primjera ima još mnogo. U okviru pravnog sustava Evropske zajednice, mnoge pravne norme donesene od strane nadnacionalnih institucija, ponaosob Savjeta Evropskih zajednica, stvaraju izravne pravne učinke za pravne subjekte u državama članicama. Usprkos toj činjenici, ne možemo reći da je Evropska zajednica federalna država. U prihvaćanju međunarodnih izvora prava kao izvora unutrašnjeg prava država značajnu ulogu ima sve šire prihvaćanje monističke koncepcije odnosa internog i međunarodnog prava. S druge strane, u sustavu međunarodnog prava sve češće se donose takve pravne norme koje su po svojoj prirodi pogodne za izravnu primjenu. Kombinaciju ova dva svojstva nazvali smo »self-executing effect«.

U dosadašnjem izlaganju nastojali smo relativizirati razlike koje postoje između federalnih država i konfederalnih saveza, s jedne, te međunarodnih organizacija i konfederalnih saveza, s druge strane. Svakako treba reći da ne postoje ideal-tipski modeli. U federalnim državama mogu se primjenjivati kon-

federalni elementi, a konfederacije mogu koristiti pojedina federalna rješenja. Konačno, kao što je to vidljivo na primjeru Evropske zajednice, međunarodne organizacije mogu koristiti istovremeno federalna i konfederalna iskustva. No, naša namjera nije niti bila da utvrdimo kriterije za razlikovanje federacija od konfederacija. Kako smo istakli na početku ovog rada, željeli smo ukazati na zastarjelost nekih do sada uvažених shvaćanja.

Konfederalni savezi doživjeli su svoje zlatno doba u razdoblju prije francuske građanske revolucije, u kojoj je rođena suvremena građanska država. Nakon toga slijedi razdoblje u kojem se na temelju iskustva Sjedinjenih Američkih Država formiraju brojne federalne države. Danas smo svjedoci sve veće međunarodne povezanosti i nastanka nove uloge međunarodnog prava. Neki modeli koji su svojedobno bili iskorišćeni u stvaranju federalnih država, danas se uvelike koriste i da bi se normama međunarodnog prava priznao izravni učinak na pravne subjekte u pojedinim državama. To je osobito izraženo u pravnom sustavu Evropske zajednice, gdje pravne norme donesene na nadnacionalnoj razini stvaraju obvezatne pravne učinke i za građane. Zato je nesporno da je Evropska zajednica već danas mnogo više od saveza država. U svakom slučaju, državni savezi koji bi mogli nastati u suvremenim uvjetima, bit će bitno različiti od svojih historijskih prethodnika.

Siniša Rodin

IS A EUROPEAN CONFEDERATION POSSIBLE?

Summary

This paper discusses the constitutional and legal structure, the characteristics, the legal functioning, and the international subjectivity of federal and confederal unions. These questions are studied on the examples of the Federal Republic of Germany and of the European Economic Community. The differences between federal states and confederal unions acquire their specific significance when individual problems and socio-political relationships are being considered. Historical examples of confederal unions have little legal and political value for an up-to-date discussion of state unions and federations.