

NASTANAK I RAZVITAK FEDERALIZMA

1. Federalizam predstavlja širok i složen pojam. Etimološki korijen same riječi pokazuje i njegove početne oblike. *Focdus*, oris (lat.) znači savez i početni oblici federalizama bili su obični savezi, koji su u određenoj mjeri povezivali samostalne države ali nisu ograničavali međutim, njihovu samostalnost i nisu stvarali višu pravnu vlast nad njima.

Svijet staro Grčke, u klasično doba razvoja helenske kulture, bio je, ne bez razloga, poprište na kojem se u značajnijoj mjeri počinju razvijati oblici, koji kasnije u promijenjenim društvenim uvjetima rezultiraju, stvaranjem modernih federativnih država.

Ti početni oblici ranog federalizma u kojem se povezuju polisi — patuljaste države gradovi — nose nazive: simahije, koinona odnosno simpolitije. Simahija je, u stvari, običan savez između dvaju ili više polisa. U simahiji ne postoji nikakav zajednički organ. Simahija je savez u kojemu polisi na temelju preuzetih obveza i ugovornih međusobnih prava osiguravaju zajedničko, usklađeno djelovanje u postizavanju ciljeva utvrđenih ugovorom o stvaranju simahije. Naime, u njemu se također ne stvara nikakva viša pravno nadređena vlast nad onom koja se konstituira u polisima, koji se uključuju na temelju ugovora u koinon. Ali za razliku od simahije, u koinonu se za vršenje poslova, predviđenih ugovorom o stvaranju koinona formira poseban organ sastavljen od predstavnika pojedinih polisa. Taj organ ima određena prava da donosi odluke, u pravilu na temelju suglasnosti predstavnika svih u koinonu udruženih polisa i da vrši takve poslove. Simpolitija je daljnji korak i stupanj povezivanja polisa u te rane saveze, na tlu stare Grčke. Kao i koinon i simpolitija ima zajedničke organe koji se staraju o poslovima utvrđenim ugovorom o stvaranju takvog saveza, tj. simpolitije, kao poslovima od zajedničkog interesa o kojima će se odlučivati u zajedničkom organu. Ali simpolitija se razlikuje od koinona po tome što ne samo da ima zajednički organ nego se u njoj i stvara veći stupanj zajedništva svih građana polisa obuhvaćenih simpolitijom. U simpolitiji se građanima svakog polisa priznaju određena prava i na području drugih polisa. Najčešći slučaj je da im se priznaje pravo slobodne trgovine na području svih polisa udruženih u simpolitiju, što zapravo znači proširenje tržišta koje omogućuje uspješniji razvoj dotične grane djelatnosti. Nadalje, vrlo često se građanima svakog polisa udruženog u simpoli-

tiji priznaje pravo da stiču nepokretnu imovinu na području drugih polisa i eventualno druga prava koja su ugovorom o stvaranju simpolitije odnosno odlukama sporazumno donesenim u organu simpolitije utvrđena. Na taj način simpolitija počinje da se razvija u pravcu stvaranja šire zajednice, zajednice građana svih polisa obuhvaćenih simpolitijom. Makar je taj proces u staroj Grčkoj ostao ograničen na relativno uski krug prava ipak se time zacrtavaju i putevi daljnjeg razvoja federalizma.

2. U staroj Grčkoj možemo otkriti i činioce koji motiviraju stvaranje takvih oblika povezivanja. Prvi razlog leži u sferi obrane od vanjskog neprijatelja. Minijaturni, u većini slučajeva, polisi lako su ranjivi od neprijatelja. Pogotovo u slučajevima kada je taj neprijatelj ozbiljna snaga koja dolazi iz okvira same Grčke, a naročito ako dolazi sa širih teritorija na kojima se formiraju carstva, kao što je Perzijsko carstvo koje je težilo potčinjavanju polisa svojoj vlasti. Pod takvim okolnostima minijaturni polisi imali su šansu da obrane svoju samostalnost samo ako se udruže i na taj način povećaju svoju obrambenu sposobnost. Drugi bitni motiv za takvo povezivanje leži u ograničenosti ekonomije grčkih polisa. S obzirom na ograničenost njihovih prirodnih resursa njihova ekonomika nije bila sposobna da postane autarhična. Ona je nužno upućena na nadopune s ekonomijom drugih polisa. To su dva osnovna faktora koji su utjecali na stvaranje početnih oblika federalizma u staroj Grčkoj, i u toku čitavog razvitka federalizma utjecali su na stvaranje i kasnijih razvijenih oblika federalizma, naravno nadopunjujući se tokom vremena i drugim značajnim činiocima, koji su djelovali i djeluju u istom pravcu.

3. Oblici ranog federalizma u staroj Grčkoj bili su po svojoj biti obrazac i za ograničene oblike federalizma koji se javljaju u toku srednjeg vijeka i kasnijeg doba do stvaranja prvih značajnijih konfederacija, odnosno moderne federativne države. U tom vremenskom razdoblju najčešće se federativne veze javljaju kod samostalnih gradova koji se radi jačanja svoje obrambene moći ili stvaranja povoljnijih uvjeta za svoj ekonomski razvitak povezuju u razne saveze. Historijski primjeri takvih saveza koji predstavljaju najznačajnije oblike jesu savez lombardskih gradova u Italiji, savez švapskih gradova, Hansa ili savez sjevernonjemačkih trgovačkih gradova koji razvijaju trgovinu na Baltiku itd.

KONFEDERACIJE I NJIHOVE KARAKTERISTIKE

4. Faktori koji su doveli do stvaranja početnih oblika federalizma utjecali su i na stvaranje konfederacija.

U konfederacijama je međusobno povezivanje država u pravilu šireg opsega i jačeg intenziteta od onoga koji nalazimo u ranijim oblicima federalizma, ali priroda veze se u svojoj biti nije izmijenila.

To se lako može uočiti, ako se razmotre motivi koji države navode na takvo povezivanje i oblici organizacije kod pojedinih značajnijih konfederacija.

Nastanak američke konfederacije, tj. konfederacije koju »Clancima o konfederaciji« stvara trinaest oslobođenih bivših engleskih kolonija uvjetovan je

prvenstveno opasnošću da bi Engleska mogla pokušati ponovno uspostaviti svoju vlast nad njima. Kao što su u toku oslobodilačkog rata tek udruženim naporima uspjeli osigurati sebi slobodu, tako je bilo jasno da i nakon oslobođenja imaju šansu da tu slobodu sačuvaju samo pod uvjetom da se radi njene obrane međusobno udruže i povežu.

»Članci o konfederaciji«, stvoreni u toku rata, predstavljali su i početni oblik povezivanja oslobođenih država u miru. Iz analize samih »Članaka« može se jasno uočiti priroda te tvorevine.

Njena pravna osnova je međunarodni ugovor sklopljen među slobodnim i suverenim državama, na temelju njihove slobodno izražene volje, i to svake države posebno, a izražena u posebnom aktu pod naslovom »Članci o konfederaciji«. Kao što je stupanje u konfederaciju stvar slobodnog opredjeljenja svake države članice koja se povezuje u konfederaciju, tako svaka zadržava i slobodu odlučivanja u pogledu istupanja iz konfederacije.

Prema tome formiranjem konfederacije ne stvara se nova država niti kreira nova viša pravna vlast koja bi ograničavala suverenost u konfederaciji obuhvaćenih država. Konfederacija je po svojoj prirodi samo jedan specifičan oblik saveza država.

Konfederacija je po svojoj prirodi samo jedan specifičan oblik saveza država.

Ta osnovna karakteristika američke konfederacije održava se i u njenim organizacijskim oblicima i funkcijama koje vrši, kao i načinu na koji ona te funkcije ostvaruje.

Konfederacija ima samo jedan zajednički organ: Kongres konfederacije. Njega sačinjavaju delegati koje upućuju države-članice konfederacije, s tim na svaka od njih ima pravo da uputi 2—7 delegata. Broj delegata koje članica upućuje nema odlučno značenje donošenje samih odluka, jer svaka delegacija ima u stvari samo jedan glas, ona se pri glasanju ne može cijepati. A osim toga u većini slučajeva, i u svim političkim značajnijim pitanjima, Kongres konfederacije donosi odluku pod uvjetom da je prihvate delegacije svih članica. Dakle u odlučivanju je primijenjen princip unisonosti, a ne princip majorizacije. Samo u ograničenom broju slučajeva koji nisu od političkog značenja »Članci« dopuštaju da se odluka donosi i na temelju većine. Ali i u tom slučaju ta većina je kvalificirana, tj. odluku moraju prihvatiti delegacije najmanje devet, od ukupno trinaest, država koje sačinjavaju konfederaciju.

Prema tome jasno je uočljivo da su jedini konstitutivni element konfederacije — države-članice. Građani nisu neposredno podređeni organima konfederacije, niti neposredno utječu na njihovo konstituiranje i rad.

Konfederacija stoga nema tipične državne funkcije: da donosi zakone i druge propise, tj. da vrši zakonodavnu funkciju; da vlastitim organima osigurava izvršenje svojih propisa i vlastitim sudovima rješava sporove među građanima.

Te osnovne karakteristike se mogu uočiti i kod drugih konfederacija: Švicarske, Njemačke i dr.

NASTANAK I KARAKTERISTIKE FEDERATIVNOG DRŽAVNOG UREĐENJA

5. Nastanak federalizma i razvitak njegovih raznolikih oblika u povijesti uvjetovani su određenim karakterističnim objektivnim faktorima u pojedinim društvima odnosno državama, a koji se na odgovarajući način održavaju i u svijesti ljudi. Federativni oblici povezivanja nastaju tamo gdje različiti objektivni faktori (najčešće kao što smo istakli: potreba obrane i zajednički ekonomski interesi, ali i drugi) potiču i razvijaju težnju za povezivanjem u širu zajednicu, ali gdje istovremeno, pod utjecajem drugog niza objektivnih faktora, većina ne želi potpuno jedinstvo i u svemu. Dakle, gdje se nasuprot težnji za jedinstvom javlja i težnja za održavanjem svoje ranije samostalnosti, bar u određenom dijelu društvenih pitanja i poslova.

O intenzitetu jedne i druge komponente u pojedinim federativnim zajednicama ovisi u stvari i oblici federalizma i odnosi koji se u takvim zajednicama uspostavljaju. Ali istovremeno postojanje obje te komponente, i intenziteta u dovoljnoj mjeri preduvjet je za nastanak i održavanje federativno organiziranih zajednica. Ako bi jedna od tih komponenti nestala u objektivnim karakteristikama društvene zajednice i istovremeno u svijesti građana federalizam bi izgubio svoju prirodnu osnovicu. Potpuna prevaga težnje za ujedinjavanjem, ako ne bi bila moderirana suprotnom težnjom za održavanjem posebnosti i samostalnosti, prirodno bi vodila unitarnoj državi. U obratnom slučaju, ako bi nestala svaka potreba i težnja za povezivanjem, federativno povezivanje članica bi izgubilo svaki svoj smisao i stoga bi se prirodno javljale tendencije za raskidanjem takvih odnosa.

U cjelini gledano, posebno s aspekta razvitka starijih federativnih zajednica, proces se razvija u postepenom jačanju objektivnih faktora koji razvijaju težnju za užim povezivanjem. Prirodno je stoga da, u času kad se bitnije mijenja odnos između težnji za povezivanjem i onih koje zahtijevaju održavanje samostalnosti, kad prve jače dođu do izražaja da će se u procesu razvitka federalizma javiti i novi oblici koji zadovoljavaju te težnje i odgovaraju novom odnosu utjecaja jedne i druge komponente federalizma. Nije slučajno da su stare konfederacije vremenom prerastale u novi oblik federativnog povezivanja — federativni oblik državnog uređenja. Tri najstarije federativne države — Sjedinjene Američke Države, Švicarska i Njemačka — započele su proces razvitka svoje federativne zajednice najprije u obliku konfederacija, da bi kasnije, na određenom stupnju razvitka i međusobne povezanosti razvile čvršći oblik federativne zajednice — federativni oblik državnog uređenja, tj. postale federativne države.

6. Uvjerljiv historijski primjer tog procesa svakako je prerastanje američke konfederacije uspostavljene »Člancima o konfederaciji« u prvu modernu federativnu državu.

»Veza uspostavljena među državicama su »Članci o konfederaciji« bila je zaista slaba i pružala je državicama gotovo potpunu slobodu djelovanja.

Takvo rješenje urodilo je uskoro i određenim posljedicama. Samostalnost političke vlasti pojedinih državnica ubrzo je počela dovoditi do međusobnih sporova, do pokušaja podizanja ekonomskih barijera među državicama. Pored toga, unutar samih državnica pojačala se suprotnost između bogatijih slojeva

i širih slojeva farmera, koji su pod ekonomskim teretima, uvjetovanim ratnim naporima za oslobođenje, naglo počeli siromašiti i postali prezaduženi. Nakon oslobođenja u mnogim državama su takve radikalnije grupe ostvarivale svoj upliv na političku vlast i počele primjenjivati razne društveno-ekonomske mjere — kao što je prinudno djelomično smanjivanje novčanih obveza siromašnih dužnika, izdavanje novčanica bez odgovarajućeg zlatnog pokrića i sl.

Takav razvoj počeo je ozbiljno ugrožavati interese američke buržoazije. Potpomognuta većinom intelektualaca ona je uskoro počela voditi energičnu borbu za izmjenu postojećeg stanja stvorenog »Člancima o konfederaciji« i za stvaranje čvršće unije među državicima. Najradikalniji su težili stvaranju unitarne države.

Nesumnjivo je da je takvo rješenje bilo ne samo u interesu buržoazije, već da je — gledano s historijskog aspekta — predstavljalo neposrednu kariku u historijski nužnom i prirodnom razvitku američkih država. Zbog toga je ideju stvaranja čvršće unije — pod pritiskom rastućeg nereda, nesigurnosti i ekonomskih teškoća — postepeno dobivala sve više pristaša. Ali i pored toga objektivne razlike i suprotnosti među državama, a i posebne tradicije nastale historijskom odvojenošću (makar i relativnom) ranijeg političkog razvitka u kolonijalnoj etapi, onemogućavale su stapanje američkih država u jedinstvenu unitarnu državu, odnosno učinile ga neprihvatljivim. Takvo rješenje nije odgovaralo većini a i objektivno nije odgovaralo potrebama i mogućnostima toga vremena.

Prema tome rješenje problema trebalo je ponovno potražiti u kompromisu između pogleda i zahtjeva unitarno orijetiranih snaga i pristaša što veće samostalnosti država. Samo što je postignuti kompromis sada u mnogo većoj mjeri sadržavao elemente jedinstva i povezivanja unutar Unije nego što je to bio slučaj s »Člancima o konfederaciji«.¹

Međutim uređenje federativne zajednice, koje se u tim uvjetima mijenja, poprima sada nove oblike i mijenja samu bit federativne zajednice.

Pravne osnove nove Unije, pravni akt kojim se ona kreira nije više međunarodni sporazum koji sklapaju suverene države. To je ustav koji proizlazi iz odluke ustavotvorne vlasti — ustavotvornog Kongresa u Filadelfiji 1787. Stupanje na snagu tog ustava nije uvjetovano unisonošću svih država, jer on predviđa da će stupiti na snagu kad ga ratificira najmanje devet od ukupno trinaest država. Prema tome princip unisonosti je zamijenjen principom kvalificirane većine. Do 1789. ratificiralo ga je doduše svih trinaest država, ali ta činjenica, makar od velikog političkog značenja, nije pravno odlučna za utvrđivanje pravnih karakteristika nove federativne zajednice.

To pokazuje da je Unija postala i sama država,² u okviru koje su obuhvaćene ranije samostalne i suverene države članice konfederacije. Ta činjenica se, naravno, izražava i u nizu drugih pitanja koja novi ustav rješava na nov način. Unija tj. federacija ima sve tipične organe jedne države: Kongres kao

¹ Veljko Mratović: Politički sistemi (komparativno), svezak 3: Sjedinjene Američke Države, Zagreb 1965, skripta Visoke upravne škole u Zagrebu, str. 7 i 8).

² Većina teoretičara koji se bave ovim problemima smatraju ovo bitnom razlikom između konfederacije i federativne države: »Dva pojma — federativna država i konfederacija država — razlikuje se po tome što samo prva od ovih dviju formi posjeduje suverenost, izraženu u pravu centralne vlasti da slobodno utvrđuje svoju nadležnost, i prema tome predstavlja državu. Konfederacija države, naprotiv, nije država već samo savez država; suverenost ovdje ne počiva u centralnoj vlasti već u udruženim državama«. (Le Fur: Htat federal et Confederation u Etats, 1896, cit prema Brugmans — P. Duclos Le federalismo contemporaine).

zakonodavni organ, Predsjednika kojemu novi ustav povjerava izvršnu funkciju i posebne federalne sudove.

To je nužno jer je federacija na temelju novog ustava nosilac, u ustavnom utvrđenom obimu, svih triju tipičnih državnih funkcija. Ona donosi propise, svojim izvršnim i upravnim organima osigurava njihovu primjenu i svojim federalnim sudovima rješava sporove koji nastaju u odnosima koji se reguliraju propisima federacije.

Promijenio se i položaj građana. Oni nisu više podređeni samo organima vlastite države niti su u izravnom odnosu državom članicom — samo sa svojom tj. posebnom jedinicom federacije. Oni su sada, za određeni djelokrug nadležnosti organa federacije, izravno podređeni i organima federacije u odnosu, su s njime.

»Konfederacija (savez država) je udruženje više država, stvoreno s ciljem da se jednoobrazno rješavaju pitanja od zajedničkog interesa. Stvaranjem konfederativne veze između više država ne stvara se, prema tome, nova država. Stvaraju se samo izvjesni odnosi između onih država koje stupaju u konfederaciju, i to na osnovu ugovora koje one sklapaju. To znači da se konfederacija zasniva na ugovoru. Zato se mora reći da je konfederacija zajednica više država međusobnog karaktera. Na nju se zato i odnose propisi međunarodnog prava«:

»Federacija, međutim, nije udruženje država, nego je ona sama država u pravnom smislu riječi. Nad posebnim jedinicama federacije postoji nesumnjivo viša vlast, vlast federativne države. Ta se država ne zasniva na međunarodnom ugovoru, nego na ustavu. To znači da odnosi između posebnih jedinica i federacije nisu regulirani propisima međunarodnog prava, nego propisima unutrašnjeg prava, propisima federativnog ustava.«³

Ne treba međutim, zaboraviti da ima i drugačijih shvaćanja, koja pokazuju da se među tim oblicima ne mogu uvijek povlačiti jasne granice

»Neobičan interes bio je usredotočen na to da se utvrdi prelomna točka na kojoj federativna država prelazi u federaciju ili savez država, jer se čini da u tom momentu nastaje prelaz iz jedinstva (bez obzira kako je organizirano) u višestrukost. Ali to je samo iluzija: jer federativnu državu je teško jasno odijeliti od federacije (— saveza) država kao što ju je u isto vrijeme teško odijeliti od potpune decentralizirane države. Federalna shema, općenito govoreći, teži da kombinira u određenoj mjeri jedinstvo s različitosti; različitosti su obično teritorijalno odvojene, kao što je francuski govorni jezik u zapadnoj Švicarskoj i njemački u istočnoj. Federalizam je forma političke organizacije prikladna za zajednice gdje se teritorijalno posebno locirani uzorci ciljeva, interesa i tradicija mogu efektivno ostvarivati zajedničkim naporima u ostvarivanju zajedničkih ciljeva i interesa i kultiviranju zajedničkih tradicija. Da li je pojedinu federalnu strukturu bolje opisati kao jedinstvenu federativnu državu ili kao federaciju (= savez) više država, katkada može biti teško odrediti. Razliku treba povući u skladu s međusobnim odnosom tih raznih ciljeva. Isto vrijedi i za teritorijalnu podjelu državne vlasti. Kad su partikularistički lokalni ciljevi dovoljno jaki i kompaktni da čvrsto vežu jedan teritorij u okviru šire grupe (prostora) održavajući ga ili formirajući u autonomnu

³ J. Stefanović: Ustavno pravo, knjiga I, Zagreb 1965. str. 496-499.

grupu, tada je prikladan oblik političke organizacije konfederacija. Na drugoj strani, federativna država nastaje kad kolidirajući ciljevi (interesi, tradicije, svrhe) nisu više dovoljno jaki da bi održali autonomnost (= samostalnost) uže jedinice. Razlike između federativnog i konfederativnog tipa organizacije ne trebaju da nas zaslijepe u pogledu velikih sličnosti koje vladaju među njima. Zajednice lako prelaze iz jedne forme u drugu. Jer, da ponovimo, one su obe organizacijski oblici nastali u odgovoru ne (različite) kombinacije zajedničkih i partikularnih ciljeva.⁴

Prema: tome federativna država ima dva osnovna konstitutivna elementa: države-članice tj. posebne jedinice, na jednoj strani, ali i neposredno građane kao drugi element.

Ali osnova svakog federalizma — istovremeno postojanje suprotstavljenih težnji za povezivanjem i održavanjem samostalnosti — održava se i u novorazvijenom obliku federativnog povezivanja. Težnji za samostalnošću odgovara pravo posebnih jedinica na samoorganizaciju. One vlastitim ustavnim ustavima slobodno odlučuju o kreiranju svojih organa. One preko tih organa vrše, u dosta širokim razmjerima, sve tri osnovne državne funkcije; zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Naime, izuzev poslova koji su saveznom ustavom stavljeni u djelokrug organa federacije (ili izričito zabranjeni) samostalno određuju i poslove i granice ovlaštenja svojih organa.

Na drugoj strani činjenica da posebne jedinice čine bitan konstitutivni element federativne države rezultira i posebnim oblicima participacije tih jedinica u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti federacije. Naime, savezna skupština — Kongres — sastoji se od dvaju, u osnovi ravnopravnih domova: Predstavničkog doma, čije članove biraju građani na principu srazmjerne zastupljenosti svake posebne jedinice prema broju birača, i Senata koji se sastoji od predstavnika svake državnice, i to na principu pariteta, tj. tako da svaka državnica bira po dva senatora bez obzira na svoju veličinu, što ujednačava utjecaj posebnih jedinica prilikom donošenja odluke.

7. Iako su ova dva elementa federativnog uređenja — pravo na određeni stupanj autonomije i pravo na participaciju posebnih jedinica u odlučivanju o pitanjima iz nadležnosti federacije — karakteristična za ovaku modernu federativnu državu, ipak u pojedinostima se mogu javljati manje ili veće razlike. Nadležnost organa federacije može biti određena uže ili šire, a time osigurana šira odnosno uža autonomija posebnih jedinica. Pravo na participaciju također varira, različito se rješavaju pojedina pitanja vezana uz konstituiranje drugog doma federativne skupštine itd. Te razlike prirodna su posljedica različitosti stanja u pojedinim federativnim državama. U nekima su jače izražene tendencije za jedinstvom, a u nekima težnje za održavanjem samostalnosti posebnih jedinica. I u svakoj federativnoj državi odnos između jednog i drugog elementa vremenom se mijenja.

Stoga federacija nije po karakteristikama organizacije i uređenju odnosa između federacije i posebnih jedinica precizno određeni oblik državnog uređenja. U gotovo svakoj federativnoj državi javljaju se razlike u pogledu rješenja pojedinog pitanja. Zbog toga nije uvijek ni lako povući granicu između pojedinih oblika državnog uređenja, jer oni mogu i da se miješaju, kao rezultat postepenog prerastanja iz jednog oblika u drugi.

⁴ Carl J. Friedrich: *Constitutional Government and Democracy* Boston 1950. str. 190-191.

Ipak osnovne karakteristike pojedinog oblika federalizma, bar kao teorijski model koji služi kao mjerilo u komparativnoj analizi pojedinih historijskih konstituiranih federativnih zajednica odnosno država, moguće je konstituirati. Iz historijskog razvitka federalizma moguće je izvući i određene zaključke:

a) *U pogledu uvjeta nastanka* on je determiniran istovremenim postojanjem dviju suprotnih težnji: za povezivanjem i održavanjem samostalnosti. U tom pogledu suvremena teorija o federalizmu pokazuje visoki stupanj slaganja. Evo nekoliko primjera:

»U kojim uvjetima je odgovarajuće primijeniti sistem federativnog uređenja? Ovo je možda najteže pitanje koje moramo raspraviti u ovoj knjizi. Ali treba napraviti pokušaj pošto je s više aspekata to neobično važno. Najbolji način s kojeg se može pristupiti čini se da je kroz analizu već dane definicije termina »federativna država«. Federativna država postoji, istaknuto je, kad su državne vlasti za zajednicu sadržajno podijeljene u skladu s principom da postoji jedinstvena samostalna vlast za čitav teritorij u pogledu određenih poslova, i da isto tako postoje i samostalne regionalne vlasti za ostale poslove, a svaki od tih dvaju nizova vlasti su međusobno koordinirani, a ne jedan drugom podređeni u okviru vlastitog djelokruga. Iz te definicije je moguće izvući određene uvjete koji moraju postojati prije prihvatanja federativnog principa.

U prvom redu, zajednice, odnosno države o kojima je riječ treba da žele uspostavljanje jedinstvene nezavisne vlasti za neka pitanja. To je bitno... ali želja da se uspostavi takva vlast nije dovoljna. U isto vrijeme one treba da imaju želju da zadrže ili uspostave nezavisno regionalne vlasti bar u određenim pitanjima. Bez takve želje da budu posebne vlasti u određenim pitanjima, zajednice bi mogle formirati unitarnu državu s odgovarajućim stepenom decentralizacije».⁵

»Historijski, objašnjenje pojave federativnog sistema mora voditi računa o dvama nizovima faktora: gledanjima (nazorima) koja pospješuju i dopuštaju uniju tako usku kao što je federacija ali ne užu; i izvorima takvih naziranja. Klasična tvrdnja A. V. Diceya, na primjer, odnosi se mnogo više na rezultate takvih nazora nego na njihove izvore kad piše da »federalizam zahtijeva za svoje formiranje dva uvjeta«. Na jednoj strani, mora da postoji »skup zemalja... tako tijesno povezanih geografski, historijski, rasno i slično da bi kod svojih stanovnika mogli izazvati osjećaj zajedničke nacionalnosti«. Na drugoj strani mora da egzistira »naročito stanje osjećaja među stanovništvom zemalja za koje se predlaže unija. Oni moraju da žele uniju, a ne smiju da žele potpuno jedinstvo».⁶

»Socijalne različitosti koje dovode do federalizma mogu biti razne. Razlike ekonomskih interesa, religije, rase, nacionalnosti, jezika, razlike u veličini, odvojenost zbog velikih udaljenosti, razlike na historijskoj osnovi, prethodna egzistencija kao posebne kolonije ili države, nesličnost socijalnih i političkih institucija — sve ove (različitosti) mogu stvoriti situaciju u kojoj posebni interesi i kvaliteti segmenata šire zajednice moraju biti priznati.

⁵ K. C. Wheare: *Federal Government*, London 1956, str. 35 i 36).

⁶ Arthur N. Macmahon (ed.): *Federalism, Nature and Emergent — The Problems of Federalism: Survey*, New-York 1962, str. 6).

U svakoj zajednici postoji neodređeni kompleks psiholoških i društvenih navika i vrednota koje obrađuju, na bilo koji način, vrstu instrumentalija potrebnih takvoj zajednici. U federalnim društvima teritorijalno diferencirane različitosti u okviru zajednice predstavljaju sveobuhvatni element u ovom kompleksu.

Cjelina ovog kompleksa stvara zahtjev za nekom vrstom federalnog priznanja ovih različitosti. Ovaj zahtjev mora biti suočen s protivzahtjevom (ili inercijom- koja je isto tako sila) za pojačanim jedinstvom ili integracijom. Federalni sistem je institucionalizacija kompromisa između ova dva zahtjeva; a federativni ustav povlači granice ovog kompromisa. Ustav će biti više ili manje federativan u skladu s relativnom snagom ovih dvaju zahtjeva. Ali ono što određuje federativni karakter (kvalitet) državnog uređenja nije samo ustav koji određuje granicu kompromisa već čitav sistem upotrebljenih instrumentalija kao rezultat ovih zahtjeva.⁷

»Historijsko-pragmatičke motivacije koje su navodile narode mnogih nezavisnih teritorijalnih entiteta da izaberu federativni oblik državnog uređenja ne moramo na ovom mjestu obrađivati. Općenito, poticaji za federalizaciju paralelni su onima za nacionalno jedinstvo, s razlikom, svakako, da se iz specifičnih razloga daje prednost federativnom obliku državnog uređenja pred unitarnim. Pored geografske, ili točnije geopolitičke, povezanosti odlučni su ovi razlozi: zajednica političkih, ekonomskih, ili vojno-strategijskih interesa; zajedničke tradicije i zajedničke aspiracije za budućnost; katkada i krvna srodnost i zajedničko porijeklo, iako ne bezuvjetno i zajednički jezik. U prošlosti i velika prostranost teritorija otežavala je unitarne solucije, kao npr. u Brazilu koji se nakon pada monarhije (1889) transformirao u federativnu državu. Ipak, kako to pokazuju neke države formirane u novije vrijeme, teritorijalne poteškoće mogu biti savladane modernim sredstvima komunikacija. Ali glavni razlog za davanje prednosti federativnom obliku uređenja ostaje uvjerenje da, i pored priznavanja potrebe za nacionalnim jedinstvom, regionalne tradicije djeluju protiv fuzije individualiteta državnica u jednu unitarnu organizaciju i da kulturne različitosti zahtijevaju federalnu strukturu.«⁸

»Nisu isti razlozi diktirali svim tim državama njihovu ustavnu izgradnju na federativnom načelu. Dok u Sovjetskom Savezu i novoj Jugoslaviji treba te razloge tražiti u prvom redu u njihovu višenacionalnom sastavu, a donekle i u historijskom razvoju, dotle ih u nekim drugim federativnim državama treba tražiti u prvom redu u historijskom razvoju, a zatim eventualno, u većoj ili manjoj mjeri, i u nekim drugim momentima bilo ekonomske, bilo geografske ili koje druge prirode. U nekima su na primjenu federativnog načela utjecali još i prostranstvo državnog područja i lokalni partikularizmi, koji su kočili razvijanje zajedničke nacionalne svijesti. Istraživanje i upoređivanje svih tih, a eventualno i drugih razloga i momenata, koji su djelovali na primjenu federativnog načela u ustavnom uređenju tih država, mogli bi poslužiti kao predmet naročitog studija, koji bi, moramo priznati, bio od velikog interesa. To naročito s obzirom na činjenicu, da je u najnovije vrijeme federativno uređenje države obogaćeno novim formama i varijantama. Mi se, međutim, u to pitanje ne možemo upuštati. Ono bi zahtijevalo dulje i dublje proučava-

⁷ W. H. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford 1956, str. 5 i 6).

⁸ Karl Loewenstein: *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago 1962, str. 287).

nje ne toliko pravnih, koliko drugih momenata: rasnih, narodnosnih, historijskih, geografskih, ekonomskih itd. u svim tim državama.«⁹

b) *U pogledu institucija* on je obilježen razlikama koje imaju svoj izvor u objektivnim stanjima društva i svijesti koja se na tim stanjima razvija. To nisu samo one tipične razlike koje razgraničavaju konfederacije od moderne federativne države. One se javljaju i u okviru tih osnovnih tipova. Ne možemo, zbog postojanja određenih razlika, ako ne prelaze određene dosta široke okvire, negirati federativni karakter uređenja pojedine države. Ali na temelju njih možemo ocjenjivati intenzitet i širinu u kojoj u određenom obliku federalizma dolaze do izražaja njegove osnovne komponente — elementi povezivanja nasuprot elementima u kojima se izražava težnja za održavanjem samostalnosti posebnih jedinica.

c) *U pogledu razvitka oblika federalizma*, pokazuje da se oblici federalizma — pod utjecajem faktora koji ga determiniraju — neprestano mijenjaju. Opći trend tog razvitka u građanskim državama pokazuje stalnu tendenciju jačanja elemenata centralizacije, koja se izražava u jačanju moći centralnih federativnih organa, dakle same federacije u odnosu na posebne jedinice i njihove organe. Ipak, bilo bi netočno ako bismo to proglasili vlastitim zakonom razvitka federalizma. To je njegova sudbina u građanskom društvu. Razvitak socijalističkih društvenih odnosa, posebno njihov razvitak u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji, uvjetuje ne samo pojavu novih karakteristika u samoj organizaciji federativne države. On sobom nosi i sasvim nove perspektive daljnjeg razvoja federalizma kao ideje i kao elementa konstituiranja političkog sistema, gotovo bismo mogli kazati i čitavog društvenog uređenja.

PRIMJENA FEDERATIVNOG UREĐENJA U SOCIJALISTIČKIM ZEMLJAMA

8. Federativni oblik državnog uređenja primijenjen je u organizaciji prve socijalističke države — Savezu Sovjetskih Socijalističkih Republika. Evo što o razlozima primjene federativnog uređenja i o osnovnim karakteristikama sovjetskog federalizma kaže prof. dr Ivo Krbek:

»Federacija ne znači još samo po sebi neko državno uređenje, koje bi bilo načelno bolje i naprednije od unitarističkog uređenja države. To zavisi od svih prilika pojedine države. Osnovna zadaća našeg federalizma leži u tome, da se učvrsti bratstvo i ravnopravnost svih naroda Jugoslavije. Kad u Jugoslaviji ne bi živjeli ovi narodi sa svojim nacionalnim osobinama bilo bi pravilnije Jugoslaviju urediti kao unitarističku državu. Zastupnici marksizma, a naročito sam Marks i Engels, nisu bili pristaše federacije i smatrali su je progresivnom samo pod naročitim uvjetima. Načelno su marksisti smatrali, da likvidacija stare razdrobljenosti i formiranje velikih, jedinstvenih nacionalnih buržoaskih država predstavlja progres. U federaciji oni su obično gledali smetnju za formiranje takvih velikih država, u kojima bi onda mogla doći do utjecaja jaka radnička klasa. Tako je Engels pisao, da je federacija već davno smetnja u maloj Švicarskoj, a trpi se samo zato, što je Švicarska pasivni član evrop-

⁹ Jovan Stefanović: Sirenje federalizma i njegovo uporedno slabljenje po sadržaju, Sarajevo 1954, str. 5).

skog sistema država. Marks i Engels bili su naročito protivni njemačkoj federaciji. Protivu separatizma pruskog, bavarskog itd., koji je bio najuže povezan s reakcionarnim snagama, oni su iznosili, da je za ekonomski i politički napredak Njemačke potrebna jedinstvena Njemačka, u kojoj bi vodile progresivne demokratske snage.

I danas se slično razvijaju prilike u Njemačkoj: za jedinstvenu Njemačku su progresivne i demokratske snage, a za razbijenu i razdrobljenu reakcionarne (i unutarnje i vanjske). Po imperijalističkom planu treba Njemačku razbiti, kako bi se od njenog zapadnog dijela učinio bastion imperijalističke ekspanzije u Evropi.

Pod posve drugim uvjetima javio se problem federacije u SSSR-u, pa je lenjinizam nužno drugačije odgovorio na čitavo ovo pitanje. Boljševici nisu načelni pristaše federacije. Početno su bili i protiv federacije u Rusiji. No taj se stav izmijenio pod novim uvjetima, koji su nastali nakon februarske revolucije od 1917. godine Lenjinizam je »marksizam epohe imperijalizma i proleterske revolucije« (Staljin), on je pun dinamike i stvaralački, a ne krut i šablonski — on »nije dogma, nego rukovodstvo za akciju«. Lenjinizam je stvorio namjesto parlamentarne republike, koju su marksistički teoretičari smatrali najboljim političkim oblikom prijelaza u socijalizam, posve novo državno-političko uređenje, republiku sovjeta. Na osnovi ovog novog, sovjetskog, državno-političkog uređenja, a u cilju rješavanja narodnog pitanja, sovjetska država, kao država s mnogo naroda, formirana je kao federacija. A sve se to provodi u socijalističkoj državi, radikalno oprečnoj buržoaskoj državi, kao jednoj vrsti eksploatorske države. Ta tri osnovna faktora: socijalistički ekonomski sustav, politički sustav sovjeta i nacionalna osnova federacije čine nužno od SSSR posve nov tip federacije, koji se bitno razlikuje od federacija građanskih država — baš tako kao što se i socijalistička država razlikuje od građanske, ili kao što se socijalistička, stvarna demokracija razlikuje od građanske, formalne demokracije.¹⁰

Možda je to mišljenje jednostrano i prejednostavno na što je utjecala i politička situacija tog vremena. Ali nesumnjivo da sovjetski federalizam, bar po svojim načelima predstavlja značajnu etapu u razvitku federalizma.

Sovjetski Savez predstavlja ujedinjenje različitih naroda i narodnosti sa zajedničkim ekonomskim, političkim i kulturnim interesima, koji teže da svoju nacionalnost i kulturu istovremeno održe i razviju. Od vremena sovjetske revolucije princip federalizma spaja se rješavanjem nacionalnog pitanja u uvjetima socijalističkog društva. Posebno mjesto u tome pripada Lenjinu. Njegov princip »prava naroda na samoopredjeljenje uključujući pravo na ujedinjenje ili stvaranje samostalnih država oslobođenih i suverenih naroda »kvalitetno je nov prilog teoriji i praksi federalizma od oktobarske revolucije do danas. Lenjin je bio uvidio da je federacija zasnovana na dobrovoljnosti i potpunoj ravnopravnosti udruženih naroda i republika, jedini odgovarajući oblik državnog uređenja kojim bi postigao ostvarenje svog cilja, tj. »otklanjanje nacionalne mržnje, nacionalnog razdora, nacionalne izoliranosti«, i riješio neposredni zadatak sovjetske vlasti: »udruživanje različitih nacionalnosti Rusije u demokratsku centraliziranu sovjetsku državu«.¹¹

¹⁰ Ivo Krbeč: Narodna Republika Hrvatska u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji, Zagreb 1948, str. 6 i 7.

¹¹ Lenjin: Izabrana djela XII, str. 176.

Razni objektivni uzroci kao što su velike razlike u veličini i historijskoj ulozi pojedinih naroda i narodnosti, rasne, nacionalne, ekonomske i druge razlike među njima, veličina i složenost sovjetskog stanovništva, nužnost čvrstog jedinstva u kolektivnim naporima radi industrijalizacije, razvitka tehnologije i očuvanja mjesta i nezavisnosti prve socijalističke zemlje, doprinijeli su, da se sovjetski federalizam više razvio kao jedna vrsta centralizirane federacije, nego što to odgovara općim principima nacionalne politike socijalizma, a i nekim načelima samog sovjetskog Ustava. Promjene u društvenoj strukturi i nacionalnim odnosima pravno je uobličio Ustav iz 1936. godine, koji je na snazi još i danas uz brojnije izmjene i dopune. Značajno obilježje tog Ustava jest proširenje centralizma u oblasti utvrđivanja nadležnosti federacije i njenih odnosa prema republikama, i potvrda etatističkog socijalizma i autoritativno-totalitarnog rukovođenja društvom, što je proizvelo određene deformacije u sovjetskom federalizmu.

9. Poseban oblik socijalističkog federalizma u višenacionalnoj zajednici predstavlja jugoslavenska federacija.

Jugoslavenski federalizam je djelo zajedničke borbe i stremljenja naroda Jugoslavije, koji su pod vodstvom radničke klase u toku socijalističke revolucije stvorili nove odnose ravnopravnosti. Jugoslavenski je federalizam stvoren kao državno-pravna nadgradnja višenacionalne zajednice, koja svoje jedinstvo traži i osigurava u poštivanju nacionalnih individualiteta jugoslavenskih naroda.

Trajni i temeljni osnovi zajednice jugoslavenskih naroda izraženi su u odlukama AVNOJ-a iz 1943. godine, a to su: potvrda nacionalne individualnosti i njihovih suverenih prava, ravnopravnost naroda i republika, pravo na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na ujedinjenje i otcjepljenje, kao osnova stvaranja socijalističke Jugoslavije.

Bit i karakter jugoslavenske federacije stvorene u toku oslobodilačkog rata i revolucije nisu se u osnovi izmijenili do danas. Mijenjali su se oblici i struktura federalizma kroz Ustave, Ustavni zakon i amandmane koji se odnose na pitanje federalizma. Jugoslavenski federalizam jest proces, a ne savršena i završena formula. On se kroz vrijeme svog postojanja stalno nadograđivao, mijenjao i još se nalazi u fazi evolucije. Bratstvo i jedinstvo naroda i narodnosti kao osnovna tekovina revolucije politički je temelj ujedinjenja jugoslavenskih naroda. Važnost te tekovine stalno je prisutna i isticana. »Jugoslavija takva kakva jeste, jedinstvena, višenacionalna, s pravilnim rješavanjem nacionalnog pitanja, ima ogroman prestiž u čitavom svijetu i samo tako može da ga čuva. Svaka republika, sama za sebe, ne bi danas ništa značila u svijetu. U svijetu se danas sve više ide ka integraciji, ne ka asimilaciji nacionalnosti, već ka integraciji rada, bolje organizacije i lakše odbrane svoje nezavisnosti i integriteta. Zato čuvajmo naš integritet, čuvajmo naše bratstvo i jedinstvo. Radimo kao da će sto godina biti mir, a pripremajmo se kao da će sutra biti rat, jer nikad ne znamo što se može dogoditi« rekao je drug Tito u svom govoru u Zenici 1971. godine.¹²

Jugoslavija je višenacionalna zajednica u kojoj živi šest naroda istog etičkog porijekla i druge narodnosti u šest republika dobrovoljno ujedinjeni na principu ravnopravnosti, slobodnog izražavanja i razvitka.

¹² Komunist broj 733 od 8. IV 1971.

U našem pravu federalizam definiraju dva osnovna načela: načelo ravnopravnosti naroda i narodnosti, koje se izražava kroz širok stupanj samostalnosti republika i pokrajina i njihovog ravnopravnog sudjelovanja u zajedničkoj nadležnosti federacije, i načelo samoupravljanja radnih ljudi u oblasti ekonomskih odnosa i društvene politike. U sistemu samoupravljačkog socijalizma federalizam je integrirana zajednica autonomnih jedinica, republika, obrazovanih po nacionalnom ili drugom posebnom kriteriju, ali povezanih jedinstvenim društveno-političkim i ekonomskim sistemom, koji radni ljudi ostvaruju kroz ustanove i metode društvenog samoupravljanja i čija je logika suprotna ograničavanju njegovih djelovanja teritorijalnim granicama republičkih autonomija. To su bitne karakteristike federalizma kod nas organiziranog na osnovima socijalističkog samoupravljanja.

Oba ova ustavna načela: nacionalna ravnopravnost kao princip međunarodnih odnosa i samoupravljanje kao načelo društvenih odnosa i metoda društvene politike, uklopljena su u okvire socijalističkog poretka čija su načela utvrđena u Ustavu, koji određuje njihovu bit i njihovu društvenu ulogu.

Po svom prvom Ustavu iz 1946. godine koji je rađen po uzoru na sovjetski Ustav iz 1936. godine, Jugoslavija je konstituirana kao centralizirana federativna zajednica, zajednica ujedinjenih i ravnopravnih republika s mehanizmom državnopravnih odnosa i podijeljenog suvereniteta između federacije i republika. Prema tom Ustavu republike su suverene državne formacije naroda i narodnosti koji žive u njima. Osnovne političke i ekonomske funkcije, centar odlučivanja i vlasti nalazili su se u saveznoj vladi kao faktički izvršnom organu Komunističke partije Jugoslavije.

Takav državnopravni tip federacije i sistem vlasti bio je posljedica objektivnih uslova u Jugoslaviji poslije rata, potrebe za obnovom zemlje, nacionalizacije osnovnih sredstava za proizvodnju i negativnog iskustva iz perioda unitarne države od 1918—1941. godine. Centralizacija je bila provedena u oblasti privrede i društvenih djelatnosti.

Orijentacija na radničko samoupravljanje inicirana 1950. godine, nužnost obrane nezavisnosti zemlje i osiguranje svog specifičnog puta u socijalizam, potencirani događajima 1948. godine, imali su za posljedicu isticanje prioriteta jedinstva i socijalno-ekonomskih funkcija. Jugoslavenska federacija razvija neke nove aspekte — proces demokratizacije, izgradnju komunalnog uređenja u općini i društvenu svojinu nad sredstvima za proizvodnju.

Te promjene i novi aspekti izraženi su u Ustavnom zakonu iz 1953. godine i ustavnim zakonima republika iz iste godine. Društveno-ekonomski razvitak u vremenu važenja Ustavnog zakona (1953—1963) učvrstio je federaciju kao društvenu zajednicu, a isto tako i ekonomsku ulogu republika kao zajednica istog tipa, ali s različitim funkcijama.

Nova uloga naroda, odnosno republika i pokrajina u strukturi i funkcioniranju federacije dobila je svoju potvrdu u Ustavu iz 1963. godine.

U Ustavu iz 1963. republike su definirane kao samostalniji i utjecajniiji akteri federacije. U tom je Ustavu prvi put izražen pojam društveno-politička zajednica.

Kao društveno-političke zajednice Ustav određuje: općinu, kotar, pokrajinu, republiku i federaciju. Zajedničko je svima da izviru iz samoupravne društvene osnove, odnosno da su zasnovane na društvenoj svojini, samoupravljanju i vlasti radničke klase. Republika prema federaciji pojavljuje se ne samo kao nosilac nacionalnih prava samostalnosti i ravnopravnosti, kakav je njen položaj u klasičnom federalizmu, već i kao društveno-ekonomska zajednica u kojoj je izvršen preobražaj društvene vlasti, čiji izvor leži u pravu radnih ljudi na samoupravljanje.

Društvena spona koja povezuje radne ljude jedne društveno-političke zajednice nalazi se u njihovoj društveno-ekonomskoj solidarnosti, u njihovoj radnoj angažiranosti i teritorijalnoj udruženosti.

Izmjene Ustava iz 1963. godine, koje su vršene Ustavnim amandmanima 1967, 1968. i 1971. godine, nisu bitno mijenjale osnovna načela izražena u Ustavu iz 1963. godine. Ali novim Ustavnim amandmanima, u dosta širokim razmjerima, mijenjaju se pojedine institucije s ciljem da se otklone određene slabosti koje su se javljale u praksi.

U prvom redu dolazi do izražaja sve veća samoupravnost organizacija udruženog rada. Jačanje samoupravnih odnosa osigurava se novim položajem osnovnih organizacija udruženog rada, koje se osnivaju pod uvjetima koji osiguravaju da radni čovjek može realno doći do izražaja kao aktivni samoupravljač koji odlučuje, ravnopravno s drugima s kojima je udružio svoj rad, o organizaciji poslova, o svojim međusobnim odnosima u radu, o raspolaganju s proizvodom koji svojim radom stvara i dohotkom koji ostvaruje.

Otklanjaju se izvori deformacija u odnosima među samoupravnim organizacijama. U prvom redu mijenja se raniji položaj banaka, koje sada postaju poseban oblik udruživanja sredstava udruženog rada, koji upravlja poslovima banke i raspolaže ostvarenim dohotkom. Uspostavlja se novi odnos međusobne ovisnosti i zajedničkog djelovanja, uz zajedničko snošenje rizika i pravo na sudjelovanje u podjeli ostvarenog dohotka, između proizvodnih organizacija udruženog rada i onih u sferi prometa robom.

Stvaraju se nove institucije koje olakšavaju realno uključivanje radnih ljudi u proces pripremanja i donošenja političkih odluka u skupštinama društveno-političkih zajednica — razvijanjem delegatskog sistema i jačanjem samostalnosti i uloge vijeća udruženog rada u skupštinama društveno-političkih zajednica.

Osigurava se široka decentralizacija poslova — veća samostalnost i širi djelokrug organa republika, ali i organa užih društveno-političkih zajednica, u prvom redu općina.

I konačno, jačanjem participacije republika i autonomnih pokrajina, jasnije i naglašenije nego ikada ranije dolazi do izražaja prava priroda federacije. Ona gubi svako značenje otuđene vlasti koja vlada nad republikama i postaje oblik njihovog udruženog djelovanja. Zbog toga donošenje najvažnijih odluka, koje se tiču pitanja od posebnog interesa za republike i autonomne pokrajine, uvjetuje se potvrdom odnosno prethodnom suglasnošću nadležnih organa svake pojedine republike i autonomnih pokrajina.

S tim promjenama socijalistička Jugoslavija postaje ne samo u okviru socijalističkih zemalja nego i u svijetu uopće, najviši domet razvitka federalizma.