

Федерализам и унитаризам, 1936.

Садржај

Предговор

Увод

Део први

Проста држава

Део други

Сложена држава

Глава прва

Савезна држава

Глава друга

Лична заједница

Глава трећа

Стварна заједница

Глава четврта

Државни савез или конфедерација

§ 1. Правна природа савеза

§ 2. Државни савез и савез држава

§ 3. Је ли државни савез држава?

§ 4. Организација државног савеза

§ 5. Надлежност државног савеза

§ 6. Однос појединих држава према савезу

§ 7. Државни савез у примени

Глава пета

Савезна држава или федерација

§ 1. Правна обележја федерације

§ 2. Погодбе за стварање савезне државе

§ 3. Постапак савезне државе

§ 4. Савезна држава и државни савез

§ 5. Савезна држава и посебне државе

§ 6. Правна природа посебних држава

§ 7. Посебне државе и самоуправна тела

§ 8. Савезна држава у примени:

Сједињене Државе

Швајцарска

Немачка

Совјетска Русија

Део трећи

Федерализам или унитаризам?

§ 1. Кад је федерализам оправдан

§ 2. Преимућства федерализма

§ 3. Недостаци федерације – преимућства унитаризма

§ 4. Закључак

МИХАИЛО М. ЖИВАНЧЕВИЋ

353.1

ФЕДЕРАЛИЗАМ И УНИТАРИЗАМ

БЕОГРАД 1936

SAVEZNO IZVRŠNO VEĆE
CENTAR ZA INFORMACIJU I
DOKUMENTACIJU I POSLATNOST
Inv. br. 4086
SIGN

МИХАИЛО М. ЖИВАНЧЕВИЋ

ФЕДЕРАЛИЗАМ И УНИТАРИЗАМ



БЕОГРАД
1936

ПРЕДГОВОР

Питање федерализма је од великог научног интереса. Оно претставља један од најзначајнијих и најсложенијих проблема државног права. Његова вредност у области међународног права једва да је мања.

Значај федерализма, међутим, није само теоријски већ и практички. Његова улога у стварању међународних и државних заједница, која је у прошлости била велика, није завршена. Примена федералистичких начела омогућила је у своје време неколико великих државних творевина. Довољно је поменути само Америчке Сједињене Државе и Немачко Царство. Велико је питање да ли би и када би дошло до стварања ових политичких заједница без усвајања федеративне основе.

Један од највећих идеала савременог културног човечанства је организовање трајног међународног мира. Друштво народа, које је уређено на конфедеративној основи, претставља један од најзначајнијих покушаја у овом смислу. Искуство, међутим, показује да једино примена федерализма у међународним односима може пружити сигурну основу за стварање истинског међународног правног по-

ретка и трајног мира у свету. Бријанов предлог о европској федерацији био је диктован овим уверењем. Остварење тога пројекта имало је престављати најважнију етапу у напорима за трајно умирење света. Код нас, међутим, питање федерализма истакнуто је као унутрашњи политички проблем, те је за нас од посебног интереса. Још одмах по извршеном југословенском уједињењу извесне политичке групе су иступиле са федералистичким назорима у питању унутрашњег државног уређења. У последње време ти федералистички захтеви су поново оживели и постали јачи и одлучнији. Поред свих других проблема који притискују данашњицу и траже своје решење, проблем уређења Краљевине Југославије, и после два донета Устава, оног од 28 јуна 1921 године и овог од 3 септембра 1931 године, као да доминира целим нашим унутрашњим политичким животом. Федерализам или унитаризам све више бивају алтернатива за политичко груписање и опредељивање југословенских грађана; федерализам и унитаризам постају све више две главне партијско-политичке заставе за окупљање Југословена.

Али и поред тога што федерализам и унитаризам код нас скоро две деценије претстављају теме свакодневне политичке дискусије, основне тачке политичке борбе и обавезне изборне пароле, о њима још не владају довољно јасни и пречишћени појмови. Често се не прави никаква разлика између федерације и конфедерације, па се под називом федерализма схватају и траже и извесне установе и односи, који имају чисто конфедеративан карактер. Политички централизам, који је идентичан са унитаризмом, и административни

централизам, који је нешто сасвим друго и који није искључен ни у појму федерације, третирају се као једно исто. Изрази се све више одвајају од стварности коју означају и треба да означе и борба се почиње водити више око речи са произвољном садржином него око конкретних питања.

Овако стање ствари побудило нас је да приступимо писању ове студије, којој је задатак да питање федерализма и унитаризма осветли са гледишта теорије и примене. Ова потреба се наметала тим више што у нашој правној књижевности федерализму није посвећена готово никаква посебна пажња. У својим одличним уџбеницима из државног права г.г. Слободан Јовановић и Л. Питамец говорили су о федерацији уколико је то природа њиховог дела налагала и допуштала. Међутим, о читавом овом питању није на нашем језику објављена готово ни једна солиднија и исцрпнија монографија.

Иако побуђени на писање нашим унутрашњим политичким приликама и борбама, ми смо се ставили да у своме излагању останемо на терену научне објективности, уздржавајући се непосредног увлачења у дискусију нашег спорног питања, о коме имамо своје потпуно одређено гледиште и уверење, слободно од свих предрасуда, наметнуто објективним стањем ствари и диктовано једино стварним и трајним интересима народне и државне целине. Али с обзиром на то што се ради о једном питању, које је у средишту наших унутрашњих борби, изгледало нам је опортуну да своја излагања и разлагања, кадгод нам се то чинило потребно, поткрепимо схватањима и мишљењима признатих политичко-правних ауторитета.

Сматрали смо за дужност да истакнемо велики и благотворни значај федерализма онда када се ради о стварању једне нове државне заједнице из више раније потпуно самосталних држава или о постављању међународних односа на федеративну основу. Али с друге стране нисмо ни пропустили да укажемо на све неизбежне незгоде, штете и опасности федеративног система када он долази на место унитарног уређења у једној земљи, када је, дакле, резултат центрифугалних снага.

Ради што потпунијег расветљења проблема федерализма, ми смо га посматрали не само са гледишта теорије већ и у његовој примени у неколиким најважнијим и најкарактеристичнијим федеративним државама. У истом циљу смо на крају студије извели једно сравњивање преимућстава и недостатака између федеративног и унитаристичког система, посветивши овом последњем сву неопходну пажњу.

Што се тиче литературе, којом смо се користили при проучавању постављеног проблема, она ће, углавном, бити поменута у току нашег излагања.

На Благовести 1936 год.
у Београду.

М. М. Ж.

УВОД

ДРЖАВЕ ПО ОБЛИКУ И СКЛОПУ

Са гледишта њихове правне природе и њиховог основног задатка, међу државама не би могло бити разлике па ни поделе. Али готово истоветне у погледу својих основних елемената, оне се међусобно разликују у много чему осталом. Отуда се од вајкада осећала потреба да се на основу тих разлика изврши извесна подела међу државама, да се изведе нека врста њихове класификације. Како се у овом послу могу применити разна мерила и начела, то и деоба држава може бити разнолика. И она то доиста и јесте.

Најстарију поделу држава дао је Аристотело у своме славном делу „Политика“. На основу броја личности, које су носиоци суверене власти, он дели државе на монархије, аристократије и демократије. „Државу којом у општем интересу управља једна личност, ми обично називамо монархијом; државу, којом управља више од једне

личности али ипак мали број ових, називамо аристократијом. Када грађани несметано управљају државом у општем интересу онда је то демократија што је општи назив за све остале облике владавине¹⁾. Ову поделу, која је имала то преимућство да је посредно указивала на развијеност политичке свести и способност за самоуправу код грађана сваке од ове три врсте држава, прихватили су сви политички писци старог века. Макиавели и Монтескије делили су државе на монархије и републике.

Врло је интересантна подела држава, коју је половином XIX века извршио велики немачки писац Роберт фон Мол у своме делу „Енциклопедија политичких наука“²⁾ Он све државе дели на: патријархалне, теократије, патримонијалне, класичне, правне и деспотске. Патријархална држава постојала је на нивоу чисто племенског живота, када су друштвени и привредни односи били неразвијени а верске потребе се налазиле на ниском ступњу. Патримонијална држава је она, у којој је владар био не само носилац политичке суверености већ је био сматран и као власник целе државне територије. Под теократијом фон Мол схвата ону државу, која има верски циљ и која се налази под вођством и управом какве нат-

¹⁾ Aristote: La Politique, Livre III, Chap. V

²⁾ Robert von Mohl: Encyklopädie der Staatswissenschaften, Seiten 301-381.

природне силе а под класичном државом разуме државну заједницу каква је била код старих Грка и Римљана. Са своје стране Блунчли¹⁾ налази да има четири основна облика држава: теократија или идеократија, монархија, аристократија и демократија.

Поред ових и других класификација, које су у разна времена и на основу разних начела вршене, велики број политичких писаца дели државе на просте и сложене. Ова подела се врши с обзиром на то да ли је у једној држави власт усредсређена или је у неку руку расподељена. Пошто нас овога пута занима само ова класификација, то ћемо се на њој и задржати. У друге поделе не мислимо улазити, пошто немају тешње везе са нашим задатком.

¹⁾ J. C. Bluntschli: Allgemeine Staatslehre, I Teil, S 379-557.-1886

ДЕО ПРВИ

ПРОСТА ДРЖАВА

Под простом или унитарном државом разуме се она државна организација која има једну једину врховну управу и једну једину вољу, било да ова потиче од једне једине личности или од читаве једне скупштине. Ту је државна власт усредсређена у један или више врховних органа, који се налазе у заједничком средишту и из којих изводе свој опстанак и своју власт сви месни и обласни управни органи. Код овог система постоји само један устав, једна једина и ничим неспутавана државна сувереност, једно једино законодавство, јединство држављанства и државне организације.

Са једноставношћу и унитарношћу карактера једне државе потпуно је у складу да буде подељена на веће и мање територијалне јединице, да се у овима установе локалне управе и да се на ове пренесу локални послови. Код пространијих

држава то је чак и неопходно. Да једна држава, и поред увођења широке локалне управе или самоуправе у мањим и већим јединицама, сачува своје унитарно обележје битно је ово: да локални или самоуправни организми буду творевина поглавито законодавне власти и да своју моћ црпе из закона и од средишне власти; уколико би се заснивали на уставним прописима, да њихов делокруг буде утврђен законом на јасан и одређен начин; да у обављању свога делокруга буду подвргнути надзору средишне власти.

Пример просте или унитарне државе претстављају Енглеска, Француска, Италија, Шпанија, Југославија, Пољска, Румунија, и друге.

Унитаризам је синоним политичког централизма али не и административног. Он не искључује ни административну децентрализацију ни локалну самоуправу. Зато је најбољи пример Енглеска.



ДЕО ДРУГИ

СЛОЖЕНА ДРЖАВА

Поред држава са једним јединим шефом извршне власти — било да је монарх или претседник републике — са једним јединим законодавним телом — било једнодомим или дводомим, — са једним јединим уставом, једним јединим законодавством за целу државну територију, једним јединим држављанством и једноструком државном управом и правосуђем, прошлост и садашњост пружају примере и таквих државних органа у којима управу врше више шефова извршне власти, у којима постоје више законодавних тела, у којима на сваком делу државне територије важе по два устава, два законодавства, у којима влада двострукошћу управних и правосудних органа и двострукошћу држављанства. За разлику од првих држава, које се обележавају као просте и унитарне, ова друга врста држава позната је у теорији и пракси под називом сложена држава и



у главном претставља крајни резултат удруживања између двеју или више држава.

Удруживање међу државама заснива се на истим побудама и начелима на којима и удруживање међу појединцима: постизање заједничке користи, отклањање заједничке опасности, регулисање међусобних односа. Као што се појединци могу удруживати да у створеној заједници потпуно очувају своју индивидуалност или да се ова у тој заједници потпуно изгуби, такав начин удруживања могућ је и изводи се и међу државама; као што појединци праве заједнице на основу уговора, правила или закона тако то бива и међу државама. Отуда као што постоји знатна разноликост код удруживања појединаца постоји несумњива разноврсност и код удруживања држава.

Сва удруживања међу две или више држава свде се на две главне групе: савезе држава и заједнице држава. Док се савези држава могу даље делити с обзиром на повод и циљ њихова постанка, заједнице држава могу се појавити у ова четири облика, тј. као: личне заједнице или персоналне уније; стварне заједнице или реалне уније; државни савези или конфедерације и савезне државе или федерације.

ГЛАВА ПРВА САВЕЗИ ДРЖАВА

Савез држава претставља најпростији и најосновнији облик удруживања између двеју или више држава. Битна обележја савеза су у овом: а) он се заснива искључиво на уговору између двеју или више држава и у суштини претставља један правни однос између уговорних страна; б) уговором је утврђен циљ савеза као и његово трајање: обоје су по правилу ограничени; в) обе уговорне стране задржавају своју личност у пуном обиму а у својој слободи кретања бивају везане само у границама уговором примљених обавеза.

Мада Јелинек убраја савезе држава у уније у ширем смислу, они, строго узевши, ту не спадају. По својој природи они уопште не би могли бити третирани тамо где је реч о сложеној држави. Ако смо ми то ипак учинили то је за то да укажемо на њих као на најскромнији и најограниченији облик удруживања и сарадње између двеју

или више независних држава, облик из кога могу али не морају да се, под повољним условима, развију обимнији и сложенији односи. Јер без познавања и разумевања најпростијих облика тешко је схватити оне сложеније.

Поред савеза држава, који претстављају међународно удруживање и сарадњу поглавито политичког, војног или привредног карактера са одређеним циљем и ограниченим трајањем, постоје и удруживања и сарадња међу државама ради регулација извесних питања од заједничке користи или ради управљања извесним предметима од трајног и заједничког интереса. Ту би спадале тзв. административне заједнице као што су: монетарна унија, међународна поштанска и телеграфска заједница, жељезничка унија, међународна комисија за уређење пловидбе Дунавом и сл.

И код савеза и код административних унија ради се само о заснивању уговорних односа међу сувереним и међусобно потпуно независним државама а не о стварању каквих нових и посебних међународних заједница.

ГЛАВА ДРУГА ЛИЧНА ЗАЈЕДНИЦА

Када две или више држава, са посебним организацијама, засебним правним поретком, посебним спољним и унутрашњим суверенитетом и посебним међународним односима, имају једну исту физичку личност као владоца, онда се таква заједница у државном праву назива лична заједница или персонална унија.

Чланице једне личне заједнице претстављају потпуно различне и међусобно независне државе. Свака од њих има сопствен устав, своје законодавство, посебну политичку организацију и засебно држављанство. Грађанин једне чланице заједнице потпуно је странац за остале државе у заједници.

Иако једна иста физичка личност, владалац једне личне заједнице има онолико владарских својстава колико је држава у тој заједници. Без обзира што је истовремено шеф извршне власти

у државама А и Б, он својим радњама обавезује само ону државу-чланицу, у својству чијег владара иступа. У држави А он може владати као уставни а у држави Б као апсолутни монарх. Ако владалац у личној заједници, чије су чланице државе А и Б, објави у име чланице А рат некој трећој држави, онда је то правно потпуно равнодушно за чланицу Б, као што би за њу било равнодушно ако би у име чланице А био закључен какав политички или војни савез са неком трећом државом.

Лична заједница може постати на више начина. Она постаје ако две или више држава на основу свог посебног престолонаследног поретка добију исту физичку личност за владара. Могућа је и у случају да једна држава изабере за свог владарца личност која се већ налази на престолу неке друге државе и да носилац круне ове друге државе не само хоће да се прими овог избора него и да то на основу устава своје земље може. Јер једној држави није потпуно свеједно да ли ће њен владалац истовремено понети круну и неке друге државе. Наш устав од 28 јуна 1921 године у свом члану 53, став I и устав од 3 септембра 1931 у члану 83 допуштају ту могућност само уз пристанак Народног претставништва. Но докле устав од 1931 године ништа не предвиђа за случај да се југословенски Краљ ипак прими круне неке стране државе, у свом ставу II члана 53 Видовдански

устав изречно вели; „Ако Краљ, противно овој одредби, ипак прими Круну друге које државе, сматра се да је дао оставку на престо Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“.

Чим између две или више држава престане ова веза у истој личности владара престаје и лична заједница. Ако су две државе по свом престолонаследном поретку упућене на исту династију, онда се лична заједница међу њима окончава угашењем те династије. Лична заједница би престала и када би једна чланица заједнице збацила свог владарца и узела неког другог а остале чланице задржале ранијег заједничког владара.

Да ли се лична заједница може сматрати сложенем државом? Очеvidно не. Околност да две или више држава игром свог престолонаследног реда или путем избора добију за владарца једну исту физичку личност, задржавши и даље свака своју међународно-правну личност, своју посебну уставност, правни поредак и политичку организацију, није довољна да их претвори у једну нову личност државног и међународног права: оне остају и даље сасвим посебне и самосталне државе. Али ако је лична заједница по речима Јелинековим само једна привидна заједница и као таква без важности са гледишта права, она има тај значај што би се, ако би дуго потрајала, могла временом претворити у државни савез па и савезну државу.

Историја бележи више примера личних заједница које углавном припадају прошлости. Заједница између Шпаније и старог Немачког Царства под Карлом V од 1520 до 1556 била је личног карактера. Енглеска је била са Хановером у личној заједници од 1714 до 1837 године. Ова је лична веза престала ступањем краљице Викторије на енглески престо, пошто по хановеранском уставу жена није могла бити владалац Хановера. Лична заједница постојала је још: између Холандије и Луксембурга од 1815 до 1890 године; између Шлезвиг-Холштајна и Данске од 1776 до 1863 године; између Пољске и Мађарске под мађарским краљем Лудвигом, сестрићем Казимира Великог, од 1370 до 1382 године; између Литве и Пољске под јагелонском династијом од 1386 до 1572 године; између Енглеске и Шкотске од 1603 до 1707 године. По мишљењу Бонфиса однос између Индије и Енглеске од 1877 године, који је створен прогласом краљице Викторије за царицу Индије, има се такође сматрати као однос личне заједнице.

ГЛАВА ТРЕЋА СТВАРНА ЗАЈЕДНИЦА

Две или више држава налазе се у односу стварне заједнице ако на своме челу као владатеља имају једну исту физичку личност. Но докле у личној заједници државе добивају владара у истој личности више мање случајно, простом игром њиховог посебног престолонаследног реда, код држава чланица стварне заједнице то не бива случајно већ свесно и намерно и као последица међусобног уговора, било усменог или писаног. Као и код личне тако и код стварне заједнице државе - чланице задржавају своју посебну организацију, засебан правни поредак и сопствено законодавство. Образовањем стварне заједнице поједине државе у свом унутрашњем законодавству врше утолико измене, што кроз њега озакоњују све оне одредбе и установе које се нужно намећу и истичу из уговора о заједничкој личности владатеља.

Државно-правни писци нису сви сагласни у томе, који су елементи неопходни за појам стварне заједнице. По Јелинеку:¹⁾ „Стварна заједница је споразумна веза између две или више држава на основу које је физичка личност владара иста за све државе. То је једна организована групација, пошто бар заједнички монарх, који увек правно претставља у својој особи више суверена, у својој личности јасно испољава организацију групације. Поврх тога, може и треба да утврђеним споразумом буду објављени као заједнички и други послови“. Слично је гледиште г. Слободана Јовановића²⁾ с тим да је по њему споразумна истоветност личности владарца за две или више држава довољна за појам стварне заједнице. Бри дефинише стварну заједницу као „удружење држава са правном заједницом личности државног поглавара и то монархичног поглавара“.³⁾ Хол (Hall) вели да се „таква заједница јавља када су државе нераздвајно спојене под истим монархом, при чему се њихова посебност слива у заједничку државу у погледу спољних циљева мада свака може да задржи различно унутрашње законодавство и устав“.⁴⁾

¹⁾ Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 754, Berlin 1922.

²⁾ Сл. Јовановић: О држави, стр. 160—161.

³⁾ Brie: Theorie der Staatenverbindungen, S. 69.

⁴⁾ W. A. Hall: A Treatise on International Law, p. 28.

Али ако је за постојање стварне заједнице довољно да се две или више држава споразумеју да као владара имају једну исту физичку личност и тај свој споразум у свом унутрашњем законодавству и у стварности приведу у дело, несумњиво је да крајни смисао за образовање једне стварне заједнице није само у томе да те државе имају исту личност за државног поглавара већ да на тај начин појачају свој међународни положај и повећају своју спољну безбедност. Задржавајући у међусобним односима своју пуну посебност, чланице стварне заједнице иступају у међународном животу, по правилу, као једна нова и посебна индивидуалност. Ако стварање ове посебне индивидуалности у спољним односима није битан елемент у појму стварне заједнице оно је, ван спора, његова неопходна последица.

Као и лична тако и стварне заједнице припадају прошлости. У историји су најпознатија и најважнија два примера стварне заједнице: један су претстављале Шведска и Норвешка а други Аустроугарска.

Шведско-Норвешка стварна заједница заснована је уговором од 6 августа 1814 године. Норвешка је изабрала за свога поглавара тадашњег шведског краља, с тим да он буде наслеђен по шведском престолонаследном поретку. Тако је између ове две државе остварена не само зајед-

ница краљевске личности и функције већ и династије. Краљу је признато право да као о заједничком послу одлучује о употреби оружане силе и о рату и миру. Обе државе имале су задржати посебно законодавство и управу. Из признатог права заједничког владоца да управља дипломатском акцијом двеју земаља развило се праксом јединство дипломатске и консуларне организације. Шведски министар спољних послова отправљао је послове обеју држава. Норвешки спољни и трговински интереси не само да су били искључиво у рукама шведског министра спољних послова него су мало по мало били остали потпуно на милост шведских посланика и конзула у иностранству. Док је свака држава имала посебну трговачку и ратну морнарицу са засебним заставама и посебну војску под командом заједничког краља, оне нису имале никакво заједничко законодавно тело нити заједничких министарстава. После узалудних покушаја Норвешке да се установи стварно заједничко министарство спољних послова и посебни консуларни систем, дошло је 1905 године до распада стварне заједнице услед издвајања Норвешке и закључења уговора између две државе о трајном одвајању.

Аустро-Угарска као стварна заједница постојала је од 1867 године, када је Угарској призната државна самосталност, па до распада двојне монархије крајем 1918 године. Аустрија и Угарска имале

су заједничког поглавара, који је носио титулу аустријског цара и угарског краља и крунисао се посебно у свакој од ових држава. Оне су имале заједничку војску, организовану на истој основи и командовану на немачком језику, заједничку дипломатску службу, заједничко рачуноводство, царинску и трговинску унију и заједничке министре рата, финансија и спољних послова. Трошкови заједничке управе покривани су сразмерним доприносима двеју држава. Заједничка министарства била су стављена под неку врсту парламентарне контроле. Ову су вршили нарочити одбори, које су из своје средине бирала два парламента. Познати под називом *Делегације*, ти одбори радили су подвојено, општили писмено али су се могли састајати и у заједничка заседања.

ГЛАВА ЧЕТВРТА ДРЖАВНИ САВЕЗ ИЛИ КОНФЕ- ДЕРАЦИЈА

§ 1. ПРАВНА ПРИРОДА САВЕЗА

За разлику од савеза држава, који претставља уговором засновану сарадњу између двеју или више држава, строго ограничену по времену и по циљевима, политичка историја познаје и једну другу врсту сарадње између двеју или више држава, која се такође заснива на међународним уговорима али има знатно обимније задатке и срачуната је на дуго, више мање неограничено време. Ова међународна заједница, која се од савеза држава разликује и по томе што за обављање својих задатака има и један сталан заједнички орган а у спољним односима претставља неку врсту посебне индивидуалности, позната је у државном праву под називом државни савез, код Немаца носи назив Staatenbund, код Француза La Confédération а код Енглеза The Confederacy или The Confédération.

Државни савез је творевина прилика, историјских нужности и политичких потреба. Као такав он је резултат свих тих чинилаца те у примени не показује неку нарочиту једнообразност. Не постоји и није постојао никакав идеални тип државног савеза, који би служио као обавезни узор за изградњу ове врсте државних заједница, чија би се вредност оцењивала на основу што потпуније препроизводње дотичног узора. Не постоје никакве догме ни норме на основу којих би се изграђивао државни савез већ се његова дефиниција утврђује једино на основу битних обележја државних савеза из прошлости или, уколико би их још било, из садашњости. Пре него што пређемо на анализу ове заједнице двеју или више држава изнећемо како су је окарактерисали неколико познатих политичких писаца.

„Државни савез је, вели В. А. Хол, заједница строго независних држава које се сагласе да трајно напусте један део своје слободе акције ради извесних посебних циљева; те државе нису тако спојене под једном заједничком владом да би ова, искључујући њих, изгледала као нека међународна битност“.¹⁾

Прадје Фодере налази да је државни савез „једно удружење суверених и независних држава, које не признају неку вишу и заједничку власт, пошто свака држава задржава своју сопствену су-

^{1.)} W. A. Hall: A Treatise on International Law, p. 28.

вереност, право да влада собом по сопственим законима и пошто нема никакве извршне власти са правом да наметне своје одлуке грађанима посебних држава или да ступи у непосредне везе са њима“.¹⁾

По Блунчлиу државни савез је „пре једна група држава него једна стварна држава, пошто му недостају нужни органи за законодавство, управу и правосуђе. Он стоји на пола пута између једног трајног међународног савеза и једне правилно организоване државе, те стога претставља један непотпун и прелазан облик. Код овог облика може бити заједничког народа али нема стварно уједињене нације... Он пружа, бар споља, изглед једне државе, једне међународне личности, али ипак није организован у једну централну државу, различну од посебних држава“.²⁾

„Треба се чувати мешања између федеративне или савезне државе и државног савеза, вели Леон Диги. У државном савезу нема средишне државе, нема друге политичке власти осим власти сваке посебне државе. Свака чланица државног савеза задржава своју пуну аутономију; само је једним уговором међународно-правног карактера утврђено да извесни послови, који се сматрају као да су од заједничког интереса, буду уређени и вођени

¹⁾ Pradier-Fodéré: Traité de Droit international publique, Vol. I, p. 204

²⁾ J. C. Bluntschli: Allgemeine Staatslehre, I Teil, S. 559-560

заједнички. Скупштина која води те послове није државни парламенат већ једна дипломатска конференција, састављена од делегата сваке поједине државе“.¹⁾

По дефиницији Јелинека „државни савез је трајна и уговорна заједница држава које се удружују у циљу спољне одбране заједничке територије и да би осигурале унутрашњи мир међу посебним државама. Могу се, уосталом, утврдити и други циљеви. Да би постигла свој циљ, ова заједница има потребу за трајном организацијом. Тај карактер трајности, мноштво циљева ове одбранбене лиге која није ограничена само на извесне одређене *casus foederis* и, најзад, установљавање одређених органа чине од ове заједнице нешто више од сваког одбранбеног савеза“.²⁾

Истичући да је „јасан и тачно уоквирен само свет појмова али не и свет реалних појава“, Хачек ипак упорно остаје при томе „да је државни савез једна чисто међународно-правна веза суверених држава, једно међународно-правно друштво“ са ова два главна обележја: а) „у државном савезу остају повезане поједине државе суверене“ и б) „државни савез мора постати једном правно значајном радњом, нарочито уговором“.³⁾

¹⁾ Léon Duguit: *Traité de Droit constitutionnel*, Tome II, p. 125

²⁾ Georg Jellinek: *Allgemeine Staatslehre*, S. 762, Berlin, 1922

³⁾ Julius Hatschek: *Allgemeines Staatsrecht*, III Teil, SS. 41-42, 44-45.

Из свих ових дефиниција као и из проучавања основа и организације државних савеза, који су постојали у прошлости, излази да се код једне овакве заједнице држава разликују ови елементи: а) две или више потпуно независних држава; б) међународни уговор који претставља правну основу ове заједнице, утврђује њене циљеве и предвиђа модалитете за остварење ових и в.) један заједнички орган за отправљање заједничких послова.

§ 2. ДРЖАВНИ САВЕЗ И САВЕЗ ДРЖАВА

Маколико му изгледао сличан, државни савез није исто што и савез држава и између њих постоји знатна разлика.

Њихова сличност је у овом. И државни савез и савез држава су творевина међународног а не државног права. И један и други претстављају пример удруживања независних држава. У оба случаја ово удруживање се врши на основу уговора и са циљем сарадње на остварењу извесних заједничких интереса.

Али је између њих разлика у овоме: а) Циљ савеза је врло узан и једноставан и ограничава се обично само на један однос. Државни савез има обимније, сложеније и вишеструкије циљеве и протеже се на више разноликих односа. б) Савез се закључује на кратко и ограничено време. Ако се његов циљ даје тако рећи на мах обавити, онда траје док се овај не изврши; ако је циљ трајан,

онда се савез у ограниченим роковима обнавља. Државни савез претставља једно трајно удруживање држава и обично се закључује на вечна времена, при чему израз „вечна времена“ нема и не може имати апсолутан карактер, будући да је по среди једна уговорна обавеза између суверених држава, која се може раскинути исто онако као што је конституисана. в) Чланице савеза држава опште преко својих претставника и за извршење циљева савеза немају никаквог централног и заједничког органа; међутим, чланице државног савеза обављају своју уговорну сарадњу преко нарочитог заједничког централног органа.

§ 3. ЈЕ ЛИ ДРЖАВНИ САВЕЗ ДРЖАВА?

Ако државни савез није исто што и савез држава он није исто ни што је једна држава. Он је творевина међународног права и почива на уговору између двеју и више држава и претставља један правни однос; држава је творевина државног права, почива на уставу и претставља једну правну личност. Држава постаје фактичким начином и само тим начином може и престати; државни савез постаје само правним начином и само тим начином, по правилу, престаје. Чак и када би државни савез престао и фактичким начином, тај се начин има узети као једна конклюдентна радња, којом се посредним путем изјављује воља о раскиду уговора о савезном односу. Са правног гледишта,

трајање државе је у апсолутном смислу вечно а њена надлежност, такође у апсолутном смислу, универзална; државни савез је трајна али не и вечна творевина, јер му се трајање може мењати вољом његових чланица, а његова надлежност је ограничена само на оне послове, који су уговором о савезу предвиђени. Држава има своју законодавну, извршну и правосудну власт и претставља скуп грађана са којима непосредно општи и којима на непосредан начин наређује; државни савез нема ни једне од ове три суверене власти и претставља скуп независних држава са којима његов централни орган по правилу једино општи. „Државном савезу, дакле, недостаје лични супстрат државе; он није држава већ само једно удружење држава; он није удружење људи, пошто су његови чланови државе а не њихови поданици“.¹⁾

§ 4. ОРГАНИЗАЦИЈА ДРЖАВНОГ САВЕЗА

Готово код свих државних савеза постојао је као заједнички средишни орган један скуп, који се састојао из опуномоћених претставника и делегата појединих чланица савеза. Тај скуп је заседавао трајно или повремено, у извесно одређено време или неким нарочитим поводом. У међувремену је послове отправљало једно нарочито надлештво, чији је рад био поглавито администра-

¹⁾ G. J. Ebers: Die Lehre vom Staatenbunde, S. 272

тивно-технички. Чланови овог централног органа били су именовани од појединих држава-чланица, на основу чијих су пуномоћија и обавезних упустава радили и у свако доба могли бити опозвани и замењени другим личностима. У извесним нарочитим случајевима њима је допуштено да раде према свом нахођењу. Тако је делегатима централног скупа Холандских Сједињених Области било допуштено да код свих питања чисто правне природе поступају према свом слободном правном схватању; исто овлашћење имали су делегати Швајцарске Конфедерације у свима случајевима спорова између кантона. У савезном скупу свака држава има по један глас, без обзира на број њених делегата. Од овога је отступао Немачки Савез, код кога су само у ужем већу све државе имале највише по један глас докле су у пленуму неке имале више а неке мање гласова. Питање претседника за вођење послова бивало је решено на разне начине: претседништво је могло припадати једној држави стално (на пример у Немачком Савезу припадало је Аустрији), или држави у којој се скуп држи (на пример у Швајцарској Конфедерацији), или једне године једној а друге године другој држави (на пример у Холандским Сједињеним Областима) или је претседник биран од скупа делегата. По правилу, за пуноважност одлука била је потребна једногласност, нарочито за измену основног уговора и неке друге важније послове.

Код мање важних ствари могло се решавати простом или квалификованом већином.

Поред овог савезног скупа делегата постојали су у име савеза и радили за његов рачун још неки органи као на пример посланици на страни, консули и други, који су бивали именовани од савеза односно од његовог централног органа и њему били одговорни.

§ 5. НАДЛЕЖНОСТ ДРЖАВНОГ САВЕЗА

Иако је надлежност државног савеза била обимнија и пространија него код обичних савезничких односа она је ипак била ограничена на извештај број послова, који су били предвиђени савезним уговором и нужно проистицали из циља савеза. У спољним односима савез је по правилу претстављао државе-чланице и под његовим надзором су се налазили ратни и дипломатски послови. Савезној власти припадало је право, које је истовремено било и дужност, да посредује у спорима између појединих држава и да настоји на њиховом мирном регулисању било непосредним начином или преко једног изабраног суда. Иако се савезна војска састоји из контингената појединих држава, савезној власти по правилу припада врховно вођство над трупима. Из разлога што потпунијег склада, у надлежност савеза или бар под његову контролу су стављани новчани систем, мере и тежине, саобраћај и трговина.

Савез је био надлежан да утврђује сразмерне материјалне доприносе појединих држава за покриће својих издатака.

§ 6. ОДНОС ПОЈЕДИНИХ ДРЖАВА ПРЕМА САВЕЗУ

Положај појединих држава - чланица према државном савезу јасно произлази из његове правне природе и његове организације. Заснован на уговору међу његовим чланицама, државни савез претставља само један уговорни однос између независних и суверених држава али не и неку нову државну организацију и нову државну власт, која би се издизала изнад својих компонената и имала право да им заповеда. Ступајући у савез свака поједина држава од своје универзалне надлежности преноси на овај само један незнатан део, резервишући себи право да преко својих опуномоћених делегата врши утицај на то како ће се тај уступљени или пренети део њене надлежности употребљавати.

Пошто при доношењу савезних одлука по правилу важи начело једногласности, то су у ствари савезне одлуке потпуно идентичне са вољом сваке поједине државе. Уколико се код мање важних питања одступа од начела једногласности, и ту моћ поједине државе остаје неокрњена: а) што је то одступање од начела једногласности код појединих питања последица слободног пристанка сваке поједине државе на такав начин решавања

о дотичној материји и б) што, на крају крајева, извршење те одлуке зависи од држава-чланица, будући да савез нема сопствене извршне власти већ је за извршење својих одлука упућен на своје чланице. Да ово у крајној линији, и поред свих предвиђених осигурања у савезном уговору, зависи од добре воље појединих држава, то је не само теоријски могуће него се и у примени показало.

Државни савез стоји у правном односу само са појединим државама али не и са грађанима ових. Стога је за извођење појединих одлука савеза, у коме треба да учествују и грађани, неопходно да поједине државе озаконе ове одлуке па тек онда да постану обавезне за њихове поданике. Да ли ће оне ово учинити то зависи од њиховог уверења у оправданост таквих решења. Ако ове одлуке спадају у групу оних, за које се не тражи једногласност савезног централног органа, то поједине државе приликом њиховог неопходног озаконења долазе у могућност да ипак потпуно самостално процене њихову умесност.

Иако уговором предвиђен као једна трајна међународно-правна творевина, државни савез у свом трајању ипак зависи од добре воље својих чланова. Заснован на уговору, он престаје раскидом уговора, без обзира да ли је овај дошао сагласношћу свих чланова или једностраном вољом једне или двеју његових компонената. Додуше остале државе могле би покушати да државу, која

једнострано раскида савезни уговор, оружаним путем принуде на извршење уговорних обавеза. То је, међутим, врло тешко претпоставити. Са гледишта међународног права, та оружана интервенција имала би карактер најобичнијег рата а не угушења буне или револуције. Поред тога, било би доста нелогично ратовати да би се на силу одржао један савез који је управо ради тога и стваран да би међу чланицама савеза искључио ратне обрачунае!

Изузев аустралијског савеза ни код једног другог уговором није било признато ни право нулификације, тј. овлашћење сваке посебне државе да одбаци одлуке и закључке централног органа који би били противни савезном уговору, ни право сецесије, тј. правна могућност држава-чланица да иступе из савеза када то нађу за сходно. У чл. 1 Утрехтске Уније, уговора на коме је био заснован савез Холандских Сједињених Области, вели се: „Ове покрајине се везују на в е ч н а в р е м е н а“; у уводу уговора о Североамеричком Савезу говори се о стварању „непрекидне заједнице“ односно „perpetual Union“ а у члану 1 Немачких савезних акта од 1815 године реч је о „трајном савезу“ односно „beständiger Bund“-у. У Немачком Савезу једино је Савез имао право да тумачи основне уговоре. Другим речима само је он био надлежан да цени да ли су његове одлуке и закључци у складу са уговорима о савезу. Из овога би из-

лазило да питање о праву нулификације и сецесије зависи од одредаба у савезним уговорима. Ако су тим одредбама ова права појединих држава призната, онда су се оне могле тим правима и користити; у случају да су уговорним одредбама искључена, онда се о њима не може ни говорити. Бар не са гледишта правне теорије.

У пракси ствар ипак изгледа нешто другојача. Ако на основу савезног уговора држава-чланица нема право нулификације или право сецесије, она несумњиво може раскинути уговор. Тај раскид може извести, остајући на правном терену, на основу освештаног начела међународног права познатог под називом *clausula rebus sic stantibus*, истичући битну измену прилика од момента закључења савезног уговора. Овај последњи начин даје увек могућност и за одбацивање савезних одлука и за иступање из савеза. Раскид уговора на основу клаузуле *rebus sic stantibus* веће је правно овлашћење него право нулификације или сецесије. А у праву, ко може више тај несумњиво може и мање.

Ако је право тумачења основних уговора додељено само савезу, из тога не излази да су чланице лишене тога права, да не могу ценити складност савезних одлука са основним уговорима и у случају опречности тих одлука одбити њихово извршење. Тумачити основи уговор значи решавати о основима савеза. А код решавања о овим

основима потреба једногласности у одлучивању истиче из саме природе и појма државног савеза. А кад тако стоји ствар, онда се тумачење савезног уговора од стране савеза мора поклапати са схватањем сваке поједине државе. Уколико то не би био случај, значило би да једногласност није постигнута и у том случају тумачење савеза правно не би обвезивало ону државу која са њим није приликом решавања била сагласна, тј. за њу би постојало право нулификације. Претпостави ли се, пак, да, према одредбама основних уговора, за њихово тумачење није потребна једногласност у решавању, другим речима, да за измену основних уговора није потребна једногласност одн. сагласност свих држава-чланица, пошто аутентично тумачење једног текста може у суштини претстављати његову виртуелну измену, то би значило да су се чланице савеза одрекле свог суверенитета, да се њихова надлежност може сужавати без њихова пристанка, што би било противно појму државног савеза и неокрњене суверености његових чланица. Јер као што тачно примећује Јелинек: „Свака групација држава која почива на једном међународном споразуму зависи у свом трајању од услова да не дође у опреку са посебним основним интересима својих чланова. Држава није створена због споразума о савезу већ увек споразум ради државе. Обавеза да се верно поштује уговор има своје границе у самом факту

опстанка и постојања државе-чланице“.¹⁾ Схватајући тако ствар, Пруска је 1861 године, налазећи да је савезна одлука од 13 јуна исте године противна савезном уговору и не могући да издејствује њену измену, иступила из Немачког Савеза.

§ 7. ДРЖАВНИ САВЕЗ У ПРИМЕНИ

Као нарочита заједница међународног карактера државни Савез показао се као пролазна, лабава и слаба творевина. Од неколико великих савеза прошлости данас не постоји ни један: или су се распали потпуно или претворили у заједнице сасвим другог правног обележја. Савези новијег доба претворили су се или у савезне или у просте државе, дакле, много тешње заједнице. Тако су се Североамерички, Немачки и Швајцарски савез претворили у савезне државе а Холандске Сједињене Области у просту државу. То је и сасвим природно с обзиром на неминовне унутрашње противречности ове творевине и њен сувише вештачки карактер. Јер ако је идеално хтети трајну сарадњу двеју или више држава на бази неокрњеног суверенитета а максималне користи из сарадње, то није и могуће. Државе-чланице стално су долазиле пред дилему: да жртвују нешто самосталности и суверености користима организоване сарадње или да се, уживајући у својој осамљеној и пуној суверености, лише користи са-

¹⁾ Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 767, Berlin, 1922.

веза. Где су користи од савеза биле виталне за његове чланице, он је постајао све тешња заједница док се није претворио у савезну па најзад и у просту државу; а тамо, где је пуна индивидуална самосталност чланицама изгледала од животног значаја, распад савеза био је питање само времена.

Да бисмо што боље истакли главна обележја и посебности државног савеза ми ћемо се осврнути на организацију и функционисање Североамеричког и Немачког Савеза, као два највећа и најважнија у прошлости.

Североамерички Савез постојао је од 1781 до 1789 године, када је претворен у много тешњу заједницу, познату под називом савезна држава. У ствари, овај савез створен је још 1777 године, када су бивше британске колоније Њухампшир, Масачусет, Род Ајленд и Провиденс, Конектикут, Њујорк, Њу Џерсеј, Пенсилванија, Делавар, Марилан, Вирџинија, Северна и Јужна Каролина и Џорџија, пошто су 4 јула 1776 године прогласиле своју независност, закључиле међу собом вечни савез у облику конфедерације или државног савеза. Овај савез добио је своју коначну правну основу 1781 године основним правним актом познатим под називом Articles of Confederation, по коме савез претставља једну „чврсту лигу пријатељства“ међу савезним државама. Одредбама акта о споразуму, сваки

члан савеза задржао је своју сувереност, слободу и независност и сву власт која није изречно пренета на савез.¹⁾ Његов циљ је да пружи заједничку заштиту против напада ма на коју државу посебно или на све државе скупа.²⁾ Конгрес делегата као опуномоћених претставника свих држава, познат под називом генерални конгрес, сачињавао је средишни орган савеза, који је руководио савезним пословима. Заједничких управних и судских органа није било. Све одлуке конгреса односиле су се на државе а не на грађане. Пошто није било савезне извршне власти, извршење одлука конгреса зависило је од добре воље појединих држава. Скупљена надлежност савеза, лабава повезаност међу његовим чланицама и недовољна могућност за извршење конгресних одлука имали су за последицу претварање савеза у савезну државу.

Немачки Савез постојао је од 1815 до 1861 године. У почетку је обухватао 38 држава разног ранга и облика управе, од којих су неке биле краљевине, неке велика војводства, неке кнежевине а неке слободни градови. Немачки Савез је у основним уговорима био предвиђен као „вечни савез“. Савез је себи ставио у задатак „спољну и унутрашњу безбедност Немачке и независност и неповредимост савезних држава“. Као

¹⁾ Articles of Confederation, art. II

²⁾ Articles of Confederation, art. III.

стални орган Немачког Савеза била је једна скупштина опуномоћених делегата свих држава, која је заседавала у Франкфурту. Ови делегати радили су и гласали на основу обавезних упутстава и могли су у свако доба бити опозвани. Аустрија је имала стално претседништво у скупштини савеза.

Било је две врсте скупштинских седница, шире и уже: у ширим седницама је свака држава имала најмање један глас а веће државе имале су и по више гласова; у ужим седницама је свака држава имала највише један глас а по неколико мањих држава заједно један глас. На седницама прве врсте одлуке су се могле доносити једногласно или квалификованом већином од две трећине. О измени основних уговора решавало се само у ширим седницама и по начелу једногласности. У ужим седницама одлучивало се простом већином.

Савезна власт простирала се на државе чланице али не и на њихове поданике. Одлуке скупштине претстављале би обавезу за грађане тек ако би биле озакоњене од њихових посебних држава.

Средишна власт се могла умешати у унутрашње послове појединих држава једино ако би били повређени савезни закони или доведена у опасност сигурност савеза.

Иако је један од задатака савеза био да осигура мирне односе међу посебним државама, није било никаквог нарочитог савезног суда. Основни

уговор забрањивао је државама-чланицама да међусобне спорове расправљају оружаним путем већ их је упућивао на један нарочити поступак за уређење неспоразума путем избраног суда. Тужена држава, а ако ова то не би учинила онда савезна скупштина, предложила би тужилачкој држави три државе-чланице савеза, од којих би она изабрала једну за избраног судију. Кад би то било свршено онда би спор расправљао највиши суд изабране државе.

У погледу спорних односа, у Немачком Савезу постојало је извесно двојство. И посебне државе и савез имали су својства личности односно субјектата у међународном праву: посебне државе у погледу искључиво својих интереса, савез у питању савезних.

Савез је слао и примао дипломатске претставнике, закључивао уговоре и савезе, објављивао рат и закључивао мир.

И свака поједина држава могла је слати и примати дипломатске претставнике и закључивати савезе са страним државама под условом да ови не буду наперени ни против савеза као целине ни против појединих чланица савеза. У случају рата савеза противу неке стране државе, ни једна поједина држава није могла закључивати посебан мир без пристанка савеза.

Савезну војску сачињавали су контингенти посебних држава. За време рата та војска је стајала

под заједничким врховним командантом, кога је бирала и над којим је стајала савезна скупштина.

Савезне финансије састојале су се из доприноса посебних држава, које је разрезивала скупштина савеза.

У недостатку сопствених принудних средстава, савез је извршење принуде противу непокорне државе-чланице поверавао једној или већем броју посебних држава.

Иако је Немачки Савез био заједница суверених држава, државама-чланицама није било признато право слободног иступања. Како је право тумачења савезних уговора било стављено у надлежност Савеза излази да посебним државама није било признато ни право нулификације.

Али ни ово непризнавање права слободног иступања из савеза и права нулификације није спречило Пруску да 1861 године иступи из Немачког Савеза када јој је изгледало да је њено даље остајање у овој заједници у сукобу са њеним животним интересима као посебне државе.

ГЛАВА ПЕТА

САВЕЗНА ДРЖАВА ИЛИ ФЕДЕРАЦИЈА

§ 1. ПРАВНА ОБЕЛЕЖЈА ФЕДЕРАЦИЈЕ.

Много важнији облик државне заједнице од државног савеза, облик који има значајну примену у садашњости и који садржи све услове за важну улогу и у будућности јесте савезна држава или федерација. Позната код Немаца под називом Bundesstaat, код Англосаксонаца као The Federal Union или The Federal State а код Француза као L'Etat fédéral или L'Etat fédératif, ова врста државне заједнице интересантна је и са гледишта државног права и са становишта даљих могућности које пружа.

Као ни држава уопште тако ни савезна држава није нешто самоникло ни првобитно. Као творевина друштвеног развитака и историјских и политичких нужности она је резултанта свих оних снага које су играле улогу у њеном стварању и допринеле овоме. Резултат разних снага и чинилаца а не

репродукција неког унапред датог узора, федерације се, поред свих заједничких важних обележја, у многим појединостима разликују међу собом. Отуда се прави појам о природи савезне државе и њеним битним правним ознакама може добити само тако ако се код више државних заједница, које спадају у групу савезних држава, изнађу најважнија и најбитнија им заједничка обележја с једне стране а с друге стране утврде суштаствене разлике између овог и других облика државне заједнице.

Шта је савезна држава?

„Савезна држава, вели Фримен (Freeman), у свом савршеном облику је заједница која претставља просту државу у њеним односима према другим нацијама а која се у погледу своје унутрашње управе састоји из више држава.“¹⁾ У свом познатом делу „О суверенитету и савезној држави“, Борел је овако дефинише: „Савезна држава је држава у којој је извесно учешће у вршењу суверене власти остављено нижим заједницама, било тиме што су прикључене сувереном органу за стварање националне воље, било тиме што у својој укупности оне саме сачињавају овај суверени орган“.²⁾

„Савезна држава је, истиче А. Дајси, једна политичка комбинација, срачуната да измири на-

¹⁾ Freeman: History of Federal Government, p. 9

²⁾ E. Borel: Etude sur la Souveraineté et l'Etat fédératif, p. 172

ционално јединство и моћ са одржањем „права посебних држава“.¹⁾ „Савезна држава, вели Диги, је једна држава која се састоји из извесног броја држава, то је према немачком изразу једна Staatenstaat, држава државâ. Из овога следује да политичке манифестације, које се производе у једној савезној држави, имају двојак карактер: с једне стране постоје манифестације саме савезне државе а с друге стране манифестације саставних држава или држава чланица. И ако се има у виду постојање јавне власти, онда у овој заједници постоји јавна власт савезне државе и јавна власт сваке државе чланице“.²⁾

Сер Херберт Семјуел овако дефинише савезну државу: „Савезна држава је држава у којој постоји централна власт која претставља целину и дејствује у име целине у спољним пословима и у оним унутрашњим пословима, који се сматрају да су од заједничког интереса; и у којој постоје и покрајинске власти са законодавном и правном надлежношћу у оном обиму, који им је додељен уставом.“³⁾

„Када се више држава заједно уједине под једним заједничким суверенитетом и установе заједничку централну владу за управљање извесним

¹⁾ A. V. Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p. 129

²⁾ Leon Duguit: Traité de Droit constitutionnel, Tome II, p. 125

³⁾ Nineteenth Century, № 428 p. 676

пословима од општег значаја или где се извештан број покрајина или зависних држава на сличан начин сједине својом заједничком вишом влашћу, тако да саставне чланице задрже и даље широку локалну аутономију а отпразљање свих или скоро свих својих спољних послова пренесу на средишњу управу, онда, вели Гарнер, имамо федералну унију или како се то често каже савезну државу.¹⁾ „Савезна држава, вели Јелинек, је једна суверена држава, образована из више држава, чија државна власт потиче из држава које је сачињавају и које су међу собом повезане тако да образују политичко јединство. То је једна групација држава која, заснивајући се на државном праву, установљава вишу суверену власт над удруженим државама, у којој, међутим, узимају учешћа и саме државе. Ове се, дакле, у исто време налазе у владајућем или бар у сувладајућем положају, ако су узете у своме скупу, а напротив, ако су посматране као посебне државе, оне су потчињене овој скупној власти у извесном броју случајева.“²⁾ „У савезним државама имају засебне државе уставом одређени удео у стварању највише воље државе. У савезној држави суверенитет се не налази код држава чланица већ код централне власти, која је различна од посебних држава.“³⁾ „Два су начина органи-

1) J. W. Garner: Introduction to Political Science, p. 148

2) Geord Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 769, Berlin, 1922.

3) Le Fur und Posener: Bundesstaat und Staatenbund, S. 15

зовања федералне уније, вели Џ. Ст. Мил. Федералне власти могу претстављати само посебне владе и њихове одлуке могу бити обавезне само за владе као такве; или оне могу имати право да доноси законе и издају наређења, који су обавезни непосредно за поједине грађане. На први начин је организован т. зв. Немачки Савез; у том смислу је било и уређење Швајцарске пре 1847 године и Америке за неколико првих година непосредно после рата за независност. Друго начело је примењено у садашњем Уједињеном Краљевству и било је недавно усвојено и од стране Швајцарског Савеза.“¹⁾ Из ове Милове дефиниције излази да он главно обележје савезне државе види у праву средишње власти да стоји у непосредном односу са грађанима посебних држава, да својим законима и одлукама непосредно обавезује њих а не да то чини тек преко њихових посебних држава. Исто схватање о карактеру савезне државе изражено је у чувеном „Федералисту“, који су издавали Александар Хамилтон, Џејмс Медисон и Џон Џеј, борећи се за претварање Североамеричког Савеза у североамеричку савезну државу, што им је 1789 године и пошло за руком. „Велики и коренити недостатак у изградњи садашњег савеза је у начелу да доноси законе за посебне државе или владе у њиховим корпоративним или колективним

1) J. S. Mill: Representative Government, Chap. XVII

својствима, као нечем различном од појединача из којих се састоје... Ми морамо проширити власт Уније на личности грађана — једине праве објекте владавине“.¹⁾

Половином XIX века познати амерички политички писац Вебстер истиче тај непосредни однос између средишне власти и појединача као битну ознаку федерализма с тим што иде још даље па тврди да савезна држава није неки савез држава на уговорној основи већ да је то у ствари држава у обичном смислу речи. „Ја сматрам... да уставно уређење Сједињених Држава нема карактер савеза, конфедерације или уговора између народа више држава у њиховим сувереним својствима већ државе у правом смислу, основане на прихватању од стране народа, и која ствара непосредне односе између себе и појединца“.²⁾ „Не постоји пример сложене државне творевине, вели Лабанд, која би икад била означавана као савез или савезна држава, у којој појединим државама не би био признат извешан удео у стварању и испољавању заједничке државне воље. За сложену државу као род одређена и утврђена организација није неки појмовни захтев; напротив, појам савезне државе као врсте бива утврђен управо извесним обликом организације, наиме учешћем посебних држава у стварању заједничке воље. Посебне државе нису

¹⁾ „Federalist“ № 15

²⁾ Webster: Works III, p. 464

правно подређене неком од њих различном физичком господару већ једној идеалној личности, чији су супстрат оне саме“.¹⁾

Ма како да су дубоке и језгровите све ове дефиниције, оне нису потпуне. Код сваке од њих је више или мање наглашен овај или онај елемент у појму сложене државе, али скоро ни једна од њих не обухвата све те елементе. То је и саввим природно. Савезна држава већ по себи је један сложен појам а да би се дала потпуно и јасно одредити у једној или две реченице. Савезне државе нису изграђене према неком датом обрасцу, да би се међусобно подударале и у битним и у спореднијим елементима и да би дефиниција узора служила истовремено и за све репродукције. Иако спадају у исту врсту, ове се државне заједнице разликују у приличној мери међу собом и за утврђење њиховог карактера могу послужити само заједнички елементи. Што се за већи број држава траже ти елементи, њих бива све мање, тако да дефиниције на основу њих постају све општије, другим речима, све неодређеније и непотпуније. Тако на пример из наведене Фрименове дефиниције не види се скоро никаква разлика између савезне државе и државног савеза; Дајсиева говори више о циљу него о правном карактеру ове државне творевине; Сер Херберт

¹⁾ Paul Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, p. 22

Семјуел није обухватио оне савезне државе, у којима посебне државе немају само ону надлежност, која им је уставом изречно одузета одн. уступљена савезној власти; Гарнерова дефиниција више води рачуна о чисто америчком примеру; Хамилтон и Џ. Ст. Мил подвлаче искључиво непосредни однос између средишне власти и поједицаца, ма да тај однос, као што смо видели, није на апсолутан начин искључен у државним савезима нити је безуслован у савезним државама: нпр. ако би претстављао закорачавање у уставну надлежност посебних држава. (Скорашњи случај са Рузвелтовим аграрним законима). Борел, Диги, Јелинек, Ле Фир и Позенер, Вебстер и Лабанд, иако далеко ближи стварности, ипак у једној краткој дефиницији нису могли обухватити све елементе и сва обележја.

Налазећи се између државног савеза и унитарне државе, савезна држава има обележја, која потсећају и на једну и на другу политичку творевину. Посматрана изнутра, она опомиње на државни савез, јер је састављена из више држава, т. ј. целина, које се сматрају и називају државама и које имају своје посебно законодавство, судство, управу и држављанство; гледана споља, она има све особине једне државе, јер претставља једну једину међународну индивидуалност и, по правилу, једноставну активну и пасивну легацију, т. ј. дипломатско претставништво само у име целине а не у име посебних држава. По својој правној природи, са-

везна држава је, као и проста држава, творевина државног а не, као што је то случај са државним савезом, међународног права. Савезна држава почива на уставу и из овог црпи сву своју правну моћ: у односу на посебне државе, она претставља једну сасвим засебну и нову правну личност, која се уздиже над својим саставним деловима. Државни савез, као што је познато, почива на уговору међу његовим чланицама и претставља један правни однос а не нову правну личност.

Средишни орган савезне државе има карактер законодавног тела као и код просте државе. У савезној држави по правилу постоји дводомни систем: једно демократско тело, које се назива доњи дом или народна скупштина, и једно, више мање аристократско тело, познато под називом горњег дома или сената. Доњи дом или народна скупштина претставља народ савезне државе у целини, без обзира на његову поделу по посебним државама; горњи дом или сенат има за задатак да на изврстан начин заступа интересе држава-чланица. По правилу, закони централног законодавног тела обавезују све грађане на непосредан начин а не посредством посебних држава и њиховог законодавства.

Сви послови у савезној држави подељени су између савезне власти и власти посебних држава. Послови општег карактера спадају у надлежност савезне државе; послови локалног значаја — у

надлежност посебних држава. Ове надлежности су разграничене савезним уставом, због чега савезна држава мора имати писани устав.

Разграничење надлежности између савезне државе и посебних држава врши се, по правилу, на овај начин: изречно се у уставу наводе само они послови, који спадају у надлежност савезне власти; сви остали послови спадају у надлежност посебних држава. Другим речима, надлежност савезне власти одређује се на позитиван а делокруг посебних држава на негативан начин. Ако буде спорно, т. ј. ако се не да јасно утврдити у чију надлежност долази неки посао, претпоставка је у корист делокруга посебне државе.

Да би правно регулисала послове свога делокруга, савезна држава има своје законодавне органе и своје законодавство; да би своје законодавство применила, она има своју судску власт и своје судске органе; да би извршила своје законе и одлуке своје судске власти, она има своју извршну власт и властите извршне органе. За обављање послова свога делокруга, посебне државе такође морају имати своје законодавство, судство и управу и властите органе за ове три основне функције. Отуда у савезној држави постоји преко целе савезне територије двојство или паралелизам основних државних функција и органа за вршење ових.

Ово двојство основних функција и органа поклања се за све грађане обавезу на двоструку покорност: с једне стране према савезним законима и властима а с друге стране према властима и законима властите посебне државе. Отуда се сматра да у савезној држави постоје два поданства: једно у односу на савезну а друго у односу на своју посебну државу.

Уставно разграничење надлежности између савезне државе и посебних држава има тај значај што је делокруг сваке од ових власти јасно обележен и изведен на чистину и што се правно не може мењати без измене устава. То разграничење пружа могућност да се утврди да ли је једна власт свесно или случајно извршила закорачење у надлежност друге али га као такво не онемогућава. Може се десити да посебна држава налази да је савезна власт закорачила у њену надлежност а да ова то оспорава. Ако би се узело да је у оваквом случају пресудно схватање савезне власти, онда би уставом резервисана надлежност посебне државе била без сваке правне вредности и зависила би од добре воље савезне државе; ако би се узело као меродавно мишљење посебне државе, онда би трајност федерације била стављена у питање. Пошто се у оваквом случају ради о једном чисто правном питању, спору о надлежност, која је иначе уставом утврђена, и пошто се савезна власт и власт посебне државе појављују као две парничне

странке, то се у савезној држави јавља потреба за једним посебним судским форумом, који има задатак да обавезно расправља ову врсту спорова. Овај форум постоји готово у свима савезним државама и познат је под називом Врховни суд.

§ 2. ПОГОДБЕ ЗА СТВАРАЊЕ САВЕЗНЕ ДРЖАВЕ

За образовање једне савезне државе потребно је више погодаба. Главне су ове: 1) постојање двеју или више држава; 2) грађани ових држава морају бити прожети федералистичким осећањима и 3) међу тим државама не треба да буде несразмерне разлике у величини.

1) По правилу савезна држава претставља прелаз између државног савеза и унитарне државе. Готово све савезне државе развиле су се из државног савеза. То је нормални пут њиховог постанка. Према томе као што не може бити државног савеза без две или више држава тако и образовање савезне државе, као једног вишег и много тешњег облика удруживања држава, претпоставља постојање двеју или више држава. Историја даје пуну потврду за ово схватање. Сједињене Државе као федерација постале су из Североамеричког Савеза, који је био конфедерација и састојао се из потпуно самосталних држава. Савезна Швајцарска образована је из хелветске конфедерације, коју су сачињавали кантони као потпуно независне државе. Пример савезне Немачке још

је јаснији и очевиднији. Државе из којих је створена не само да су имале пуну независност него су и после образовања савезног Рајха биле сачувале нека тако значајна обележја државне независности да је Немачка у извесном погледу и даље била задржала конфедеративан карактер. Аустралијска федерација такође је постала из конфедерације, дакле удружења раније међусобно независних држава.

Поред ових значајних примера стварања савезних држава из државних савеза одн. сједињавањем раније потпуно независних држава, познати су и неки случајеви да је савезна држава постала обрнутим процесом, т. ј. не сједињавањем неколиких независних држава у једну савезну већ разједињавањем једне унитарне државе, њеним цепањем на неколико посебних државних целина и претварањем у федерацију. Тако су на пример постале готово све савезне државе Латинске Америке као Мексико, Аргентина, Бразилија и Венецуела.

Истинска савезна држава је само она, која је постала првим начином, федерирањем односно тесним удруживањем двеју или више држава, које су претходно биле потпуно самосталне. Само у федерацији, која је тако настала, постоји код посебних држава равнотежа између осећања посебности и воље са сопственом индивидуалношћу с једне и снажне и свесне тежње за тесном сарад-

њом у заједници с друге стране. Једино таква савезна држава остварује онај свој први циљ, о коме говори А. В. Дајси, да буде „једна политичка комбинација, срачуната да измири народно јединство и моћ са одржањем и „очувањем државних права“¹⁾ Таква федерација творевина је центрипеталних политичких снага, заснива се на ствараљачком историјском начелу интеграције и удруживања енергија и у процесу историје претставља несумњив прогрес, једну етапу ка стварању све већих целина. При стварању савезне државе из унитарне дешава се један процес, који је са гледишта историјске еволуције негативан. Претварање административних јединица једне унитарне државе у посебне државе дело је надмоћности центрифугалних снага, снага партикуларизма и распадања. Оно је знак преовлађивања осећања посебности над осећањем заједнице, преваге уско схваћених посебних интереса над дубоко схваћеним општим и над осећањем солидарности. Ако је у првом случају федерација прелаз од потпуне одвојености ка пуном јединству у унитаризму, у другом случају је, по правилу, прелаз од пуног јединства ка цепању и поступном распадању.

2) За стварање савезне државе потребно је да међу становницима двеју или више држава, из којих има да се образује федерација, постоји фе-

¹⁾ A. V. Dicey: Introduction to the study of the Law of the Constitution, p. 139.

дералистичко осећање. По Дајсиевим речима „они ваља да теже заједници али да не желе јединство“. Другим речима, они треба да буду прожети љубављу према посебној индивидуалности својих држава и свешћу о животном интересу у стварању једне заједнице од ових. Љубав према посебности своје државе не сме бити тако јака да код њених грађана искључи свест о корисности делимичног жртвовања државне посебности стварању једне шире и више заједнице, ни тако слаба да би посебност потпуно жртвовала заједници; свест о потреби заједнице не сме бити толико јака да потпуно запостави интересе посебности ни толико слаба да не може да схвати користи од заједнице. Где нема извесне равнотеже између ове љубави ка посебности и свести о интересу заједнице, ту не може бити федерације. Ако је љубав према посебности несразмерно јака од свести о интересу заједнице, онда неће ни доћи до савезне државе; ако је свест о интересу заједнице несразмерно јака од љубави према посебности, онда заобилазни пут федерације неће ни бити потребан већ ће се одмах из разних држава створити унитарна држава.

3) За једну савезну државу може се рећи да је на здравој основи, ако својим посебним државама улива осећање спокојства и наде у погледу њихове посебности и напретка али не и осећање страха у погледу њиховог посебног опстанка. То је случај онда када су све посебне државе међу-

собно приближне снаге, када се ни једна по својој величини и јачини не издваја од осталих у тој мери да се осећа безбедном и мимо федерације а да у федерацији претставља опасност за посебни опстанак осталих. У овом погледу, Сједињене државе и Швајцарска претстављају идеалан случај савезне државе, састављене из приближно једнаких посебних држава. Немачка је била пример једне федерације на нездравој основи, јер су остале посебне државе биле под сталним притиском не-сразмерне премоћи Пруске, која је угрожавала чак и њихову посебност а сама се није осећала изложеном никаквој опасности ни споља ни изнутра. Уосталом, немачка федерација била је на нездравој основи и по томе, што није била диктована никаквим расним разликама већ поглавито интересима разних династија. Чим су ове отпале федерализам Немачке се јако ублажио тако да се најзад претворио у чист унитаризам.

§ 3. ПОСТАНАК САВЕЗНЕ ДРЖАВЕ.

Питање постанка савезне државе из неколико потпуно независних и суверених држава претставља за државно право скоро исту тешкоћу коју за математику проблем квадратуре круга. За правну логику је немогуће да нађе и утврди правни поступак, по коме две или више суверених држава могу створити један нов државни организам,

снабдевен влашћу која би за њих претстављала једну вишу власт.

Једина веза, коју две или више суверених држава могу правним начином да створе између себе, јесте уговорна или међународно-правна. На тој основи оне могу ступити у разне узајамне правне односе, могу једне другима признати разна права, могу једне према другима примити разне обавезе, могу се од субјеката права претварати у субјекте обавеза. Али у свима овим случајевима, те државе остају посебне уговорне странке и правни субјекти. Међународним уговорима дају се на најразноврсније начине мењати њихови међусобни односи али се не може створити ништа треће што би се уздигло изнад свих њих, што би претстављало једну власт вишу од свих њих, којој би биле дужне да се покоравају.

Апстрахујемо за тренутак начело неотуђивости суверености, за коју Либер вели да је једна држава без самоуништења не може отуђити као што ни дрво не може отуђити своје право да расте и пушта изданке нити човек пренети свој живот или своју личност на другога. Узмимо да се једна држава одрече у корист друге чак и своје суверености. Шта бива у том случају? Она просто престаје бити субјект међународног и државног права и долази под власт оне друге. Ни тада није створена нека трећа и нова власт, којој би обе ове државе дуговале покорност.

Шта излази из свега овога? Да не постоји правна могућност да две или више држава правним путем створе из себе неку нову државу и нову власт, која би била изнад њих. Јер у колико би била њихова правна творевина, та би нова држава и нова власт изводила своју правну моћ од њих: са правног гледишта, дакле, стајала би испод а не изнад њих као што је и свако дело испод а не изнад свога творца. Како савезна власт у федерацији за посебне државе претставља једну вишу власт, то је несумњиво да савезна држава није правна творевина посебних држава, да није из њих постала ни могла постати правним путем. Једини други начин који остаје и на који је могла постати савезна држава јесте фактички, дакле, онај исти на који постаје и проста држава.

У целом овом проблему постанка савезне државе из неколико суверених државних целина уноси забуну околност што су стварању већине савезних држава претходиле неке радње и акта тих суверених државних целина, који имају правни карактер.

Стварању Америчких Сједињених Држава као савезне државе претходио је један писан споразум између чланица Североамеричког Савеза, који има сва обележја једног међународног уговора. Када су се показали сви недостаци конфедеративног уређења, на које су нарочито указивали славни уредници „Федералиста“ Александар Хамилтон,

Џејмс Медисон и Џон Џеј, чланице Североамеричког Савеза изаслале су своје заступнике на једну заједничку конференцију, која се састала у Филаделфији 25 маја 1787 године. До 17 септембра исте године ови заступници појединих држава израдили су нацрт савезног устава, потписали га и доставили свима државама-чланицама на ратификацију. До 21 новембра 1789 године све су државе ратификовале нацрт савезног устава и он је ступио на снагу.

На сличан начин дошло је и до стварања савезне Немачке.

Непосредно пред распад Немачког Савеза Бизмарк је био упутио немачким владама на проучавање један предлог основа за нови савезни устав. Не сачекавши резултат о овом предлогу, Бизмарк је 16 јуна 1866 године предложио северним немачким државама закључење једног уговора о савезу. Овај уговор је потписан 18 августа 1866 године. Њиме је не само утврђен одбранбено-нападни савез за очување независности и целине као и спољне и унутрашње безбедности уговорних страна већ је предвиђено да се ови циљеви савеза имају обезбедити доношењем једног савезног устава на основи ранијег Бизмарковог предлога. Овај уставни нацрт требао је да се изнесе пред заједнички парламенат, који се имао нарочито изабрати и чији су закључци могли бити само саветодавног карактера. У међувремену, савезне

владе су имале да утврде дефинитиван текст предлога савезног устава који је требало изнети пред заједнички парламенат.

Пошто су биле свршене све претходне радње, 24 фебруара 1867 године састао се у Берлину „Рајхстаг Севернонемачког Савеза“, који је свој рад завршио до 16 априла 1868 године и са 230 гласова противу 53 примио предложени нацрт. Истог дана састали су се пуномоћници савезних држава и једногласно закључили „да приме уставни нацрт онакав какав је дефинитивно усвојен од заједничког Рајхстага.“ Овај устав био је ратификован од стране законодавних тела свих држава, које су сарађивале на његовој изради, с тим да је имао ступити на снагу 1 јула 1867 године. Овим уставом Севернонемачког Савеза био је предвиђен и прилазак јужних немачких држава. У ст. II чл. 79 тога устава речено је: „Ступање јужнонемачких држава у савез било свих скупа или појединих бива на предлог претседништва савеза а путем савезног законодавства“.

Француско-немачки рат убрзао је немачко уједињење: 15 новембра 1870 године закључен је у Версају уговор између Севернонемачког Савеза и Бадена и Хесена, коме је био прикључен „Устав Немачког Савеза“. Према одредбама овог уговора, прикључени устав имао је за уговорне стране да ступи на снагу 1 јануара 1871 године. 25 новембра 1870 године потписан је у Берлину уговор између

Севернонемачког Савеза, Бадена и Хесена с једне и Виртемберга с друге стране. Тим уговором је утврђено да Виртемберг приступа Версајском уговору од 15 новембра, обезбеђујући себи извесна посебна права. 23 новембра 1870 године закључен је у Версају уговор између Севернонемачког Савеза и Баварске. И овај уговор садржи „Устав Немачког Савеза“, који прилично одступа од устава Севернонемачког Савеза и предвиђа знатна посебна права за Баварску. Утврђено је да овај уговор има да ступи на снагу 1 јануара 1871 год. 8 децембра 1870 године Виртемберг, Баден и Хесен приступили су уговору између Севернонемачког Савеза и Баварске а Баварска је приступила уговору између Севернонемачког Савеза и Виртемберга, Бадена и Хесена. Најзад су се немачке владе споразумеле да Немачки Савез носи назив Немачки Рајх и да претседник савеза у том својству има титулу немачки цар.

Пошто су сви ови уговори били ратификовани од стране законодавних тела уговорних страна, савезна Немачка претстављала је свршен чин.

Као што се види нема никакве битне разлике у правном поступку при стварању Сједињених Држава и Немачког Рајха као савезних држава. У оба случаја савезни устав је дело неке нарочите уставотворне власти већ претставља уговор између свих заинтересованих држава. Оно што важи за међународне уговоре важило је и за ове

уставе: они су ступили на снагу тек пошто су били ратификовани од законодавних тела држава, које су на њиховој изради сарађивале.

Овакав постанак двеју најважнијих савезних држава навео је неке чувене правнике на извесне закључке који се не слажу или се не би могли сложити са правном природом ових држава. Амерички политички писац Калхун (Calhoun) стао је на гледиште да устав Сједињених Држава има карактер међународног уговора и из овог извео логични закључак да посебне државе имају право нулификације и право издвајања из савезне заједнице. Немачки правници Лабанд, Георг Мајер и Аншиц усудили су се да из начина постанка савезне Немачке извуку само један чисто теориски закључак: наиме да савезна држава може постати и правним путем.

Са гледишта чисто правног формализма Калхун је свакако био у праву. По начину свога постанка, устав Сједињених Држава је био један међународни уговор. Нужан закључак из тога је да су Сједињене Државе по својој правној природи, и после 1789 године и под овим новим називом, остале државни савез. Признати право нулификације и право издвајања њиховим посебним државама могло је бити само нужна последица те формално-правне логике која се иначе није дала извести из текста савезног устава.

Али ако су Сједињене Државе по начину свога постанка могле имати карактер државног савеза,

оне га нису имале по намерама својих твораца, по својој новој организацији и по елементарној тежњи оних националних снага, које су довеле до преображаја Североамеричког Савеза у Америчке Сједињене Државе. Те снаге су и при доношењу савезног устава и касније биле и остале претежно центрипеталног карактера. Устав Уније није био кабинетска творевина већ дело тих националних снага, којима су владе биле принуђене да потраже и нађу израза. Пошто је претстављао нужни изражај живота и животних потреба и тежњи а не једну чисто правну конструкцију, амерички устав је надживео правну логику, ма како да је ова иначе била беспрекорна. У грађанском рату 1861 године амерички грађани су потврдили и крвљу да у Сједињеним Државама, без обзира на формализме при њиховом стварању, виде и хоће да гледају искључиво савезну државу а не какав државни савез.

И поред све своје сјајне дијалектике Лабанд, Аншиц и Георг Мајер нису могли да докажу да је Савезна Немачка постала правним начином. Њихово разлагање пре је наметало један сасвим други закључак, т. ј. да Бизмаркова Немачка није савезна држава већ државни савез. С обзиром на начин постанка Немачког Рајха, овакав закључак, ако би можда и био у опречности са политичком стварношћу, не би био у супротности са правном логиком. Они су, међутим, стали на пола пута:

Немачку су третирали као савезну државу а њено стварање хтели су да објасне правним начином. То се међусобно искључује.

Као ни постанак просте тако ни постанак савезне државе из неколико независних држава не може се свести на неку правну процедуру: и једна и друга долазе на овај свет фактичким начином. Јер се савезна држава не може створити на основу правног поретка посебних држава, пошто овај важи само за њих и на њиховој територији, а ни на основу сопственог правног поретка, пошто се овај јавља истовремено са савезном државом а не пре ње. Савезна држава је дело пробуђених националних центрипеталних снага, творевина једне националне револуције, која елементарном снагом руши старе оквире и даје нове основе, без обзира да ли су јој претходиле неке правне формалности или не.

Али док је искључено да се од неколико независних држава створи једна савезна држава правним путем, сасвим другојаче стоји ствар са претварањем једне унитарне државе у једну федеративну. Ово претварање се може извршити чисто правним начином, једном изменом унитарног устава.

Постоји, међутим, знатна разлика да ли се при претварању у федеративну државу ради о унитарној републици или о унитарној монархији. У првом случају претварање није скопчано ни са

каквим нарочитим тешкоћама. Код унитарне монархије оно је скоро немогуће. Зашто? Правило је да посебне државе у федерацији имају исти облик владавине који и савезна држава. Ако је ова република онда и оне морају имати републикански облик, ако је монархија, онда и посебне државе треба да имају монархијски систем. То се налаже и нарочитим одредбама савезних устава. Да су ови прописи сасвим целисходни то је ван спора.

Ништа није лакше него да се унитарна република претвори у савезну са посебним државама као републикама. Али код претварања унитарне монархије у федерацију, апстрахујући друге тешкоће и незгоде, ствар је врло сложена. Какав облик владавине увести у посебним државама? Ако би овај био републикански, онда би то било противно утврђеној пракси да у федерацији и у посебним државама буде исти облик владавине: било би против интереса савезне монархије и против нормалног развитка унутрашњих односа. Најприроднија и најздравија солудија би била да и посебне државе буду монархије. У том случају, међутим, наметала би се потреба стварања или довођења читавог низа нових династија. Да би таква држава функционисала врло тешко и да би се такво стање ствари завршило или насилним враћањем унитаризму или државним распадом, то изгледа као неминовно.

§ 4. САВЕЗНА ДРЖАВА И ДРЖАВНИ САВЕЗ.

Да би се што боље схватила правна природа савезне државе, указаћемо на све главније разлике, које постоје између ње и државног савеза.

1) Државни савез почива на уговору међу посебним државама, претставља правни однос и творевину међународног права; савезна држава почива на уставу, претставља правну личност и творевина је државног права.

2) Централни орган државног савеза је један дипломатски конгрес опуномоћених делегата посебних држава, који гласају на основу обавезних упутстава својих влада, од којих су именовани и од којих могу бити опозвани; средишни орган савезне државе има карактер законодавног тела, састављеног из шефа извршне власти и два дома, чији чланови решавају и гласају по свом слободном уверењу.

3) За измену основног уговора, на коме почива државни савез, потребна је по правилу једногласност; за промену устава савезне државе по правилу довољна је већина гласова. Уколико има изузетака од овог правила, они га само потврђују.

4) Државни савез је удружење потпуно независних и суверених држава, чији спољни и унутрашњи суверенитет, ако се тако може рећи о две стране једне исте ствари, остаје потпуно не-

окрњен; савезна држава је држава у правом смислу речи, држава која се уздиже као нешто засебно и више изнад свих посебних држава, са којима дели послове али не и сувереност.

5) Државни савез, одлукама и закључцима свога централног органа, обавезује само државе чланице али не и њихове грађане; ове последње тек ако посебна држава изда сходне законе или наредбе. Савезна држава стоји и над грађанима и својим законима и наредбама обавезује их на непосредан начин. Изузеци од овог правила, уколико их има, могу му послужити само као потврда.

6) Ступајући у државни савез на основу уговора, дакле, по својој вољи, посебне државе могу тај уговор и раскинути. Отуда теоријска могућност њиховог права иступања из савеза. Укопчане у савезну државу савезним уставом, посебне државе немају апсолутно никакве правне могућности да из ове заједнице иступе.

7) Последња иако најмање важна разлика је у томе, што државни савез може постати једино правним а савезна држава и фактичким и правним начином.

§ 5. САВЕЗНА ДРЖАВА И ПОСЕБНЕ ДРЖАВЕ

Једно од битних обележја савезне државе је да је подела надлежности између ње и посебних држава извршена уставом: у државном савезу

један незнатан део надлежности посебне државе преносе на централни орган основним уговором а у унитарној држави ова извештан део надлежности преноси на самоуправне јединице законом. О деоби надлежности може бити говора само код савезне државе: код државног савеза и унитарне државе може бити речи само о уступању једног дела послова.

Када је реч о подели надлежности у једној савезној држави, савезни устав мора да регулише ове три значајне ствари: а) поделу државних задатака и управних грана између савезне државе и посебних држава, т.ј. т.зв. материалну поделу надлежности или компетенције; б) поделу суверених права, која пружа јемства за остварење материјалне поделе надлежности, т.ј. т.зв. формалну поделу надлежности и в) могућност да се предвиђена материална и формална подела надлежности уставним путем измени, т.ј. т.зв. надлежност — надлежности савезне државе или како то немачки државно-правни писци називају *Kompetenz - Kompetenz des Bundesstaates*.

а) У погледу материјалне поделе надлежности у свакој савезној држави јављају се једновременно ове три могућности: има области делања и задатака, који су стављени искључиво у надлежност савезне власти; има грана делатности и послова који су у искључивој надлежности посебних држава; бива и послова на којима сарађују и савезне и власти посебних држава.

По правилу у надлежност савезне власти стављају се сви они послови који су од интереса за целу савезну заједницу и све посебне државе и који, по својој природи, захтевају једнообразност регулисања; сви други послови, који немају општег значаја, додељују се у надлежност посебних држава. Разуме се, ово начело је лакше формулисати него применити. Граница између послова општег и послова локалног карактера није увек и свуда потпуно јасна. Отуда разграничење једних и других послова није у свима савезним државама извршено на исти начин. У већини случајева питање је решено тако што су у надлежност савезне државе стављени: спољни односи, т.ј. послови спољне политике, слање и примање дипломатских претставника; сувоземне, поморске и ваздухопловне снаге и њихово наоружање и право објаве рата и закључења мира; саобраћајна сретства, пошта и телеграф; спољна и међународна трговина, мере, новац и царина; патенти и ауторско право. Ипак су швајцарски кантони задржали извесну ограничену власт спољног саобраћаја. У извесним савезним државама неки послови, који се иначе сматрају као више локални и за делокруг посебних држава, стављени су у надлежност савезне власти. Тако су у савезној Канади и Немачкој савезној власти додељени: целокупно грађанско, кривично и трговачко законодавство са поступцима а тако исто и законодавство из области брачног и по-

родичног права. Међутим у Сједињеним Државама цела ова материја резервисана је за законодавство посебних држава.

Материална подела надлежности између савезне власти и посебних држава може бити двојако извршена: или се уставом изречно наведу послови који спадају у надлежност савезне власти с тим да су остали послови резервисани за делокруг посебних држава; или су изречно побројани послови посебних држава, тада сви остали послови спадају у надлежност савезне власти. Први начин поделе надлежности примењен је готово у свима федералним државама и важи као правило; други претставља изузетак и нашао је примену само у Канади. По првом начину поделе као власт са делегираном надлежношћу важи савезна власт а посебне државе као власт са резервисаном надлежношћу; по другој подели делегирану надлежност имају посебне државе а савезна власт резервисану.

Пошто се прва подела сматра карактеристичном за савезну државу, то је у погледу материалне поделе надлежности правило: све што није изречно делегирано савезној власти или изречно одузето посебним државама спада у њихову надлежност. Ово правило добило је свога израза и у савезним уставима као: у Х амандману устава Сједињених Држава, у чл. 3 швајцарског устава, у чл. 117 мексиканског, у чл. 65 бразилијанског и у чл. 107 аустралијског устава. Иако у немачком савезном

уставу није постојала ова одредба, Хачек вели да је „ипак опште признато да је уставно-правна и административно-правна организација, уколико служи управним задацима посебних држава, ствар сваке посебне државе“.¹⁾

б) Правило је да за извођење послова своје надлежности савезна власт има сва суверена права, тј. законодавство, судство, управу и све органе за вршење ових права. Ако то стоји, онда се говори о потпуној формалној подели надлежности. У противном, формална подела је непотпуна.

Савезна држава може у кругу своје надлежности вршити законодавну акцију а управу по појединим гранама пренети на посебне државе; по појединим материјама она може издавати начела или т. зв. оквирне законе, с тим да их законодавна власт посебних држава даље разрађује, као на пример швајцарска савезна власт у погледу закона о штампи и закона о удружењима. Непотпуност поделе формалне надлежности најјасније је дошла до изражаја у Немачкој. По чл. 14 Вајмарског устава „Законе Рајха извршавају власти посебних држава, ако закони Рајха другојаче не одреде“. Иако се у Швајцарској железнице налазе у надлежности савезне власти, ипак полиција и њена употреба у вези са железницама спада у делокруг Кантона.

¹⁾ Julius Hatschek: Allgemeines Staatsrecht, Teil III, SS. 70-71
Федерализам и Унитаризам

в) У свима савезним државама признато је начело да се савезним уставом подељена материјална и формална надлежност може уставним путем изменити у корист савезне власти или посебне државе. Ова уставна могућност позната је под називом надлежност надлежности савезне државе или њена Kompetenz-Kompetenz.

Да ли Kompetenz-Kompetenz савезне државе, тј. њено право да уставним путем одређује и мења своју надлежност а тиме и надлежност посебних држава, има апсолутну вредност или не?

Ваља разликовати две групе савезних држава: једне у чијем савезном уставу није предвиђено да се за измену једне конкретне уставне одредбе мора имати пристанак заинтересованих посебних држава; друге у чијем се савезном уставу предвиђа неко нарочито право за ову или ону или за све посебне државе и за које се право изречно вели да се не може умањити или укинути без пристанка дотичне посебне државе. Тако на пример устав Сједињених Држава прописује да све посебне државе имају у сенату да буду претстављене истим бројем сенатора и да се ова одредба не може изменити на штету ма које државе без њеног пристанка. Истоветан пропис постоји и у бразилијанском уставу. У неким савезним уставима предвиђена су извесна друга права за посебне државе са истом врстом јемства.

Извесни писци у погледу обима права Kompetenz-Kompetenz праве разлику између поменуте

две групе држава. Они налазе да у првој групи право савезне државе на Kompetenz-Kompetenz има апсолутну вредност и она у проширењу своје надлежности може ићи до пуног уништења надлежности посебних држава. Што се тиче друге групе савезних држава, они налазе да важност овог права има своју границу у оним нарочитим правима и привилегијама посебних држава. Хачек изречно вели да „Kompetenz-Kompetenz сме да измени таква права само уз пристанак посебних држава“.¹⁾

Стојећи на гледишту да је савезна држава држава у правом смислу, да је сувереност усредсређена код савезне власти и да јемства, која би посебне државе имале не потичу из неког њиховог уговора са савезном влашћу већ из савезног устава, чија је измена у надлежности савезне власти, други писци налазе да Kompetenz-Kompetenz савезне државе има увек апсолутну вредност и да се уставном изменом дају сузити па и поништити не само надлежност већ и сва нарочита права и јемства посебних држава. Тако г. Слободан Јовановић вели: „Да би се бар најглавнија права посебних држава обезбедила, у устав се обично уноси да им се она не могу одузети без њихова пристанка. Али како та гаранција не потиче из једног уговора, који су посебне државе закључиле

¹⁾ Julius Hatschek: Allgemeines Staatsrecht, Teil III, S. 75.

са савезном влашћу, него из једног устава који је савезна власт својим ауторитетом прописала, то посебне државе остају ипак под савезном влашћу.¹⁾ Јелинек је још изречнији: „Будући да је савезна држава суверена, нема никакве сметње да се њена надлежност прошири на рачун посебних држава: ово проширење може ићи до потпуног укидања карактера државе посебној држави, те се, према томе, савезна држава може преобразити у унитарну државу.“²⁾

У погледу обима овог права савезне власти да проширује своју надлежност ми се потпуно слажемо са Јелинеком и г. Сл. Јовановићем. Налазимо само да је то право чисто формалне вредности и да у већини случајева претставља једно *puissance*. На пример у савезни устав унета су извесна главна права посебних држава па је стављено да се ова не могу одузети без пристанка заинтересованих држава. Али поред све ове гаранције та се права могу одузети ако то својом потребном већином, која је по правилу појачана, дакле квалификована, хоће савезна уставотворна скупштина. Ако ова скупштина хоће она и може. Тежиште је, међутим, у томе да ли и кад она то може хтети. Уставотворна скупштина формално није претставник посебних држава већ народа савезне државе, без обзира на његову подељеност по посебним државама. Али ови би-

¹⁾ Слободан Јовановић: О држави, стр. 163.

²⁾ Georg Jellinek: Allgemeine Staatslehre, S. 783, Berlin, 1922.

рачи и кандидати за савезну уставотворну скупштину су истовремено грађани својих посебних држава. Претпоставити да је савезна уставотворна скупштина са једном већином од три четвртине расположена да узме гарантована основна права посебних држава, тј. њихову посебност, може се само са хипотезом да је три четвртине народа у савезној држави или сав народ у три четвртине држава расположен за укидање савезног карактера заједничке државе. Ако се узме да и у посебним државама постоји демократски режим, а то је нужна претпоставка прве поставке, онда би се морало узети да су и режими три четвртине држава, дакле саме те државе, за укидање оних својих главних права у савезном уставу, па, према томе, да би на то укидање дале свој пристанак. Значи да би савезна уставотворна скупштина укидала гарантована права посебних држава не само по сили своје суверене власти већ и уз пристанак три четвртине ових држава, тј. у смислу уставом предвиђеног услова. Ако се пак узме да је код три четвртине посебних држава и њиховог народа развојем прилика сазрело расположење за потпуно утапање сопствених индивидуалности у целину савезне државе, онда се не види никаква разумна разлога за претпоставку да се такво исто расположење није створило и код остале једне четвртине посебних држава и њихових грађана, пошто су се све посебне државе и њихови грађани

претходно налазили под истим приликама и утицајима. Примити ову претпоставку значило би узети да исти узроци у једној истој средини могу изазвати различно дејство а то би било противно и здравом разуму и научном искуству.

Шта излази из овог разлагања? Очеvidно то да савезна врховна власт, иако суверена, може уставном изменом укинути она главна права посебних држава, чије се укидање постојећим савезним уставом допушта једино уз пристанак заинтересованих посебних држава, само онда када су се код народа ових створила таква расположења да се за ово укидање може имати и пристанак посебних држава. А кад овако стоји ствар, онда она апсолутна вредност права савезне државе да произвољно помера границе своје надлежности не изгледа довољно стварна.

§ 6 ПРАВНА ПРИРОДА ПОСЕБНИХ ДРЖАВА

Каква је правна природа посебних држава? Да ли су оне доиста државе?

У овом погледу мишљења су подељена. По једним политичким писцима оне су државе у правом смислу; по другима оне то нису.

Као што је познато појам државе садржи три елемента. То су: људи или народ, земљиште и организована власт. Како је држава једна људска заједница, то је очевидно да се она као таква не може ни замислити без људи, т. ј. народа. Поред

људи односно народа, држава мора имати и своје земљиште. Оно служи као место за живљење оних који су чланови државне заједнице и као физичка основа државе и материјални оквир њеног бића и дејствовања њене власти. Трећи елемент у појму државе је власт, која за чланове државне заједнице прописује општа правила, т. ј. законе, стара се о њиховој правилној примени и која, по потреби, може изнудити њихово извршење. По овом свом последњем елементу, држава се разликује од друштва.

Основно и битно правно обележје државне власти је да је она у границама државне територије највиша, да на дотичној територији нема никакве власти која би била изнад ње или бар равна и да су све друге власти испод ње и њој потчињене. Из ове њене основне карактеристике, познате у државном праву под називом сувереност државне власти или државна сувереност, нужно потичу ове друге њене карактеристике: а) она је првобитна; б) она је неограничена; в) она је искључива; г) она је недељива и д) она је независна.

а) Првобитност или изворност државне односно суверене власти састоји се у томе што држава своју правну моћ издавања заповести и изнуђавања покорности не изводи ни од кога другог и ни од какве друге људске организације већ је та моћ њено битно својство, нераздвојни елемент њеног бића. Ако државна или суверена

власт не би била првобитна и изворна већ изведена, онда она не би била највиша, јер би се налазила испод оног фактора из кога би изводила своју правну моћ. А то би било противно њеном појму.

б) Неограниченост суверене државне власти истиче из њеног појма да је највиша. Једна власт може бити ограничена само једном другом влашћу која би била виша од ње. Али кад стоји поставка да над сувереном државном влашћу нема никакве друге више власти, онда је и могућност њеног ограничења искључена.

в) Под искључивошћу суверене државне власти ваља схватити оно њено својство по коме она једина на државној територији има изворну правну моћ да заповеда и да тражи и изнуди покорност становника државе. Све друге власти не само да стоје под њом већ од ње изводе своје право заповедања. У противном значило би порицати начело јединства воље и органске природе државе а признати правну могућност да постоји *imperium in imperio* тј. држава у држави, што би било противно и начелу неограничености суверене државне власти.

г) Самим тим што највиша, неограничена и искључива, суверена државна власт је и недељива. Претпоставити да је државна суверена власт дељива то би значило сматрати могућим да се нај-

виша државна воља даје делити на више делова, да у једном моменту у истој држави може постојати више воља. Ако би се та могућност претпоставила и узело да су ове воље једнаке, онда би се узајамно паралисале и у ствари воље не би било, тј. таква држава не би имала свог трећег битног елемента. Узме ли се да су ове тако добивене воље различне по правној моћи, онда би се она, која је најјача, издизала изнад осталих, била би највиша, дакле суверена.

Из начела недељивости суверене власти никако не излази да се суверена власт не може вршити преко више органа, да се суверена воља не може изражавати кроз више личних воља. У противном то би значило да суверена власт постоји само у апсолутним монархијама.

„Логичка немогућност да се схвати подељена сувереност, као што тачно вели амерички политички теоретичар В. В. Вилаби (Willoughby), очевидна је из факта што се не може рећи да у истом телу постоје две моћи, од којих је свака врховна. Државна воља може наћи свој облик изражавања помоћу разних инструмената и њене делатности се могу обављати помоћу разноликих органа, али сама воља, тако различно изражена и извршена, претставља јединство. У свакој политичкој организацији мора бити један и само један извор, из кога у крајној линији проистиче сва власт“.¹⁾

¹⁾ W. W. Willoughby: An Examination of the Nature of The State, p. 195.

д) Докле суверена државна власт, посматрана изнутра, значи премоћ државне воље над вољом свих појединаца и политичких тела у државним границама, посматрана споља, са међународног гледишта, суверена државна власт или државна сувереност испољава се у независности и пуној слободи дотичне државе од сваке спољне контроле правног карактера. Држава се може везивати само својом вољом. Ако то није случај, ако ма и у најмањој мери њена воља није пресудна, ако је правно зависна од пристанка ма које државе, онда о њеној независности, па према томе и њеној суверености, не може бити ни говора. Да ли се у том случају о њој може говорити као о истинској држави? То зависи од одговора на питање да ли је сувереност битна карактеристика у појму државе или не.

Готово сви амерички, енглески и француски политички писци стоје на гледишту да је сувереност правна карактеристика државе и државне власти и да се као држава може сматрати само она људска организација, која има своју суверену власт и своју сувереност. Међутим, већина немачких државно-правних теоретичара налазе да сувереност није битно правно обележје државе и да се као државне организације имају сматрати и неке организоване људске заједнице које немају сувереност. Под утицајем специјалних прилика у савезној Немачкој а у тежњи да немачким по-

себним државама по сваку цену, бар у теорији, очувају карактер правих држава, они су покушали да пронађу нека друга обележја као правну карактеристику државе.

Своје гледиште амерички, енглески, француски а и извесни немачки писци заснивају на томе, што је сувереност једино и најпоузданије правно обележје, што само држава поседује сувереност и што се само помоћу тог обележја даје повући разлика између државе и свих других, било политичких било неполитичких, људских организација. Гарнер, Џорн, и Барџес (Burgess) подвлаче да је сувереност не само битан елеменат већ и прво и највише схватљиво обележје државе а Вилаби налази да је то главна карактеристика на основу које се прави разлика између државе *in toto genere* и други људских удружења.

Сви ови писци, који сматрају да је сувереност битна правна карактеристика државе, истовремено изводе из овог оваквог свог схватања логички закључак, да у једној савезној држави сувереност припада савезној власти, да је она суверена и да је савезна држава држава у правом смислу. Пошто на једној истој територији може постојати само једна сувереност и пошто ова припада савезној власти, то је само она суверена. Према томе посебне држава у савезној држави нису суверене. Будући да је сувереност основно правно обележје државе а пошто посебне државе

нису суверене, из овога се нужно намеће закључак да оне нису државе у формалном смислу, те да, према томе, ни савезна држава није сложена држава.

Међутим, има политичких писаца који, иако стоје на гледишту да је сувереност основно правно обележје државе, налазе да су посебне државе ипак државе. На чему се заснива овакво схватање? На мишљењу да је сувереност подељена између савезне државе и посебних држава савезним уставом, да савезна власт има своју уставну надлежност а власт посебне државе своју и да је свака од ових двеју власти у кругу своје надлежности суверена.

Један од првих писаца који је изишао са теоријом о подељеној суверености у савезној држави био је Француз Токвил. Пишући о демократији и политичким установама Сједињених Држава, Токвил (Тоqueville) је у свом чувеном делу „О демократији у Америци,“ које је објављено пре сто година и имало великог утицаја на нашем континенту, између осталог изнео да се у Америчкој Унији „открива један облик друштва у коме се више народа у погледу извесних заједничких интереса стварно стапају у један једини а у погледу свих осталих интереса остају подвојени и само удружени,“ да је надлежност савезне власти изузетак а посебних држава правило, и да сувереност није као у простој држави једноставна већ поде-

љена између савезне државе и посебних држава, при чему су ове последње потпуно независне од савезне власти. По мишљењу Токвила, у савезној држави постоје једна крај друге две самосталне и стварно подељене суверености.

Ово учење Токвила о подељеној суверености у савезној држави пренео је у Немачку и разрадио у свом делу „Grundzüge der Politik“ немачки историчар и политички писац Вајц (Waitz). Вајцово учење, које је у његовој отаџбини нашло погодно земљиште, састоји се у овоме:

Целокупни државни живот и државна делатност подељени су у савезној држави између савезне државе и посебних држава. Свака од њих је у својој сфери подједнако суверена.

Савезна власт и власт посебне државе су потпуно самосталне и једна од друге савршено независне.

Неопходна претпоставка ове самосталности је уставна подела државних функција и органа и посебност организације.

Ово учење Токвил-Вајцово нашло је следбенике не само у Немачкој него и у Сједињеним Државама, на основу чијег уређења је створено а где као теорија није постојало. Али се оно није могло одржати, јер је противно начелу недељивости, као једној од логичких нужности појма суверености, и зато што је из таквог учења за посебне државе следовало не само право нулифи-

кације већ и седесије. Сам познати амерички државник Џон Калхун, који је иначе заступао гледиште да чланице Америчке Уније имају право нулификације и седесије, није своје схватање заснивао на теорији подељености суверености већ на учењу да су Сједињене Државе творевина међународног а не државног права, да се заснивају на међународном уговору а не на уставу. Иначе Калхун је био један од најватренијих поборника схватања о недељивости суверености, давши том свом гледишту овај снажни израз: „Сувереност је једна цела и потпуна ствар; делити је значило би уништити је. Она је врховна власт у једној држави. И као што се не може говорити о половини квадрата или троугла тако не може бити речи ни о половини суверености.“¹⁾

Док су Токвил, Вајц и њихови следбеници, признајући сувереност као правно обележје државе, покушали да утврде да су посебне државе истинске државе, прибегавајући учењу о подели суверености, дотле су други политички писци са Јелинеком и Лабандом на челу, да би то утврдили, били принуђени да одбаце сувереност као правну карактеристику државе. Живећи у савезној Немачкој, у њеним посебним државама, које су имале своју законодавну, судску и управну организацију, своје називе држава, своје наследне владаре и где је стварност на сав глас говорила да су то уистину

државе а што никако нису могли да доведу у склад са начелима суверености, коју нису могли ни одузети савезној Немачкој нити је делити између ове и посебних држава, они су се поколебали у уверењу да је сувереност битно правно обележје једне државе, напустили је и тражили неку другу битну правну ознаку.

Али шта кад се напусти сувереност као правна карактеристика државе, ако се узме да држава не мора имати своју сувереност, да може бити несuverена, да над њом може постојати нека виша власт, на пример власт савезне државе? Каква је, онда разлика између такве несuverене државе и општине? Општина је, као што се зна, нека врста државе у маломе. Од државе се разликовала по томе што се налази под државном влашћу и контролом, што је дакле несuverена?

Од свих покушаја да се на место суверености нађе држави неко друго обележје, по коме би била јасно и потпуно опредељена и одвојена од других људских заједница па и од општине и осталих самоуправних јединица, најглавнија су ова три: 1) покушај Розин-Бри, који би се могао звати теорија циља; 2) покушај Мајер-Јелинек, који би се могао звати теорија самоорганизације из властитог права и 3) Лабандов покушај, који би се могао назвати теорија заповедања из властите моћи.

¹⁾ John Calhoun: Works I, p. 146.

1) *Теорија циља*. — Ову су теорију створили Розин и Бри. По њој се држава разликује од општине својим циљем. Докле је циљ општине ограничен и локалан, циљ државе је националан и универзалан.

Ова теорија је погрешна, непотпуна и неодређена. Погрешна је јер се ниједна установа не да карактерисати својим циљем. Ако две различне установе имају исти циљ то би значило да су оне нешто ипак исто. А то је апсурдно. Има доста циљева, који су истоветни за општину и државу. Значило би да су држава и општина, док остварују ове циљеве, идентичне установе, а кад раде на разним циљевима да су различне. А пошто оне могу истовремено имати и исте и разне циљеве, то би, по овом учењу, једновременно биле и исте и различите.

Разлика између локалног и националног циља више је квантитативна него квалитативна. Поред тога, нити су сви задаци једне општине локалног нити су сви задаци државе општенационалног значаја. Уосталом ако се циљеви једне општине у посебној држави према циљевима посебне државе односе као локално према националном, онда се са истим правом може сматрати да се циљеви посебне државе према циљевима савезне државе односе као локално према националном. Где је онда разлика између општине и несuverене посебне државе?

Још је најмање уместо повлачити разлику између општине и несuverене посебне државе истицањем да је циљ општине ограничен а државе универзалан. Пре свега не може се говорити о универзалности циља код једне посебне државе, на коју се при повлачењу ових разлика једино и мисли. Нетачно је узети да посебна држава има универзалан циљ, јер универзалност циља је исто што и универзалност надлежности. А посебна држава, као што знамо, нема универзалну надлежност већ само онолику колика јој је по савезном уставу додељена или колика јој је остала по додељивању делокруга савезној власти. Подељена са савезном државом, надлежност посебне државе може бити већа или мања али никако универзална.

Стојећи на гледишту да је посебна држава несuverена али да је ипак држава и да се од општине разликује универзалношћу свога циља, Розин, Бри и њихови једномишљеници пали су у једну противречност. Будући да је универзалност циља исто што и универзалност надлежности а ова истоветна са сувереношћу, они су посебној држави, коју су прво сасвим оправдано прогласили несuverеном, најзад посредно ипак признали својства суверености и сами несвесно показали да је сувереност ипак једино поуздано обележје, помоћу кога се држава разликује од осталих људских организација.

2) *Теорија самоорганизације из властитог права.*
— Одбацујући сувереност као правну карактеристику и стојећи на гледишту да може бити и не-суверених држава, као што су на пример посебне државе у савезној држави, Георг Мајер а нарочито Јелинек покушали су да између несуверене посебне државе и општине повуку разлику својим учењем о способности посебне државе за самоорганизовање из властитог права.

У чему је ово учење?

По Јелинеку посебна држава се разликује од општине по томе што се посебна држава организује и дела из властитог права, што са општином није случај. Противно уобичајеном схватању да је властито право свако право у односу на свог носиоца или субјекта, да, према томе, и општина у свом властитом делокругу има властита права, Јелинек овако дефинише појам властитог права: „За појам властитог права није битно да је постало у личности свога имаоца; даље није потребно да оно буде такво да не би могло бити повучено противу имаочеве воље... Суштина властитог права не састоји се ни у његовој оригиналности ни у немогућности да буде повучено. Његова специфична карактеристика је само и потпуно у томе да је ималац тога права правно неодговоран за његово вршење. Под „властитим правом“ разуме се право које није подвргнуто

никаквој законској односно правној контроли“.¹⁾

Поседовањем ове независности делања у извесним стварима, вели даље Јелинек, разликује се несуверена држава од општине и других чисто административних тела. Јер док се код несуверене посебне државе изражава у извесним радњама њена независна воља, дотле општина у целој својој делатности изражава туђу вољу; посебна држава се сама организује на основу властитог устава, докле општину организује држава својим законом.

Јелинеков појам властитог права, које има све особине једног изведеног права, потпуно се поклапа са појмом дискрециона моћ, коју могу поседовати и административна тела и административни органи и која, као и Јелинеково властито право, претставља једно правно неконтролисано овлашћење.

Не стоји ни Јелинеково тврђење да је властито право посебне државе једно неконтролисано право. Посебна држава ради у границама своје надлежности. Ова није универзална већ претставља само један део универзалне надлежности, који је савезним уставом резервисан посебној држави. Власна да посебној држави одређује надлежност, савезна власт има несумњиво право да мотри да посебна држава не изиђе из те надлежности и не закорачи у надлежност савезне државе. Отуда има легално

¹⁾ Georg Jellinek: Die Lehre von Staatenverbindungen, SS. 41-42.

право да контролише рад, т. ј. оно „властито право“ посебне државе. Али да ово право контроле није само негативно, то је најбоље показао сам Јелинек у једном свом другом делу. „Сувереност више државе кад се супротстави са несuverеном државом појављује се на три начина: а) у облику негативне контроле прве над другом; б) у моћи суверене државе да употреби несuverену државу за своје властите циљеве, било то као непосредни предмет своје воље или као релативно независног члана федералне заједнице; в) у томе што суверена држава има у свако доба право да на уставан начин узме натраг највиша права, која припадају несuverеној држави. Постојање несuverене државе као државе је, према томе, одређено сувереном вољом врховне државе. Суверена држава може да искоришћава несuverену државу до једне мере, којој се унапред не може поставити никаква граница“.¹⁾

Ни својим учењем да се несuverена посебна држава разликује од општине и других самоуправних тела својим властитим правом самоорганизације, Јелинек није успео да ту разлику утврди. По томе учењу, да би се једна заједница сматрала државом мора: а) да има један врховни орган који њој припада као нешто властито; б) да бар у извесној мери врши државне функције као што су законодавство, администрација и право-

¹⁾ Georg Jellinek: Gesetz und Verordnung, S. 209.

суђе; в) да све те функције врши на основу своје властите моћи организовања.

Познато је да има општина и других самоуправних тела са извесним правом самоорганизовања, са извесном управном, судском па и законодавном т. ј. уредбодавном надлежношћу. Ипак се зато не може ни помислити да се овим телима призна карактер држава.

Властита моћ самоорганизовања посебне државе може бити врло разнолика, често врло скупљена, а начин извођења ове није увек у рукама саме посебне државе већ је наметнут савезним уставом. Устав Сједињених Држава прописује да посебне државе морају имати републикански облик владавине. Иста одредба постоји у чл. 5 швајцарског савезног устава у погледу облика владавине у кантонима. Вајмарски устав иде и даље па у свом чл. 17 налаже: „Свака земља мора да има републикански устав; народно претставништво има да буде бирано општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем свих Немаца, људи и жена, према начелу сразмерног претстављања. Влада ваља да ужива поверење народног претставништва“ А савезни устав Бразилије (чл. 68) и Венецуеле (чл. 7) налажу да општине по посебним државама имају бити организоване на самоуправној основи.

Очевидно је да Јелинеку, иначе једном од најсјајнијих теоретичара државног права, није пошло за руком да мимо суверености нађе неко друго

поуздано правно обележје државе, помоћу кога се она на безуслован начин разликује од општине.

3) *Теорија о праву заповедања из властите моћи.* — Напустивши сувереност као правну карактеристику државе, Лабанд је покушао да државу дефинише као заједницу са правом заповедања из властите моћи. Општина би се разликовала од државе по томе што, иако је као и држава јавноправна личност и има право заповедања, то њено право заповедања није изворно и првобитно већ изведено односно добивено од државе. Држава, међутим, своје право заповедања не добива ни од кога већ заповеда из властите моћи.

Ни ова Лабандова теорија није решила проблем. Али је показала да ни најсјајнија правна дијалектика не може да измени суштину ствари. Из Лабандове дефиниције права заповедања из властите моћи излази да се оно потпуно поклапа са појмом суверености. Кад тако стоји ствар, онда значи да је овај чувени немачки правник као правну карактеристику државе употребио садржину појма суверености, само је тој истој садржини дао други назив, на име право заповедања из властите моћи.

Схваћено као изворно право, заповедање из властите моћи претставља довољну правну карактеристику државе са сувереним правима. Али да ли може служити и као обележје посебне државе којој огромна већина политичких писаца, па и сам

Лабанд, одричу сувереност? Очевидно не. Сувереност припада савезној власти па, према томе, њој припада и изворно право заповедања на целој државној територији. Уколико посебна држава на својој територији има право заповедања, то није право заповедања из властите моћи већ је изведено од савезне власти. Како и општина има право заповедања, које није изворно, то би посебна држава и општина биле два јавноправна тела која имају власт заповедања на основу изведеног права. У чему би међу њима била разлика? По речима Барџеса (Burgess) „једина разлика која остаје између посебних држава и општина лежи у факту што док општине изводе своју власт од државе на позитиван и одређен начин, посебне државе изводе своју моћ од савезне државе на допустан и општи начин“¹⁾ Једно је, међутим, јасно, да Лабандова правна карактеристика државе не може обухватити и посебне државе једне федерације.

Као што се види ни Розин-Бри, ни Јелинек, ни Лабанд нису изван суверености успели да нађу никакво друго правно обележје, које би државу карактерисало на један апсолутан начин. Бриов појам универзалности циља и Лабандов појам заповедања из властите моћи су у ствари појам суверености под другим називом. Пошто право заповедања посебних држава није изворно већ

¹⁾ W. Willoughby: An Examination of The Nature of the State, pp. 245-246.

изведено из савезног устава и савезне власти, то посебне државе нису суверене. Према томе, оне поред све обимности своје јавне власти, нису државе у правом смислу речи. Њихов правни положај у савезној држави сличан је положају општине. Да ли је и истоветан? Ни у ком случају!

§ 7. ПОСЕБНЕ ДРЖАВЕ И САМОУПРАВНА ТЕЛА.

Поред све сличности у правном положају између посебних држава и самоуправних тела, разлика је између њих знатна. Она се састоји у овоме:

а) Надлежност посебних држава одређена је савезним уставом и, по правилу, на један негативан а општи начин, тј. све што уставом није изречно стављено у надлежност савезне власти спада у делокруг посебне државе; надлежност самоуправног тела одређена је законом и то на позитиван начин и изречно. Према томе надлежност посебне државе могла би се изменити само променом савезног устава; за промену надлежности самоуправног тела довољна је измена закона. Измена савезног устава јако је отежана, условљена једним сложеним поступком и нарочито појачаном већином; измена закона о општинама је у ствари лака и проста и претставља акт обичне законодавне власти.

б) Посебне државе имају своју савезним уставом обезбеђену законодавну, управну и судску надлежност, која је доста обимна. Самоуправна

тела, по правилу, немају ни једну од ових надлежности; у колико их имају то је у врло скученом обиму: њихова уредбодавна власт нема карактер самосталног законодавства већ има само смисао разрађивања извесних законских прописа. Неке савезне државе препустиле су посебним државама чак и издавање грађанског и кривичног законодавства.

в) Посебне државе имају организацију као праве државе и организују се самостално на основу властитог устава; самоуправна тела организују се на основу државног закона и своје на основу законских одредаба донете уредбе или статута.

г) Посебне државе имају обезбеђен удео у организацији савезне суверености докле код самоуправних тела о томе нема ни помена. Основна права посебних држава зајемчена су савезним уставом а најважнија од ових, у смислу уставних прописа, не могу им се одузети без њиховог пристанка. Основна права самоуправних тела немају ни једно од ових јемстава.

д) Пре него што су постале саставни делови савезне државе, посебне државе су, по правилу, биле потпуно засебне, независне и суверене државе, са својом традицијом и историјском прошлошћу. Без обзира како ствар формално-правно изгледа, оне и њихови становници осећају се творцима савезне Уније, дакле нечим старијим ако не јачим. Становници посебне државе стоје према

њој у односу поданства и негују култ њене посебности и у односу на друге посебне државе и у односу на савезну заједницу. У сваком трвењу између савеза с једне и посебне државе с друге стране, они ће се више осећати као поданици ове последње, сматрајући да су за ову везани морално и правно а за савезну државу поглавито формално-правно. Поред гаранција у савезном уставу, у овом осећању и схватању грађана посебних држава леже не само нарочита јемства њихове посебности и њихових основних права већ и све незгоде и опасности федеративног система за унутрашњу кохезију, морално јединство и снагу савезне државе. Самоуправна тела су међутим више мање чисто правне творевине, које се могу мењати редовним и формалним путем без опасности од потреса. Посебне државе су историјске творевине. Измена њиховог статуса, према томе, не појављује се само као једно питање просте измене уставних одредаба већ као једно крупно, често судбоносно политичко питање.

§ 8. САВЕЗНА ДРЖАВА У ПРИМЕНИ

Као што смо истакли савезне државе нису уређене по једном истом калупу. У организацији свака од њих има и по нечег посебног, мада су нека основна обележја готово свима заједничка. Сматрајући да је од интереса видети какви су у примени уређење и функционисање неких најва-

жнијих савезних држава, ми ћемо проговорити коју реч о уређењу Америчких Сједињених Држава, Швајцарске, Немачке као федерације и Совјетске Русије или Савеза Социјалистичких Совјетских Република.

Сједињене Државе

Године 1776 тринаест америчких колонија отказале су своју приврженост и покорност британској Круни и прогласиле се самосталним државама. Ово је довело до рата између њих и Енглеске, који се завршио њиховом победом. Сарађујући за време тога рата за независност, ове су државе нашле за целисходно да ту сарадњу учине трајном. Резултат те тежње било је стварање Североамеричког Савеза на бази једног писменог вишестраног уговора, познатог под називом Articles of Confederation, који је био усвојен 1781 године.

Ова основа сарадње показала се убрзо као недовољна. Осетила се потреба за тешњим међусобним односима. У том циљу су све државе послале своје претставнике на једну конференцију, која се састала у Филаделфији 25 маја 1787 године. За неколико месеци уставни нацрт био је готов. Тај нацрт потписали су претставници појединих држава 17 септембра па је био достављен државама на ратификацију. До 21 новембра 1789 год. овај устав је био ратификован од свих тринаест држава. По одлуци на конференцији у Филадел-

фији и по једној уставној одредби, за важење овог устава било је довољно да га ратификује највише девет држава. Овим уставом, који је био врло напредан и касније послужио као узор за сличне државне творевине, ударени су правни основи федерације Америчких Сједињених Држава, највећем и најсавршенијим државном организму на савезној основи.

Устав Сједињених Држава, онакав какав је ступио на снагу 1789 године, претставља један релативно кратак докуменат. Он се састоји из седам чланова, који су подељени на одељке. У чл. I говори се о савезном законодавном телу, његовом склопу и власти и налажу се извесна ограничења посебним државама. Чл. II односи се на избор претседника као шефа извршне власти и говори о његовим правима и дужностима. Чл. III говори о савезној судској власти, њеној надлежности и процедури. Чланови IV, V, и VI садрже разне одредбе, међу којима и одредбу о измени или допуни устава.

Поред ових седам чланова, устав Америчке Уније је временом добио још 19 амандмана, тако да данас броји 26 чланова. Десет амандмана додато је 1791 године, један 1798 г., један 1804 а три после сецесионистичког рата. Четири последња учињени су између 1911 и 1920 године. Један од ових преноси право избора сенатора са законодавног тела посебних држава на њихове бираче,

други забрањује производњу и продају отровних пића а трећи проширује право гласа на све жене читаве Уније. Међутим ни један од ових амандмана није дирао у склоп савезне владе.

Надлежност савезне власти. — Подела надлежности између савезне власти и посебних држава извршена је на тај начин што је савезним уставом изречно наведено шта спада у делокруг савезне државе и шта не може бити у делокругу посебних држава. Сви остали послови остављени су у надлежност посебних држава. Ово начело при подели надлежности примењено је због схватања посебних држава да су оне старије од савезне државе, да су ову створиле ради општих и заједничких спољних и унутрашњих интереса и да су оне носиоци изворне власти.

Устав је доделио савезној власти ову надлежност: да уводи, разрезаује и прикупља порез који, мора бити једнообразан на читавој територији Уније; да закључује зајмове на терет кредита федерације; да регулише спољну и међудржавну трговину; да установи једнообразне законе о стицању држављанства и о стечајном поступку; да кује новац и да уређује питање мера и тежина; да установи поштанску службу и поштански саобраћај; да законом уреди патентско и ауторско право; да установи савезне судове и врховни суд; да објављује рат и уреди питање заробљавања на води и суву; да створи, организује и одржава

војску; да организује и одржава народну војску; да врши искључиво право правосуђа у области, која је изабрана за седиште савезне владе, и у местима искоришћаваним за војне и флотне сврхе; да доноси све законе, који су потребни за вршење њене надлежности као и законе за кривична дела повреде савезног законодавства; да доноси законе у циљу заштите грађана Уније против неправичних и изузетних закона посебних држава.

Поред овог позитивног утврђивања савезне надлежности, федерални устав садржи извесне одредбе којима савезној власти изречно забрањује да извесне послове своје надлежности обавља на начин који би имао карактер злоупотребе. Тако се савезној власти забрањује: а) да обустави уставне гаранције у погледу личности. (*The Writ of Habeas Corpus*) осим у случају рата или јавне опасности; б) да донесе закон о прогонству држављана; в) да донесе закон са повратном снагом; г) да једној посебној држави даје повластице на рачун друге; д) да даје титулу плећства; ђ) да установљава или забрањује ма коју религију или да намеће верску пробну заклетву као услов за државну службу; а) да сужава слободу говора или писања, јавног зборована или ношења оружја.

Поред послова, изречно стављених савезним уставом у надлежност федералне власти, има извесних послова који нису додељени на изречан начин савезној власти али су поименично изузети из дело-

круга посебних држава. Овде спадају: а) ни једна посебна држава не може закључивати уговор или савез; б) посебне државе не могу донети закон о прогонству, законе са повратном снагом ни закон којим би се умањивала обавеза уговора; в) оне не могу имати други облик владавине осим републиканског; г) посебне државе не могу давати титуле плећства, одржавати ропство, сужавати права ма кога грађанина Уније нити му одрицати право гласа по основу расе, боје коже или ранијег ропског положаја; д) оне не могу никога лишити имања, слободе или живота без законског судског поступка нити ма коме одрећи једнаку заштиту закона.

Савезно законодавно тело. — Законодавно тело Сједињених Држава, које се назива конгрес, састоји се из два дома: претставничког дома и сената.

Претставнички дом бира се на две године и на основу истог бирачког права које важи у посебним државама за њихова претставничка тела. Број чланова овог дома одређује се према броју становника Уније тако да свака посебна држава бира сразмерно својој насељености. Претставнички дом броји 435 чланова.

Сенат се састоји из по два претставника сваке посебне државе без обзира на њену величину. Ови се бирају на шест година. Сваке две године отпада по једна трећина сенатора. До 1913 године сенатори су били бирани од стране законодавног

тела посебних држава. Уставним амандманом, који је тада усвојен, уведен је систем бирања од стране бирачког тела с тим да свака посебна држава претставља по једну једину изборну јединицу. Иако претстављају посебне државе односно бирачко тело ових, сенатори имају у свом раду потпуно слободне руке, решавају и гласају сваки по свом потпуно слободном уверењу.

Сенат има три врсте функција: законодавне, управне и судске.

Законодавна власт сената је равна законодавној власти претставничког дома. Једино што иницијатива за увођење нових прихода односно терета може потећи од претставничког дома.

Управне функције Сената су: да одобри или неодобри указе председника Уније, којима именује савезне службенике, рачунајући ту судије, државне министре и амбасадоре; да већином од две трећине присутних сенатора одобрава уговоре које му поднесе председник савезне републике. Ова последња функција сената обезбеђује му знатан утицај у спољним односима али ствара неизвесност у погледу коначне судбине уговора закључених са претставницима Уније. Познато је да је амерички сенат одбио ратификацију Версајског уговора и спречио улазак Сједињених Држава у Друштво Народа, када је то Вилсон од њега тражио.

Сенат фунгира као суд правде за функционере које му оптужи претставнички дом. Могу бити стављени под оптужбу: председник Уније, његови министри и савезне судије. Своје одлуке у овим процесима сенат пуноважно изриче са две трећине гласова присутних сенатора. Ова судска власт сената је врло значајна, јер му пружа могућност да пре времена уклони председника или савезне судије. То је уосталом и једини начин да савезни судија буде уклоњен.

Уставно право посебних држава да у сенату буду заступљене подједнаким бројем сенатора по изречном тексту савезног устава не може им се одузети без њихова пристанка.

Председник савезне Републике. — На челу управне власти Сједињених Држава налази се председник, који се посредним гласањем бира на четири године. Бирачко тело сваке државе бира онолико повереника, са колико је чланова заступљено у конгресу, дакле у оба дома.

Посредност бирања председника само је привидна. Он се у ствари бира непосредно од бирачког тела. Две политичке странке Уније, које се протежу преко целе савезне територије, републиканска и демократска, и које претстављају главне полуге целог политичког живота, као такве на једном земаљском скупу истичу кандидате за председника а по том се на тој истој страначкој основи бирају и повереници. Чим се сазна резултат из-

бора повереника може се знати и ко ће бити изабран за председника, пошто је готово потпуно извесно да ће демократски повереници бирати демократског а републикански републиканског председничког кандидата.

Председнички кандидат мора имати 35 година.

Са председником се истовремено бира и један потпредседник, који по свом положају постаје председник сената.

Уставом није ограничено колико ће пута једна иста личност бити бирана за председника. Ушло је у обичај да то буде највише двапут.

За случај смрти председника његове функције преузима потпредседник.

Функције председника могу се односити на законодавство, спољне послове и унутрашњу управу.

У области савезног законодавства, сва законодавна власт усредсређена је у рукама конгреса. Председник нема никакве законодавне иницијативе ни сам ни преко министара, који су у ствари његови секретари и без права приступа и учешћа у раду конгреса. Његово једино право је да почетком сваког заседања може путем једне посланице обавестити конгрес о приликама у земљи и препоручити мере, које сматра целисходним. О тим препорукама законодавно тело није дужно водити рачуна. Председник има право суспензивног вета. Сваки нови закон, који не одобрава, он може у

року од десет дана вратити конгресу. Да би тај закон ипак постао закон, потребно је да поново прође кроз оба дома и да буде усвојен двотрећинском већином.

Председник шаље и прима дипломатске претставнике. На спољну политику, у којој има широко поље иницијативе, врши непосредан утицај преко секретара за спољне послове. Али да би неки међународни уговор ступио на снагу мора бити примљен двотрећинском већином сената.

Председничково право именовања високих савезних чиновника у неколико је скучено условом да та наименовања буду одобрена и од сената.

За време рата председник је врховни командант целокупне војне сувоземне и поморске оружане силе.

Председник може бити и пре рока смењен ако га претставнички дом оптужи сенату а овај га двотрећинском већином осуди.

Своју извршну власт председник врши преко шефова појединих управних грана, чија функција потсећа на функцију министара. Они су, међутим, само управни али не и политички органи, потчињени шефу извршне власти као обични чиновници. Цела управна власт усредсређена је у рукама председника.

Савезно судство. — Уставом је утврђена независност савезног судства од законодавне и извршне власти. Оно се састоји из врховног суда

и окружних и среских судова. Судије именује претседник Уније а потврђује их сенат. Њихова је служба доживотна. Савезне судије могу бити уклоњене са положаја само одлуком двотрећинске већине сената на оптужбу претставничког дома.

У надлежност савезних судова спадају само они случајеви, који се по федералном уставу имају регулисати савезним законодавством. Сви остали налазе се у надлежности судства посебних држава.

Савезни судови расправљају и суде: а) по свима случајевима, који су регулисани савезним уставом и законима као и уговорима, који се заснивају на овима; б) по свима случајевима који се тичу амбасадора, других државних министара и консула; в) по случајевима адмиралитета и морнаричког правосуђа; г) по свима споровима, у којима је Унија једна парнична странка, и д) по споровима између две или више посебних држава, између једне посебне државе и грађана друге, између грађана разних посебних држава и између једне посебне државе или њених грађана и неке стране државе или њених грађана.

Врховни суд расправља и суди у првом и последњем степену по свима случајевима, који се тичу амбасадора или у којима је држава једна парнична странка. По свима другим случајевима своје надлежности он је суд апелационог карактера и решава коначно.

Врховни суд је чувар савезног устава. Као такав он цени уставност савезних закона и закона посебних држава. Закон за који врховни суд утврди да је несагласан са уставом не може се примењивати.

Ова власт врховног суда, да у последњем степену утврђује уставност савезних закона и законодавства посебних држава, даје му велику моћ и изванредан значај. С једне стране она га ставља изнад савезног и посебних законодавних тела; с друге стране она га чини неком врстом уставотворног фактора. Јер испитивати уставност савезног и локалног законодавства, то значи у ствари на један аутентичан начин тумачити савезни устав. Да такво тумачење може имати и стваралачки карактер, то је несумњиво.

Измена устава. — Питање уставне измене могу покренути и конгрес и посебне државе. Предлог за промену устава може потећи од конгреса, ако се за њега изјасне оба дома, сваки са двотрећинском већином, или од законодавних тела две трећине посебних држава.

Очевидно је да је уставна измена Америчке Уније доста отежана и да њен устав спада у групу т. зв. „крутих“ или „укочених“ устава.

Посебне државе. — Свака посебна држава има свој посебни устав и потпуну организацију са властитим законодавством, управом и судством.

Законодавна тела трају од 2 до 4 године и састоје се из два дома. Сенат има мање чланова и они се бирају општим правом гласа по већим изборним јединицама, док претставнички дом има више чланова, бираних од истог бирачког тела по мањим јединицама. У неким државама сенат има слична права као и сенат Уније: да даје сагласност гувернеру на постављења чиновника и да фунгира као суд по извесним оптужењима од стране претставничког дома.

На челу државне управе као њен шеф налази се по један гувернер, изабран непосредним начином од целог бирачког тела, обично на две до четири године. Он има право суспензивног вета.

Известан број управних чиновника бирају законодавна тела или грађани путем избора. Они су независни од законодавних тела и отправљају своје послове по закону, упутствима и под надзором гувернера.

Ниже чиновнике постављају на краће време гувернер, виши чиновници или законодавна тела.

Судије бивају биране од народа дотичног судског округа за краће време, док судије највишег суда бира цео народ.

Правосуђе посебних држава претставља потпун систем и решава коначно по свима случајевима из домаћег законодавства. На одлуку највишег суда посебне државе има места правном леку на савезно правосуђе само ако је по среди случај, који има везе и са савезним законодавством.

Швајцарска

До 1848 године Швајцарска је била конфедерација. После краткотрајног рата, који је 1847 године био избио између католичких и протестанских кантона и завршио се победом ових последњих, донет је нов устав, који је Швајцарску претворио у федеративну или савезну државу, задржавши јо даљи назив Хелветска Конфедерација, који не одговара њеном новом уставном уређењу. После једне знатније измене савезног устава од 1874 године он је углавном остао нетакнут до данашњег дана.

Надлежност савезне власти. — Швајцарском уставу од 1848 године у многome је послужио као узор устав Америчке Уније. То се нарочито опажа код поделе надлежности између савезне власти и посебних држава, познатих под називом кантона. Иначе је разлика међу та два основна земаљска закона знатна.

Надлежност савезне власти опредељена је на позитиван начин, т.ј. наведена изречно. Изузев послова, који су нарочито додељени савезној власти и неких који су означени као заједнички конфедерацији и кантонима, сви остали послови спадају делокруг кантона.

Под савезну власт спадају спољни односи, право објаве рата и склапање мира, закључивање међународних уговора, брига о војсци, која није

стајаћа већ народна. Готово све железнице су својина савезне власти а железнички саобраћај спада у њену надлежност. У делокруг савезне власти стављени су још поште и телеграфи, ауторско право, питања валуте и државних финансија, банкарство и царине, контрола водене снаге, производња алкохола, трговачко, стечајно и грађанско законодавство и право аутентичног тумачења устава. У погледу индустријских прилика, осигурања, штампе и васпитних установа, савезна власт има заједничку надлежност са кантонском. Ако би ове власти једну исту ствар заједничке надлежности регулисале, обавезну снагу за све органе и грађане имаће одредбе средишне власти.

Поред резервисаних послова, кантони могу, уз нарочито одобрење савезне власти, да међусобно и са суседним страним државама праве споразуме у погледу граничних и полицијских односа, с тим да ти споразуми не буду политичке природе. Без нарочитог одобрења савезне власти ни један кантон не може држати народну војску јачу од три стотине људи.

Савезно законодавно шело. — Законодавну власт у Швајцарској врши савезна скупштина, која се састоји из два дома: Народног већа и Већа држава или Кантонског већа.

Народно веће одговара Доњем дому и бира се на основу општег гласања по начелу сразмерног претстављања. Кантони су заступљени сраз-

мерно броју свог становништва. Од 189 чланова, колико укупно броји Народно веће, на неке најмање кантоне и на најмање од шест полукантона пада свега по један претставник, докле бернски кантон има 32 а циришки 25 чланова.

Оба дома се бирају на по три године и пре истека тога рока не могу да буду распуштени.

Законодавна тела састају се четири пута годишње: марта, јуна, септембра и децембра.

Кантонско веће броји 44 члана и састављено је по угледу на сенат Сједињених Држава. Сваки кантон заступљен је у овом већу са по два члана, који се бирају по посебном законодавству сваког кантона, по правилу непосредно од бирачког тела.

Без оне изузетне надлежности, коју има амерички сенат, Кантонско веће нема ни онај значај и у погледу важности заостаје иза Народног већа, ма да су законски оба дома изравната.

Народно веће и Кантонско веће врше извесне послове у заједничким седницама. То су: избор Савезног већа и његовог претседника, главног заповедника војске, бирање савезног суда, аутентично тумачење закона и давање амнестије.

Устав није предвидео никакав начин за решавање евентуалног спора између два дома. У пракси се због те уставне омашке нису осетиле никакве незгоде, пошто оба дома потичу од истог бирачког тела.

Савезна извршна власт. — На челу савезне управе налази се један одбор од седам чланова, који се бира на првом састанку савезне скупштине, у заједничкој седници двају дома. Тај одбор који се бира на три године и који као једна целина оличава владу и шефа извршне власти зове се Савезно веће. За време твогодишњег рока не може бити смењено ни ово Веће у целини нити његов поједини члан. За већнике се обично бирају чланови једног и другог дома, који, пошто буду изабрани, морају поднети оставке на своје мандате.

Већу председава један од његових чланова кога савезна скупштина бира на годину дана и који не може бити изабран поново.

Ни један кантон не може имати у Већу више од једног члана. Уобичајено је међутим да у Већу увек буду заступљени кантони Берн и Цирих као највећи, да буде један претставник из француског кантона Во, један из једног од римско-католичких кантона а по могућству један из италијанског кантона Тичино.

Под сваким чланом се налази по једна административна грана. Међутим по свима пословима решава се у заједничким седницама.

Поред отправљања чисто административних послова Савезно веће решава по административним споровима. По жељи законодавног тела а и по својој властитој иницијативи, Веће спрема законске предлоге.

Изабрани на партијској основи, чланови Савезног већа губе сваки страначки карактер одмах по избору и претварају се као целина у један директоријум, који државу схвата као једно велико предузеће и као таквом управља по чисто пословним начелима. Таквим својим држањем оно изазива подједнако поштовање и потпору свих политичких група у Народном и Кантонском већу, која такође свој задатак схватају више као пословно договарање него као реторске дуеле.

Савезни суд. — По угледу на Врховни суд Сједињених Држава у Швајцарској је установљен т.зв. Савезни суд. Ово тело се састоји из четрнаест чланова и толико исто заменика, које у заједничкој седници бирају Народно и Кантонско веће. Чланови Савезног суда бирају се на шест година. По истеку тог периода могу бити поново изабрани. Значај овог суда је много мањи него Врховног суда Америчке Уније.

У надлежност Савезног суда спада суђење по делима велеиздаје, тешких злочина и великих преступа. Он суди по споровима између савезне власти и кантона, по споровима међу кантонима и у свима случајевима, када једну парничну странку претстављају савезна власт или кантон. Он решава у последњем степену по свима споровима, чија је вредност већа од 3000 франака и који иначе спадају у надлежност кантонских судова. Савезни суд расправља по тужбама грађана

124 ФЕДЕРАЛИЗАМ И УНИТАРИЗАМ

због повреде њихових уставних права, било да су та права зајемчена савезним или кантонским уставом. Он цени уставност кантонских закона и може прогласити неважећим сваки такав закон, за који утврди да је неуставан. Оцена уставности савезног законодавства не спада у његову надлежност.

У Швајцарској не постоји читав систем савезног правосуђа. Савезни суд је једини; испод њега нема, као у Сједињеним Државама, нижих судова. Он нема ни својих извршних органа: његове одлуке извршују органи Савезног већа или Кантонске власти.

Седиште Савезног суда је у Лозани.

Референдум и иницијатива. — Швајцарско бирачко тело ужива једно право, које је готово непознато бирачима других земаља. То су право референдума и право иницијативе.

Под референдумом се подразумева право бирачког тела да му се поднесу на дефинитивно решење нека мера или закон, који су прошли кроз законодавно тело. Истовремено то је и обавеза надлежне власти да дотичну законску меру изнесе пред бираче.

Референдум је обавезан: а) За сваку измену савезног устава. Измена ће важити ако буде одобрена од апсолутне већине целокупног бирачког тела и од већине кантона. Чим се већина бирача у једном кантону изјаснила за измену сматра се да је дат и пристанак кантона. б) За све

савезне законе и резолуције, које имају општи карактер и које законодавно тело није прогласило „хитнима“, кадгод референдум захтевају најмање 30.000 грађана или бар осам кантона.

Референдум постоји и по кантонима и обавезан је поводом сваке измене кантонског устава. Што се тиче других случајева обавезног референдума, они су по разним кантонима разнолики.

Под правом иницијативе схвата се право да одређен број грађана може поднети један законски предлог и тражити да се тај предлог путем гласања озакони. У савезној Швајцарској право иницијативе ограничено је на уставне измене. Да би изазвали промену устава у целини или извесних његових одредаба могу 50.000 грађана поднети савезној скупштини нарочити амандман или тражити да сама скупштина спреми амандман у означеном смислу. У првом случају скупштина износи предложени амандман пред бирачко тело, који се сматра усвојеним и устав измењеним, ако се за њега изјасни апсолутна већина бирача и већина кантона. У другом случају скупштина поставља питање бирачком телу, да ли да спреми амандман какав се тражи. Ако бирачко тело одговори потврдно, онда скупштина спрема амандман и износи га пред бираче на коначно прихватање.

Немачка

I Као савезно царство.

Немачка победа над Французима 1870 године имала је за последицу приступање јужних немачких држава Севернонемачком Савезу и стварање Немачке Царевине. По уставу од 16 априла 1871 године, ова је имала карактер савезне државе са многим и врло значајним обележјима државних савеза. Као таква она је претстављала један прелазан тип државне организације, скоро немогућ за државно-правна класифицирања. Немачка царевина се састојала из двадесет шест држава од којих: четири краљевине, шест великих војводства, пет војводства, седам кнежевина, три слободна града и царевинска територија Елзас-Лорен.

Надлежност савезне власти. — У своме чл. 4 устав Немачке Царевине ставио је у надлежност савезне власти ове послове:

1) доношење одредаба о слободном кретању, о завичајности и настањену, о држављанству, пасошима, страној полицији, обртима као и пословима осигурања;

2) царинско и трговинско законодавство и порези, који се имају употребити за потребе Царевине;

3) уређење система мера, новца и тежине и утврђивање начела о издавању папирног новца са покрићем или без подлоге;

4) опште одредбе о банкарству;

5) патенти о проналасцима;

6) заштита духовне својине;

7) организовање заједничке заштите немачке трговине у иностранству, немачког бродарства и његове заставе на мору као и уређење заједничког консуларног заступништва;

8) железнице и подизање сувоземних и водених путова у интересу земаљске одбране и општег саобраћаја;

9) уређење речног и пловидбеног саобраћаја на воденим путовима, који су заједнички за више држава;

10) поштанско-телеграфски саобраћај;

11) одредбе о узајамним извршењима у грађанским стварима;

12) одредбе о оверавању јавних исправа;

13) заједничко законодавство о грађанском, трговачком, меничном и кривичном праву и судским поступцима;

14) војска Царевине и ратна морнарица;

15) мере санитетске и ветеринарске полиције и

16) одредбе о штампи и удруживању.

Савезна власт. — Главни органи савезне власти били су: Савезно веће (Bundesrat,) Цар (Kaiser) и Царевинска скупштина (Reichstag).

Савезно веће се састојало из опуномоћених делегата посебних држава, који су радили и гласали по обавезним упутствима својих влада. Према томе,

оно је по свом саставу имало конфедеративан карактер. Посебне државе нису биле заступане под једнаким бројем делегата нити имале исти број гласова, као што је случај код сената Сједињених Држава или Кантонског већа у Швајцарској. Савезно веће бројало је 61 глас. Гласови су били овако распоређени: Пруска је имала 17 гласова, Баварска 6, Саксонска и Виртембершка по 4, Баденска, Хесенска и Елзас-Лорен по 3, Мекленбург-Шверин 2 а све остале државе и слободни градови по 1.

Савезно веће је решавало: а) о одлукама Царевинске скупштине као и о предлозима, које је имало да учини овој; б) о општим управним прописима и установама, потребним за извођење царевинских закона, уколико царевинским законом није било што друго одређено; в) о празнинама, које би се појавиле при извођењу царевинских закона или поменутих прописа и установа.

Сваки савезни члан имао је право да подноси предлоге. Веће је, по правилу, решавало по свима предметима своје надлежности простом већином гласова.

Ради обављања својих послова Савезно веће је имало седам сталних одбора и то: 1) за сувоземну војску и утврђења; 2) за поморске ствари; 3) за царине и порезе; 4) за трговину и саобраћај; 5) за железнице, пошту и телеграф; 6) за правосуђе и 7) за рачуноводство.

У овим одборима, поред претседништва, морало је бити заступљено још најмање четири државе. Свака држава је имала по један глас. Чланови одбора бивали су бирани од стране Савезног већа на годину дана и могли су поново бити изабрани. Чланове одбора за сувоземну војску и утврђења и одбора за поморске ствари именовао је цар. У одбору за сувоземну војску и утврђења савезни устав обезбеђивао је Баварској стално место.

У Савезном већу постојао је и један одбор за спољне послове, који се састојао из пуномоћника Баварске, Саксонске и Виртембершке и још два пуномоћника других држава, које је Веће сваке године бирало. Претседништво овог одбора припадало је Баварској.

Чланови Савезног већа уживали су дипломатску заштиту, из чега такође излази да је Веће, иако за његову одлуку није била потребна једногласност, по савезном уставу схватано као нека врста дипломатског конгреса.

Сваки члан Већа имао је право да се појављује у Царевинској скупштини и да узме реч, како би заступао погледе своје владе, чак и онда када ти погледи нису били прихваћени од већине Већа. Међутим, нико није могао истовремено да буде члан Савезног већа и Царевинске скупштине.

Претседништво савеза припадало је пруском краљу, који је у својству претседника савезне власти носио титулу немачки цар и имао право да у

међународним односима заступа савезну Немачку, да у њено име објављује рат и закључује мир, да прима и шаље дипломатске претставнике, да закључује савезе и уговоре са страним државама.

За уговоре о миру и оне уговоре са страним државама, који се односе на предмете савезног законодавства, била је потребна сагласност Савезног већа и Царевинске скупштине.

Цар је имао право да сазива, отвара, и закључује Савезно веће и Царевинску скупштину.

Савезно веће морало је бити сазвано чим би то било тражено једном трећином гласова.

Савезном већу председавао је и његове послове водио царевински канцелар, кога је именовао цар и који је премапотписивао све цареве акте.

Посебна држава, која није вршила своје уставне дужности, могла је бити натерана на то принудним путем. Одлуку о принуди доносило је Савезно веће а извршивао ју је цар.

Царевинска скупштина претстављала је немачки народ као једну целину. Она је била бирана општим, непосредним и тајним гласањем. Колико ће која посебна држава имати претставника зависило је једино од њене насељености.

Законодавни период Царевинске скупштине трајао је пет година. Пре истека тога рока могла је бити распуштена на предлог Савезног већа а по престанку цара.

За доношење једног савезног закона била је потребна сарадња сва три органа: Савезног већа, Царевинске скупштине и цара. У ствари савезну законодавну власт имали су само Савезно веће и Царевинска скупштина, што јасно излази из чл. 5 савезног устава који гласи: „Царевинску законодавну власт врше Савезно веће и Царевинска скупштина. За Царевински закон потребна је и довољна је сагласна одлука већине ових двају тела“. У области савезног законодавства цар је имао само толико удела што је један уредно примљен закон од оба законодавна тела био дужан да прогласи и обнародује. Цар није имао ни право иницијативе ни право вета. Право санкције није припадало њему већ савезном већу.

У својој суштини однос између Царевинске скупштине и Савезног већа није био као однос између Доњег и Горњег дома код дводомог система већ као однос народног претставништва код једнодомог система и монарха. При доношењу савезних закона, савезном већу као и монарху припадало је право иницијативе и право санкције.

Савезни суд није постојао као нека посебна установа већ је његове функције вршило Савезно веће, али без оне обимне надлежности Врховног суда у Сједињеним Државама и Швајцарској. У својству царевинског суда Савезно веће је расправљало: а) спорове између савеза и оних посебних држава које не би хтеле вршити своје уставне

дужности према царевини; б) спорове јавноправног карактера између посебних држава и в) уставно-правне спорове у посебним државама, пошто у овима није постојала никаква власт за решавање таквих спорова.

Друге устави. — Измена савезног устава вршила се на исти начин као и доношење обичног законодавства. Сваки предлог о измени поједине уставне одредбе сматрао се као одбијен, ако би против њега пало 14 гласова. Како је сама Пруска имала 17 гласова то је очевидно да се противу њене воље није могла извести никаква промена савезног устава. Што се тиче оних уставних одредаба, којима су зајемчена извесна нарочита права посебних држава према савезу, оне су се могле изменити само уз сагласност заинтересоване државе.

Право порезивања имали су и савезна власт и посебне државе. Ради покривања дефицита савез је од посебних држава могао тражити нарочите доприносе.

Поред савезне власти и посебне државе су имале право слања и примања дипломатских претставника. Консуле су могле примати али не и слати. Посебне државе могле су са страним државама да потписују уговоре али само по пословима своје надлежности.

Савезна војска није постојала већ трупе посебних држава. Али како су све остале државе, осим Баварске, Виртембершке и Саксонске, биле

закључиле са Пруском уговоре, по којима су њихове војске биле сједињене са пруском, то су у ствари постојала четири контингента: пруски, баварски, виртембершки и саксонски. Но будући да је савез био једини надлежан за издавање војних закона, како је цар постављао команданте контингента (изузев баварског коме је на челу стајао баварски краљ) и како је у време рата врховна команда припадала немачком цару, то су у ствари оне државе, које су задржале посебне контингенте, имале у рукама пре војну администрацију негу војну команду. Ово бива још јасније када се има у виду да су сви војни трошкови падали на терет савеза.

II Као савезна република

После светског рата Немачка је у својој унутрашњој организацији претрпела велику промену, која је нашла израза у уставу од 11 августа 1919 године, познатом под називом Вајмарски устав. Од савеза монархија она је постала савезом република, задржавши ипак назив „царевина“. Надлежност савеза је проширена на штету посебних држава, које су добиле назив „земље“ а према Пруске је укинута.

Надлежности савезне власти. — Вајмарски устав предвиђа тројаку законодавну надлежност савезне власти: једну која искључиво припада савезу, другу која припада савезу али по којој могу,

у недостатку савезног законодавства, доносити законе и посебне земље, и трећу да законодавним путем издаје начела по извесним материјама, која посебне земље имају да разраде путем свог законодавства.

У искључиву надлежност савеза спадају:

- 1) спољни односи;
- 2) колонијални режим;
- 3) питање држављанства, слободе кретања, усељавања, исељавања и екстрадиције;
- 4) организација јавне силе;
- 5) монетарни систем;
- 6) царински режим као и јединство територије са царинског и трговинског гледишта као и са гледишта слободног промета робе и

7) режим пошта, телеграфа и телефона.

У надлежност савеза спадају:

- 1) грађанско законодавство;
- 2) кривично законодавство;
- 3) судски поступак, поступак извршења и узајамне помоћи међу властима;
- 4) режим пасоша и стране полиције;
- 5) режим незбринутих и заштита скитница;
- 6) режим штампе, удружења и зборова;
- 7) питање повећавања становништва, заштита материнства, одојчади, деце и омладине;
- 8) здравствена и ветеринарска питања и заштита биљака противу болести и штеточина;

9) радничко законодавство, осигурање и заштита радника и намештеника као и упослење беспослених радника;

10) организовање професионалних претставништава за савезну теорију;

11) заштита старих ратника и породица помрлих и изгинулих бораца;

12) право експроприације;

13) социјализација природних богатстава и привредних предузећа као и производња, обнова, расподела и утврђење цена привредних добара и колективно привређивање;

14) трговина, режим тежина и мера, издавање папирног новца, режим банака и берза;

15) трговина производима исхране и потрошње као и предметима свакодневне употребе;

16) индустрија и рудници;

17) режим осигурања;

18) поморска пловидба, риболов на отвореном и прибрежном мору;

19) железнице, унутрашња пловидба, механички саобраћај на суву, води и ваздуху и изградња путова, у колико су у вези са општим прометом и националном одбраном;

20) уређење позоришта и биоскопа;

21) јавно благостање;

22) заштита реда и јавне сигурности.

Савезна власт може законодавним путем прописивати начела у погледу:

- 1) права и дужности вероисповести;
- 2) школског режима, заједно са вишом наставом и научним библиотекама;
- 3) чиновничког положаја свих државних управа;
- 4) права непокретне својине, расподеле земље, режима унутрашње колонизације и породичних добара и ограничења непокретне својине и
- 5) режима сахрањивања.

Савезна власт може законодавним путем да утврди начела о установљењу и начину наплате пореза у појединим земљама, уколико је то потребно да би се спречили:

- 1) свака штета у односу на пореска примања и трговинске односе царевине;
- 2) двострука опорезивања;
- 3) претерани или прохибитивни терети на искоришћавање саобраћајних сретстава и царинских извора;
- 4) све фискалне мере које иду на то да погоршају положај увезене робе у вези са домаћим производима у односима између две земље и у оквиру једне исте земље и
- 5) извозне премије.

Члан 13 Вајмарског устава утврдио је начело да је савезно право јаче од права савезних држава.

Органи савезне власти. — Главни органи савезне власти по Вајмарском уставу јесу Царевинска скупштина (Reichstag), претседник царевине (Reichspräsident), Царевинско веће (Reichsrat) и државни суд.

Царевинска скупштина учињена је Вајмарским уставом врховним органом савеза. Њени чланови претстављају цео народ, одлучују по слободном уверењу и бирају се општим, једнаким, непосредним и тајним гласањем, од грађана оба пола изнад 20 година а на бази сразмерног претстављања.

На челу царевине налази се претседник републике, који мора имати најмање 35 година и који се бира општим гласањем од целог народа. Као такав он претставља цео народ а не неку одређену посебну државу. Његов мандат траје седам година.

Претседник Рајха претставља савез према иностранству, закључује споразуме и међународне уговоре у име савеза, шаље и прима дипломатске претставнике. Међународни споразуми и уговори, који се односе на предмете савезне законодавне надлежности морају бити одобрени од стране Царевинске скупштине.

О објави рата и закључењу мира одлучује се доношењем нарочитог савезног закона.

Претседник је врховни заповедник целокупне оружане силе Рајха.

Ако која земља не врши своје обавезе, које потичу из савезног устава или неког савезног закона, претседник Рајха може је на то принудити употребом савезне оружане силе.

У случају да јавни поредак и сигурност буду озбиљно поремећени и доведени у питање, претседник може предузети нужне мере за њихово успостављање; по потреби он може прибећи и оружаном сили. У том циљу он може привремено обуставити вршење у целини или делимично основних права, зајемчених уставним прописима у члановима 114., 115., 117., 118., 123., 124. и 153. као што су: неприкосновеност личне слободе, неповредимост стана, неповредимост тајне поштанских, телеграмских и телефонских саопштења, слобода мишљења и штампе, слобода зборована и удруживања и неповредимост приватне својине.

О предузетим мерама из оба предња става претседник је дужан да одмах обавести Царевинску скупштину и да ове, ако то скупштина тражи опозове.

Вајмарски устав увео је у Рајху парламентарну владу, која зависи од поверења већине Царевинске скупштине и одговара јој политички. На челу ове одговорне владе је канцелар.

Сва претседникова акта, да би била правомоћна, морају бити премапотписана од стране канцелара или надлежног министра, који премапотписивањем за све ове радње преузимају на себе сву одговорност.

Претседник Рајха, канцелар и министри могу бити од стране Царевинске скупштине оптужени Врховном суду правде за повреду савезног устава

или савезних закона. Предлог оптужбе треба да потпишу најмање 100 посланика. За стављање под суд потребно је да се од нарочитог форума, који износи $\frac{3}{4}$ укупног законског броја посланика, изјасни већина од $\frac{3}{4}$ присутних.

Царевинско веће заменило је раније Савезно веће и омогућава учешће немачких земаља у управи и законодавству. Свака земља има у Царевинском већу најмање по један глас; важнијим земљама додељује се по један глас на сваких 700.000 становника. На вишак од 350.000 становника такође се додељује по један глас. Али ни једна земља не може имати у Царевинском већу више од $\frac{2}{5}$ од укупног броја гласова. За сада веће броји 55 гласова од којих имају: Пруска 22, Баварска 7, Саксонска 5, Виртембершка и Баденска по 3, Хесенска и Тириншка по 2, осталих 11 земаља по 1.

Свака земља има у Већу онолико претставника колико јој припада гласова. Ове претставнике именују посебне владе. Изузетак од овог чини Пруска. Половину њених претставника именује пруска влада а половину пруске провинцијске власти.

Чланови Царевинског већа раде по слободном уверењу а не по неким обавезним упутствима.

Удео Већа у законодавству састоји се у томе, што је влада дужна да му поднесе на претходно одобрење сваки законски предлог који жели да изнесе пред скупштину. Ако Веће овај предлог не одобри, влада тај предлог ипак износи пред скуп-

штину али заједно са неповољним разлозима Већа.

Претседник Рајха и Царевинско веће имају право суспензивног вета.

Претседник Рајха, коме припада право промугације и публикације закона, може пре публикације један закон изнети на референдум, али је дужан да о томе донесе одлуку у року од месец дана.

Своје вето поводом неког закона, који је изгласан у Царевинској скупштини, Веће доставља савезној влади у року од две недеље по његовом изгласању а за друге две недеље даје своје разлоге. Ако тај закон после новог претреса у Царевинској скупштини буде прихваћен већином од $\frac{2}{3}$ или ако буде примљен путем референдума уз учешће већине бирача, претседник је дужан да га публикује као пуноважан закон.

Вајмарски устав увео је не само референдум него и право законодавне иницијативе бирачког тела.

Ревизија устава врши се законодавним путем. За промену устава потребна је већина од $\frac{2}{3}$ и народно одобрење, ако га затражи Царевинско веће.

Устав није предвидео никаква особена права за поједине земље, која им се при уставној промени не би могла одузети без њихова пристанка.

Докле се раније није могла извршити никаква уставна измена противу воље Пруске, она по

Вајмарском уставу није у стању спречити никакву уставну промену, коју жели већина бирачког тела.

За расправљање уставних спорова између царевине и појединих земаља уведен је нарочити државни суд.

Раније састављена из контингената, војска је претворена у чисто савезну установу а њена управа усредсређена.

Скоро конфедеративну Немачку вајмарски уставотворци су преко ублаженог федерализма јако приближили унитаризму. Међутим Хитлер је својим законодавством Немачку претворио у чисто унитарну државу и тиме показао да су све раније препреке политичком јединству Немачке биле потпуно вештачке.

Совјетска Русија

Поред огромних измена у политичком, привредном и социјалном погледу, бољшевички режим је извео и корениту реорганизацију Русије и поставио је на федеративну односно савезну основу. Да би што више подвукли свој интернационализам, бољшевици су државни назив Русија, којим је истицана руска народност становништва, заменили именом *Савез Социјалистичких Совјетских Република*.

Совјетска унија састоји се из шест посебних држава са републиканским обликом владавине. То су Руска Социјалистичка Савезна Совјетска Ре-

публика, Украјинска Социјалистичка Совјетска Република, Белоруска Социјалистичка Совјетска Република, Транскавјаска Социјалистичка Совјетска Република, Туркоманска Социјалистичка Совјетска Република и Узбешка Република која обухвата Бухару и Киву.

По своме називу и по томе што савезни устав даје свакој посебној држави право слободног иступања из савеза (*ius secessionis*), Совјетска Унија би се могла сматрати конфедерацијом; по томе што се заснива на савезном уставу, којим је извршена деоба надлежности између савеза и посебних држава, Совјетска Унија би спадала у групу савезних држава или федерација; по томе што су све државне власти, и оне савеза и оне посебних држава, само експоненти једне моћне и централистички организоване комунистичке странке по чијим директивама делају, Совјетска Унија би била унитарна држава. У истини, Совјетска Унија је формално федерација са конфедеративним примесом а стварно је не само унитарна већ и централистичка држава.

Надлежност савезне власти. — По совјетском уставу од 26 јула 1923 године, који је потврђен 31 јануара 1924 године, у надлежност савезне власти спадају ови послови: спољни послови, војска и морнарица, одлучивање о рату и миру, примане нових република у савез, вођење спољне трговине и регулисање система унутрашњег трговинског

промета, уређење саобраћаја, пошта и телеграфа, утврђење државног буџета у коме се садрже буџети свих посебних држава, новчани систем, мере и тежине, основи правосуђа, грађанског и кривичног права, питања рада, народно здравље, измена устава, утврђивање општих начела о искоришћавању земље, руда, шума и вода, старање о општем народном просвећивању и организација савезне статистике.

Организација совјетске власти. — У Совјетској Унији не постоји подела између законодавне и извршне власти. Целокупна власт припада радном народу, коју овај преноси на совјете. Активно и пасивно изборно право имају радници и раднице изнад 18 година. Не сматрају се као радници и не уживају политичка права: они који запославају надничаре, који живе од прихода на капитал, приватни трговци, трговачки посредници и т. д.

Уређење власти у Совјетској Унији почива на совјетском систему. На челу сваког места, било село или варош, налази се локални совјет, који непосредним начином и јавним гласањем бирају они који уживају бирачко право. За совјет села бира се по један делегат на сваких 100 бирача а за совјет вароши по један делегат на сваких 1000 бирача. Варошки и сеоски совјети сједињују се у срески конгрес совјета, тако да варошки совјети шаљу по једног делегата на сваких 200 бирача а сеоски совјети по једног делегата на сваких 1000

становника. Срески конгреси бирају извршне одборе, који претстављају врховну власт. Губернијски конгреси совјета, потчињених једино и непосредно врховним органима републике, бирани су од варошких совјета и среских конгреса и то варошки совјети бирају по једног делегата на сваке 2000 бирача а срески конгреси по једног делегата на сваких 10.000 становника. Губернијски конгреси бирају извршне одборе, на које преносе сву власт до следећег конгреса.

Конгрес совјета Уније претставља врховну власт у савезу. Њега бирају варошки совјети и губернијски конгреси совјета: варошки совјети бирају по једног делегата на сваких 25.000 бирача а губернијски конгреси совјета по једног делегата на сваких 125.000 становника, из чега излази да гласови варошких бирача имају пет пута већу вредност него сеоских.

Главни органи Совјетске Уније су: конгрес совјета, средишни извршни одбор, председништво средишног извршног одбора и савет народних комесара.

Конгрес Совјета Уније је врховни орган савеза. Он броји око 1600 чланова и из своје средине бира средишни извршни одбор, који, у отсуству конгреса, ступа у сву власт и права овога.

Средишни извршни одбор састоји се из два дома: Савезног већа и Народног већа. Савезно веће бира конгрес совјета међу заступницима

савезних република а сразмерно њиховом становништву. Оно броји око 400 чланова. Народно веће је нека врста горњег дома и претставља посебне републике и аутономне области савеза. Скоро свака република делегира по пет заступника а аутономне области по једног.

Средишни извршни одбор има права и дужности законодавног тела. Он издаје основне и оквирне законе. Све важније уредбе разних органа савеза подлеже његовом одобрењу. Он је властан ставити ван снаге сваку одлуку ма ког државног органа савеза или посебне државе. Средишни извршни одбор бира из своје средине председништво, које се састоји из 27 чланова. У састав овог председништва улазе по положају по 9 чланова председништва Савезног већа и Народног већа. Осталих девет чланова бирају се на заједничкој седници.

Међу заседањима средишног извршног одбора сва његова власт припада председништву. У том међувремену оно претставља врховну законодавну и извршну власт.

Поред председништва средишни извршни одбор бира и Савет народних комесара, који управља текуће послове врховне администрације и одговара установи владе у другим државама. Савет народних комесара стоји под Средишним извршним одбором и председништвом и обавезан је да ради по њиховим упутствима.

Посебне државе. — Највећа посебна држава Совјетске Уније је Руска Социјалистичка Савезна Совјетска Република, која сама броји 120.000.000 становника на 185.000.000 становништва целог савеза. Устав Руске Социјалистичке Савезне Совјетске Републике је сличан уставу Уније а служи као образац за уставе осталих посебних држава.

Врховни органи сваке посебне републике су конгрес Совјета републике а између два заседања конгреса средишни и извршни одбори. Ови одбори бирају из своје средине претседништва и савете народних комесара. Претседништва су међу заседањима средишњих извршних одбора врховни државни органи а положај савета народних комесара је исти као и у Совјетској Унији.

Савезне републике се састоје из аутономних република и аутономних области: прве су стваране с обзиром на националне а друге с обзиром на привредне моменте. Ове аутономне републике и области, које у извесним гранама уживају самоуправу, шаљу своје заступнике у Народно веће савеза.

Комунистичка странка. — Иако њена власт није утврђена ни савезним ни посебним уставом, комунистичка странка претставља у политичком животу Совјетске Уније једног ако не правног а оно стварног чиниоца, који се не може пренебрегнути кад је реч о организацији и функционисању совјетског система. Она је једина допуштена

странка и њена партијска диктатура је стварна. Нема државне ни локалне власти, нема предузећа, васпитног завода ни ма какве установе без комунистичких ћелија, које остварују и оличавају вољу партијске централе.

Снага комунистичке странке лежи у врло строгој дисциплини која влада у њеним редовима и у начину пријема у њено чланство. Нови чланови се бирају на основу строгог избора и под условом да су као кандидати успешно завршили школу политичког образовања и прошли кроз утврђену припремну службу.

Организација странке слична је систему совјета. Врховни партијски орган је странкин конгрес, који заседава једном годишње. Конгрес бира средишни извршни одбор а овај политички биро, организациони биро и секретаријат, који скупа сачињавају врховну партијску управу.

Политички биро са својим претседником, иначе секретаром странке, претставља највиши, најодлучнији и најмоћнији партијски орган и стварну владу Совјетске Русије.

ДЕО ТРЕЋИ

ФЕДЕРАЛИЗАМ

или

УНИТАРИЗАМ ?

§ 1. КАД ЈЕ ФЕДЕРАЛИЗАМ ОПРАВДАН.

Које је државно уређење боље и целисходније: федеративно или унитарно? Која је држава, с обзиром на своју организацију, у бољој, поузданијој и већој могућности да одговори својој правој мисији и својим битним задацима: савезна или унитарна? У ком случају ће једна држава пружити већу спољну сигурност, обезбедити потпунији унутрашњи мир и спокојство, дати услове већег и извеснијег напретка и благостања, развијати осећање веће материјалне и моралне солидарности, дати грађанима упрошћенији правни поредак, простије законодавство, мање скупу и мање спору правду, простију и јевтинију управу: кад је уређена на савезној или на унитарној основи? То су питања која се неизбежно намећу кад је реч

о федерализму и унитаризму. Из овога што смо напред видели одговор није тежак. У свима овим правцима, преимућства су на страни унитаризма, недостаци на страни федерализма. Значи ли то да федерализам нема никаквих добрих страна? Ни у ком случају!

Кад је реч о федерализму и његовој вредности треба имати на уму овај основни моменат: да ли је он творевина и резултат центрипеталних или центрифугалних сила, да ли је остварен сједињавањем две или више држава, иначе потпуно независних, или разједињавањем и цепањем једне унитарне државе. Ако је по среди први случај, федерализам значи један напредак према оном што му је претходило, он претставља нешто позитивно, значи корак напред ка потпунијој организацији света и његовој пацификацији. Међутим федерализам, који би наступио као резултат центрифугалних сила и снага распадања, претстављао би нешто назадно и негативно, значио би историјску реакцију.

Према томе вредност федерализма је релативна. Федерализам, који би довео до федерације Балкана, Европе или света био би нешто здраво, напредно и корисно, јер би омогућавао позитивну сарадњу тамо где су била међусобна трвења, судари, борбе и стална ратна опасност; федерализам који би дошао на место француског, енглеског, италијанског, пољског, чехословачког или

југословенског јединства, био би рђав, назадан и штетан, јер би органску сарадњу и јединство хотења заменио трвењем, штетним ривалством, сударима и парализом воље.

Са овог гледишта посматра федерализам и Фримен, који се иначе њиме доста загревао. Он изречно вели: „Да би федерална заједница имала ма какву вредност мора постати стварањем тешње везе између елемената, који су раније били различни, а не подвајањем чланова који су пре тога били тешње сједињени... Нико не би могао да пожели да распарча нашу уједињену Краљевину (Енглеску) у федерацију, да додели енглеским грофовијама права америчких држава или пак да опет дигне Шкотску и Ирску у квази — федералан положај, који су оне заузимале пре својих односних заједница.“¹⁾

Слично је мишљење и новијег енглеског политичког писца Оливера, који каже: „Федерализам је груписање извесног броја раније подвојених и суверених држава у једну врсту заједнице ради осигурања заједничке безбедности и напретка. Ове различне независне државе саглашавају се да уступе савезној власти већи или мањи део своје независности.... То је покрет од разједињености ка заједници, измена центрифугалних начела политичке акције у центрипеталне.“²⁾

¹⁾ A. E. Freeman: Federal Government pp. 72-85.

²⁾ F. S. Oliver: Federalism and Homerule. 1910.

§ 2. ПРЕИМУЋСТВА ФЕДЕРАЛИЗМА.

Супротстављајући га унитаризму, поборници федерализма истичу ова његова преимућства и и предности: 1) он боље задовољава локалне потребе; 2) више води рачуна о историјским успоменама и заоставштини прошлости; 3) обезбеђује и чува расну или племенску индивидуалност; 4) помаже стварање већег броја духовних и културних центара; 5) осигурава већи утицај народа на законодавни рад путем плебисцита и 6) онемогућава крути централизам.

1) Да федерализам обраћа нарочиту пажњу на локалне потребе то је факат. Али у томе није ни неко његово нарочито преимућство а не би била ни његова посебна мана. Да у једној пространој држави буде посвећена потребна пажња локалним приликама, потребама и интересима, за то није неопходна федерација. Систем обласних самоуправа је потпуно довољан за тај циљ и за целисходно задовољење локалних потреба. Он у пуној мери омогућава да се разумно заштите локални интереси, да се локална питања решавају на лицу места и са најпунијим познавањем месних прилика и да се државна целина растерети у погледу оних проблема, који се тичу само појединих њених крајева. Али док систем обласних самоуправа задовољава локалне потребе, не губећи ни за тренутак из вида целину и општи интерес, одржавајући трајну складност између локалног и општег, дотле се феде-

рализам, по својој природи, сав губи у локалном, искључиво њему посвећује своју пажњу и од локалног не види државу, од посебног не види опште и заједничко, доводећи на тај начин и једно и друго у питање. Овај претерани регионализам одн. локални менталитет федерализма, према томе не само да није његово преимућство већ му је озбиљан недостатак.

2) Ако је тачно да федерализам нарочито води рачуна о историјским успоменама и заоставштини прошлости, тачно је и то да унитаризам као такав не претставља ни негацију ни рушење прошлости и историје. Али док унитаризам узима прошлост и историју као једну дату основу, на којој треба даље зидати с обзиром на идеале садашњице и будућности, искоришћавајући са пијететом све позитивне снаге историјског и моралног наслеђа, федерализам узима прошлост и историју као полазну и завршну тачку, као своје трајно и руководно начело, не само као извор надахнућа већ и као крајни смисао, подређујући им и садашњост и будућност. То је нарочито онда случај када федерализам налази своје једино оправдање у прошлости и ужој историји као таквим. У накнаду за то оне постају његов источни грех, који не само објашњава и правда већ и испуњава и води његову егзистенцију.

3) Тешко да је боље основано и наводно преимућство федерализма да обезбеђује и чува расну или племенску индивидуалност.

Потребно је пре свега расправити једно питање: да ли је та индивидуалност нешто природно и самоникло или је нешто вештачко, један површни историјски слој. У првом случају она у себи носи потпуно довољно одбранбене снаге, да би имала разлога да се боји мешања са осталим индивидуалностима и да би имала потребе да се вештачки ограђује. Ако је по среди други случај, онда никакве па ни федералистичке преграде нису довољне.

Ако се та стварна или умишљена индивидуалност сматра нечим једновременно и врло несигурним, ако се жели све њој да подреди, онда се уопште не улази у федералистички однос. Пуна државна посебност би ту претстављала релативно највећу гаранцију. Али шта онда када и сама државна посебност, што је уосталом и правило, тражи у федерацији осигурање самог свог опстанка, па ма и по цену извесног *capitis deminutio*?

Овоме ваља додати и то да не постоји ни једна савезна држава, која би била створена на основу ових расних или племенских посебности и с обзиром на њих. У Швајцарској живе три народности али се она не састоји из три већ из 19 кантона и 6 полукантона. Посебне државе Америчке Уније нису створане на бази расних разлика. Улстерски Енглези су вековима живели заједно са Ирцима, као народом сасвим другог стабла.

Иако нису били у федералистичком односу, очували су неокрњену индивидуалност. Срби и Хрвати, иако припадају истом народу али различним племенима, живели су у Хрватској вековима заједно и нераздељени не само никаквим федералистичким него ни административним преградама. Ипак су тих неколико стотина хиљада Срба у мору хрватског народног дела очували своју субјективну племенску индивидуалност, што помињемо само као пример. Занимљиво је да уколико појединци траже код нас федерализам са разлога заштите племенске индивидуалности, не показују потребну доследност. Уместо да га, у складу са својим начелним ставом, траже на племенској основи, т.ј. стварањем три племенске државне посебности, они захтевају федерализам, који би пружао државне оквире за посебности двају племена а разбијао треће племе у неколико федералних посебности. Мада племенски федерализам не би био мање кобан од федерализма на бази једне несрећне историје и историјских покрајина, на које су нас непријатељи према својим интересима били поделила, он би бар почивао на неком начелу!

Правдање федерације потребом заштите племенске индивидуалности у својој неоснованости граничи са неозбиљношћу: свет је у тој мери напредовао да народ на народ и племе на племе могу утицати само културним сретствима и начи-

нима, пошто се могућност денационализације бруталним притиском нити може претпоставити нити води циљу. Културни утицај, уколико за овај постоје објективни услови, не да се спречити ни правим државним а још мање федералним границама. Једна култура, међутим, не значи и једну индивидуалност. У Европи се са пуно основа може говорити о јединству културе али не и о расном или националном јединству. Као што појединци за очување своје индивидуалности не морају увести неки индивидуални федерализам тако ни племенима за заштиту њихове индивидуалности није потребан племенски федерализам.

Како међутим стоји ствар ако се поставља оваква дилема: федерализам пружа извесне заштите племенским посебностима али доводи у питање опстанак нације као целине; унитаризам пружа пуну гаранцију за опстанак националне целине а кроз систем самоуправа омогућава слободан развој свих позитивних чисто племенских енергија. Дали је мудро из недовољно основаних племенских обзира и бојазни прибећи федерализму па њиме ставити на коцку опстанак националне целине а самим тим и свих племена понаособ?!

4) Тврђење да федерализам помаже стварање већег броја културних и духовних центара има релативну вредност и важи у неколико само у пољењу са политички и административно центра-

лисаном државом али не и са унитарном. Права вредност овог тврђења могла би се испитати само код савезних држава, које су постале под дејством центрифугалних снага. Међутим код федерација, које су постале тесним сједињавањем двеју или више раније независних држава, дакле под утицајем центрипеталних сила, не може се ни говорити да је федерализам допринео стварању већег броја духовних и културних центара. Ти центри нису дело федерализма јер су старији од њега. Они су постојали и развили се док су посебне државе федерације биле чланице конфедерације или још потпуно самосталне и ни с ким неvezане државе. Једина заслуга федерализма може бити у томе ако их сачува од опадања. А ту улогу може да одигра и самоуправа, која се простире на истој величини територије и има обимну надлежност.

5) Факат је да у неким савезним државама постоји плебисцит и да омогућава народу непосреднији утицај на законодавство. Међутим плебисцит није никакав елеменат у појму федерализма: нити је плебисцит неопходна претпоставка за федерализам нити је федерализам безусловна погодба за плебисцит.

Унитаризам као такав не искључује плебисцит. Начелно га не онемогућава ни централизам. Историја показује да га ни у пракси није искључио. Централистичка Француска имала је три значајна плебисцита: један 2 августа 1802 г., други 1804 а

трећи 2 децембра 1852 године. Првим плебисцитом додељено је Наполеону Бонапарти доживотно конституство већином од око 3,600.000 гласова против 9.000; другим плебисцитом са 3,500.000 гласова против 3.000 додељено му је наследно императорско достојанство а република претворена у монархију; трећим плебисцитом француска република претворена је у монархију а Луј Наполеон проглашен за цара као Наполеон Трећи и снабдевен не само царском него и диктаторском влашћу. Ова три примера показују јасно да не само унитаризам него ни централизам не искључује плебисцит. Али они показују и нешто више, наиме какве резултате могу дати плебисцити са гледишта грађанске слободе и демократије.

б) Неоспорно је да федерализам искључује крути централизам и централизам уопште у савезној држави. Из тога, међутим, никако не излази да га самим тим искључује у посебним државама. Упркос федеративног уређења Немачке, у Пруској и Баварској је могао владати најкрући централизам. Међутим енглески унитаризам није сам собом повукао и централистичку организацију државе. Према томе централизам није попходан ни у савезној ни у унитарној држави а није начелно искључен ни у једној ни у другој.

§ 3. НЕДОСТАЦИ ФЕДЕРАЦИЈЕ — ПРЕИМУЋСТВА УНИТАРИЗМА.

Док овако слабо стоји са преимућствима, која се приписују федерализму и која, уколико имају неке стварне а не привидне или негативне вредности, нису нешто специфично њему као таквом, са недостацима федерализма, који су истовремено предности унитаризма, ствар стоји сасвим другојачије. Они су доиста нешто реално и федерализму својствено. Који су то недостаци и мане? Без претензија да их све обухватимо, поменућемо само оне најважније и најбитније. Према општој сагласности и искуству то су: 1) федерализам повлачи слабост и неотпорност савезне државе с поља и изнутра; 2) по својој природи федералистички систем бива неизбежно укочен, тешко прилагодљив и конзервативан; 3) у савезној држави судство добија ненормалну прекоћ према другим властима и законодавним телима; 4) код јединства федерализам повлађује морално разједињавање а разједињеност овековечава; 5) федерализам постоји у знаку хаоса у законодавству, а двојства у поданству и у патриотизму; 6) у савезној држави спорост и тромост у управљању послова и скупоба система иду нераздвојно; 7) федерализам искључује могућност плана у области привреде.

1) Слабост федерације унутра и споља не могу да споре ни њени највећи приврженици. Насупрот унитарној држави, код које је суверена власт концентрисана у рукама једног, два или три органа,

у савезној држави је вршење те власти подељено прво између савеза и посебних држава а потом међу најмање три органа сваке посебне државе. У колико је у унитарној држави вршење суверене власти поверено двама или трима органима, њихов однос је тако регулисан да ни два нису потпуно равни међу собом, те је при њиховој сарадњи у формирању суверене воље искључена свака парализа. У савезној држави не само да је између савеза, посебних држава и њихових органа подељено вршење суверене власти, већ, ма како се то косило са начелом њене недељивости, као да је сама сувереност подељена. Органи, који имају удела у суверености и њеном вршењу, као да су више организовани у циљу међусобне борбе, трвења и паралисања него позитивне сарадње.

Да федерација није органска већ вештачка творевина, то се запажа у свему. Код ње није ништа случајно па ни њена слабост. Савезна власт не сме да буде довољно јака да не би апсорбовала посебне државе. Међутим слабост савезне власти у ствари је и слабост саме савезне државе. Али ни власт посебних држава не сме бити одвећ моћна, јер би то могло да доведе у питање опстанак федерације. Но то није све. Савезна држава није раслабљена само тиме што је власт на скоро неизмењив начин подељена између савеза и посебних држава; она је раслабљена и тиме што је власт и савеза и посебних држава организована

на начин, који у ствари значи утврђење њене слабости. Шеф извршне власти и оба дома у федерацији су потпуно немоћни према судској власти. Она не само да је на истом уставном нивоу са овима већ, се, као што ћемо видети, на извешан начин диже и изнад њих. У унитарној држави судство је независно у доношењу својих одлука али је начелно ипак субординирано шефу извршне власти и парламенту. У савезној држави извршна власт је потпуно независна од законодавне и налази се на истом уставном рангу; ма како непријатељски расположене већине оба дома америчког конгреса су потпуно немоћне према претседнику Уније и његовој влади и ови могу до истека свог уставног рока отправљати своје значајне функције, без обзира на расположење двају дома. У унитарној држави законодавна тела контролишу рад управне власти, и једна влада, којој би новоизабрани Доњи дом изразио неповерење, не би се могла одржати на власти.

Ова слабост савезне државе изражава се и у томе што она или има слабу војску уопште или је ова раздељена између савеза и посебних држава или припада посебним државама а стоји под врховном командом савеза. Сличан је случај и са органима извршне власти, који су или паралелни, т. ј. припадају савезу и посебним државама, или припадају само овим последњим. Све ове слабости савезне државе долазе отуда, што је она једна

чисто вештачка творевина, изграђена под утицајем противречних тежњи и с обзиром на спољну опасност и унутрашња међусобна зазирања и неповерења.

Ма како подробно била изведена подела надлежности у једној савезној држави, она никада не може бити у тој мери јасна и потпуна да би искључивала спорове и сукобе између појединих држава уопште и појединих држава и савезне власти. Са могућношћу тих сукоба рачунају уставни свих федерација, те предвиђају не само нарочите органе него и поступак за њихово расправљање. Ови спорови и сукоби између посебних држава и савеза и између посебних држава врло лако узимају карактер озбиљних и штетних државних потреса и криза и могу одвести и грађанском рату. Сецесионистички рат у Сједињеним Државама један је пример за то. Али нека ови сукоби и не узму овако оштру и крајњу форму. У сваком случају они садрже у себи неку врсту државне кризе, што савезној држави такође даје обележје слабости.

Услед свега тога, једна савезна држава, која располаже истом количином снаге, истим материјалним изворима и истим могућностима као и нека унитарна држава, безусловно је слабија од ове у случају спољног судара. Ако је окружена jakim непријатељима, она се, ако јој је искључиво стало до њеног карактера, распада и пропада, а, ако јој је у првом реду стало до опстанка, она се унитаризује.

Ову истину не побијају ни примери Сједињених Држава, ни Швајцарске ни бивше савезне Немачке.

Слабост Америчке Уније, у колико потиче од њеног федералистичког уређења, готово потпуно је изглађена извесним околностима, које су јој својствене. Она претставља једну огромну државну заједницу, која броји 124 милиона становника а састоји се из 48 приближно једнаких држава. Сне су, према томе, релативно врло слабе и у односу на Унију изгледају више као окрузи него као неке државе. Ова несразмера у снази између савезне целине и њених посебних делова, даје Унији једну тако страховито велику надмоћност, да ова код посебних држава просто угушује њихово осећање неке самосталности и државности. Њихова правна моћ, која потиче из савезног устава и која је велика, у вези са њиховом фактичком немоћи, више оставља утисак илузије него стварности. Када се томе дода околност да Сједињене Државе доскоро такорећи нису ни имале неке своје спољне политике нити биле уплетене у вртлог међународне игре и борбе и да се граниче са два велика океана, Атланским и Тихим, и са две мале државе и то Канадом са њених свега 10,400.000 становника и Мексиком са његових 17,000.000 становника, које не само да су несразмерно слабе према Америчкој Унији већ су такође уређене федералистички, онда је јасно да федерализам за Унију не претставља ону незгоду коју би претстављао за једну савезну

државу, састављену из неколико релативно великих посебних држава, а окружену неколиким подједнако великим или већим унитарним и не баш пријатељски расположеним државама.

На своја 4,200.000 становника, Швајцарска има 22 кантона, од којих су: само два изнад 600.000 а испод 700.000, наиме Цирих и Берн; један изнад 300.000 а испод 350.000, наиме Ваадт; два изнад 200.000 а испод 300.000 и то Свети Гален и Ааргау; четири су изнад 150.000 а испод 200.000 и то Луцерн, Женева, Тесин и Базел-Варош; шест су изнад 100 а испод 150 хиљада и то Солотурн, Фрибург, Валис, Тургау, Грабинден и Најнбург. Сви остали кантони су испод 100.000, од којих три испод 40000 а изнад 20.000, и то Гларус, Цуг и Ури, а три испод 20.000 и то Обвалден, Нидвалден и Апенцел и Инерводен. Очевидно је да кантони са тако малим бројем становника, узевши тај број и апсолутно и релативно, поред свег њиховог уставноправног положаја, тешко могу имати осећаје и претензије правих држава. С друге стране Швајцарска, која и нема неке спољне и унутрашње политике у правом смислу и која је више вођена као неко велико пословно предузеће него као држава у савременом смислу, иако окружена трима великим државама ужива скоро потпуно спољно спокојство, благодарећи неутралности која јој је гарантована париским миром од 20 новембра 1815 год. а потврђена Версајским уговором од 28 јуна 1919 год.

Што у савезној Немачкој није дошла до изражаја нужна слабост, која потиче из савезног државног уређења, то је отуда што је немачки федерализам био нешто посебно: у њему је било елемената конфедерализма и елемената унитаризма, на пр. јединствено приватноправно и кривично законодавство. У Немачкој није био остварен онај идеал праве федерације, по коме су све посебне државе међусобно приближно једнаке величине и моћи: сама Пруска имала је скоро две трећине од укупног броја становништва а једна трећина је била раздељена на све остале посебне државе. Ова несразмерна бројна надмоћност, поред њене иначе врло значајне улоге у стварању немачког Рајха, давала је Прусској вођство и пресудну улогу у савезу а самој федерацији карактер велике компактности, јединства и покретљивости. Иако је војска била састављена из четири контингента и то баварског, виртембершког, саксонског и пруског, овај последњи био је рекрутован из преко три четвртине укупног становништва а сви су били под врховном командом немачког цара односно пруског краља. Ако се има на уму још и то да се Немачка састојала из национално хомогеног и потпуно свесног становништва, онда је јасно да федерализам у Немачкој под наведеним условима није изазвао ни могао изазвати она дејства слабљења и смањења отпорности, која он иначе безусловно изазива и повлачи.

2) Федералистички систем је укочен, тешко прилагодљив и конзервативан. Његова укоченост долази отуда што савезна држава мора имати устав не само писан и са појачаном правном снагом већ и што је, као што смо раније видели, скоро свака измена таквог устава готово онемогућена. Ова до немогућности отежана измена устава чини скоро немогућом промену свих оних установа, које се заснивају на одредбама савезног устава. Било би много теже изменити састав америчког сената, који је трајао непуних 150 година и који иза себе нема никакву друштвену снагу него потпуно укинути Дом лордова, који је трајао вековима и који се ослања на моћну, просвећену и утицајну енглеску аристократију.

Укоченост устава у федерацији онемогућава еластичност и у њеном законодавству.

У унитарним државама уставни прописи у ствари претстављају политичке и моралне максиме и директиве. Законодавно тело може доносити и доноси законе који више воде рачуна о стварним приликама и потребама него о буквалном тексту устава. Ти закони су ипак обавезни за грађане и за све власти, пошто и грађани и земаљске власти стоје под законом и пошто никаква власт нема право да испитује и цени уставност законских одредаба. Тако поред јако олакшане могућности за измену устава, овај се у унитарној држави прећутно мења и редовним законодавством и

прилагођава измењеним приликама. У савезној држави ствар стоји сасвим другојаче. Не само да савезни устав претставља једну правну основу са скоро немогућом изменом већ се она не може прећутно прилагођавати приликама ни путем редовног законодавства. То долази отуда што, по правилу, законодавство федерације мора бити у пуном складу са уставним одредбама да би правно важило, јер судови имају право да цене уставност закона и да неуставним и противуставним законским одредбама одрекну правну вредност или обавезност.

Нееластичност устава и законодавства у федерацијама повлачи за собом не само неприлагодљивост и конзервативност већ и опасност судбуносних судара и поремећаја у друштвеном и правном поретку. Ова неспособност државе да се прилагоди измењеним друштвеним односима, да доведе у склад правно-политички са друштвено-привредним редом ствари, може повући за собом унутрашње потресе, преврате па и грађански рат. Та велика отежаност прилагођавања правног поретка стварним приликама, односима и снагама најбоље се у последње време испојила у Сједињеним Државама. Читав низ Рузвелтових закона, срачунатих да спасу поједине друштвене редове од привредне пропасти а земљу од унутрашњих поремећаја, Врховни суд је одбацио за то што су у опреди са уставним прописима уопште или што предмет који

уређују не спада у надлежност савезне власти већ у делокруг посебних држава.

3) Околност да судство у савезној држави има право да цени уставност законодавства и да може неуставне или противуставне законе прогласити ништавим даје му изузетан положај и нарочиту премоћ. Ценећи уставност закона, судство се у ствари издиже не само изнад законодавних тела посебних држава већ и изнад законодавног тела самог савеза. Оно на тај начин постаје не само један од чинилаца у законодавству већ, такође, има последњу реч. Да ли је нешто закон и да ли има ону најважнију законску особину, тј. обавезност пред свима властима, то не зависи само од схватања надлежних законодавних тела: неопходно је да то каже и само судство, да оно каже своју последњу реч и, може се казати, да своју санкцију. Комакту законодавне власти судство призна законску и обавезну вредност, нико му је не може оспорити; порече ли судство неком акту ту вредност, никаква земаљска власт му је не може дати.

Али том својом улогом судство бива не само нека врста законодавног већ и уставотворног чиниоца. Ценити уставност закона то значи испитивати да ли се смисао законских и уставних одредаба поклапају, значи вршити радњу тумачења закона и устава. Како је реч судства у том тумачењу последња и обавезна за све власти, оно има све особине аутентичног тј. стваралачког ту-

мачења, које има једна чисто законодавна и уставотворна власт. На овај начин судство се уздиже на ниво највише власти у федерацији, наиме, уставотворне. Да то има својих добрих али и својих врло незгодних страна није потребно нарочито истицати.

Вршећи улогу последњег тумача савезног устава, судство Уније је, и без нарочите измене устава, створило једну уставну праксу, која ужива општу важност и обавезност. Оно је регулисало на тај начин неколико врло крупних питања као на пример: а) оно је одредило да конгрес има право да призна првенство потраживањима Сједињених Држава; б) да конгрес има законско право да инкорпорише једну банку; в) утврдило је каква је власт конгреса над народном војском и ко има право да командује њоме; г) да је конгрес имао право да за време сецесионистичког рата издаје папирни новац; д) да је противно уставу доносити законе са повратном снагом, законе којима се оптерећује извоз из појединих држава или законе којима се ишло на смањивање обавезности уговора и. т. д.,

4) По својој природи федерализам је у опреци са моралним и духовним јединством нације. Ако је савезна држава настањена једном више мање хомогеном етничком масом, подељеност на разне посебне државе, разноликост посебних законодавстава и управа изазивају извештан трајан процес

диференцијације и разједињавања, лабављења веза у дотичној етничкој целини. У државној заједници, у којој је разједињеност већ постојала, федерација ову и појачава и овековечава. Федерализам има своје оправдање у неким разликама, било привидним или стварним. Из ове околности истиче као нешто сасвим нормално да он и своје даље изграђивање и постојање заснива на ономе што становништво посебних држава дели и разликује а не на ономе што им је исто и заједничко. Када се једна заједница ствара и одржава на међусобним разликама и опречностима, то је противно основним начелима ма какве сарадње.

Ово наше мишљење налази своју пуну потврду у учењу великог енглеског филозофа и социолога Херберта Спенсера. У свом капиталном делу „*Први принципи*“, Спенсер вели: „Апстрактни закључци који из овога следе јесу: 1) да ће исте јединице изложене једноликој снази способној да произведе кретање у њима бити кретане у истим ступњима и у истом правцу; 2) да ће једнаке јединице, ако су изложене различним снагама, способним да произведу покрет у њима, бити различно кретане, и то или у разним правцима или у разним ступњима а у истом правцу и 3) да ће различне јединице ако на њих делује једнолика снага способна да изазове кретање у њима, бити различно кретане, и то или у разним правцима или у разним ступњима али у истом правцу.“¹⁾

¹⁾ Herbert Spencer: First Principles, p. 443

На другом месту Спенсер је још одређенији и конкретнији: „Први закључак је да сваки одређени хомогени агрегат мора да изгуби своју хомогеност неједнаком изложеношћу његових делова упадним спољним снагама и да се несавршено хомогени агрегати морају претворити у сасвим нехомогене... Контрасти, политички и индустријски, који се појављују између делова друштва, илуструју исто начело. Нестабилност релативно хомогеног, која се свуда огледа, одржава се и у сваком од разних делова у које се свака целина претвара. И тако мање хетерогено непрекидно тежи да постане више хетерогено.

Даљи корак у испитивању открио је други узрок у повећавању разноликости. Сваки диференцирани део није само седиште даљих диференцијација већ је и родитељ ових; поставши различан од других делова, он бива средиште разних реакција на упадне снаге, и, доприносећи на тај начин различности снага у дејству, доприноси разноликости произведених утицаја.“¹⁾

5) Једна од незгода федерализма је и у многострукости законодавства, под којим се налазе грађани савезне државе. Они су под четири врсте закона: под савезним уставом, под уставом своје посебне државе, под савезним законима и под законима посебне државе. Када се зна да је данас

¹⁾ Herbert Spencer: First Principles, p. 503

грађанима све теже да се снађу у хаосу законодавства и унитарних држава, где стоје само под редовним законодавством, јасно је да је правна хаотичност још већа тамо где важе четири врсте законодавства.

Двојство поданства у савезној држави повлачи и двојство патриотизма. Да два поданства неминовно искључују усредсређеност осећања оданости а два патриотизма интензивност љубави према отаџбини, о томе не треба нарочитих доказа. Посебна и савезна држава се по правилу налазе у односу супротстављености а не паралелизма и координације. За једног грађанина је посебна држава једна реалност са јаким кореном у историји и у предањима; савезна држава му је нешто више вештачко, измајсторисано и измудровано, више наметнуто приликама него интимно жељено. Отуда је његов однос према посебној држави колико осећајан толико и разуман док је његова веза према савезу по превасходству интелектуална. У случају спора или сукоба између савезне власти и његове посебне државе, њему изгледа да је нешто што му је врло присно и блиско угрожено нечим даљим и страним. Отуда федерализам ни из далека није у стању да створи оно снажно осећање солидарности међу грађанима и ону ширину и дубину националног и патриотског заноса какви се као нешто сасвим природно јављају у унитарним државама. Грађанин унитарне државе имаће

осећај националне и државне угрожености ако његова отаџбина буде нападнута ма на ком крају; код држављанина федерације то сећање постаће стварно и интензивно тек приликом непосредне опасности за његову посебну државу.

А какав значај то има у погледу отпорности и борбености грађана једне савезне државе у моментима спољних опасности, јасно је само од себе.

6) Механизам савезне државе је врло сложен и снабдевен многобројним кочницама. Стварање опште воље је отежано; њена примена и њено извршење исто тако. Међу органима федерације створен је однос, који их више упућује на узјамно спутавање него на лаку и брзу сарадњу. Резултат свега тога је велика спорост и тромост у раду читаве машинерије, спорост и тромост у изналажењу мера и њиховој примени. Да такво стање ствари у временима озбиљних криза и потребе брзих одлука и акција може бити и опасно, то је очевидно. Крах или диктатура остају у таквим случајевима као једини избор.

Да је једна тако спора и трома управа, каква је својствена федерализму, бар јевтина, онда би њена јевтиноћа претстављала извесну накнаду за њену спорост. Ствар стоји сасвим обрнуто. Управа у савезној држави је не само спора него и врло скупа. Паралелизам у законодавству, судству и управи повлачи двојне органе за све те послове,

двострук чиновнички апарат, дводомни систем и у савезној и у свакој посебној држави, шефове извршне власти и у федерацији и у свима посебним државама. Један такав апарат мора бити гломазан а као такав неминовно и спор и скуп. А спорост и скупоћа су својства сасвим противна начелима једне добре, ваљане и рационалне администрације каква претставља нешто нормално у унитарним државама.

7) Као што је познато главни део државне надлежности припада посебним државама док је савезној власти уступљен један врло мали део. Привредни живот углавном остаје ван делокруга савезног законодавства.

Незгодне последице оваквог стања ствари данас су јасније него иначе. Никада није било очевидније колико су привредни односи повезани међусобно, колико привредни живот претставља једну целину не само у једној држави ма и највећој, не само на једном континенту ма колико био велики, него и у целом свету. Постало је такође јасно да се развитак привредних прилика не може оставити случају, да се државе њиме морају интересовати, да је неопходно да на привредни живот и прилике утичу и да у томе утицању мора имати јединства и плана.

Може ли, међутим, тога система и јединства бити у једној савезној држави? То је скоро искључено. Све те мере спадају у законодавну над-

лежност посебних држава, које у њиховом предузимању не морају бити подједнако заинтересоване или се врло тешко и споро могу споразумети у питању њихове целисходности, обима или првенства. Организам савезне државе уопште оставља утисак нечег нерешљивог и хамлетовског, нечег са паралисаном вољом. У временима привредних поремећаја, када су потребне брзе одлуке и хитне мере, он споро заузима став, тешко се ставља у покрет а, једном покренут, тешко се зауставља. Отуда савезна држава ретко уграби прави тренутак, по правилу је у задоцњењу, што њене евентуалне мере чини мање ефикасним и што је излаже увек већим жртвама. Нисмо ли савременици трагичних призора у Сједињеним Државама, где се чиновски напори једног председника са диктаторским овлашћењима да спасе државну заједницу и њене грађане од привредног и социјалног слома, паралишу и ломе о препреке посебних држава и о њихову посебну уставну надлежност?!

§ 4). ЗАКЉУЧАК.

Насупрот федерализму чија су преимућства више привидна а мане и недостаци стварни, унитаризам у вези са системом широких обласних самоуправа садржи све евентуалне врлине савезне државе без иједног њеног недостатка и слабости. Док се федерализам губи у локалном, унитаризам му посвећује пуну пажњу доводећи га у склад са

општим; док федерализам сав тоне у прошлости и само њу види, унитаризам јој указује све дужно поштовање и, користећи све њене позитивне снаге, узима је као трајну и солидну основу за даљу изградњу садашњице и будућности; док федерализам површну индивидуалност племена ставља изнад битно расног и племенског и изнад самог националног опстанка, доводећи у питање и праву индивидуалност и опстанак, унитаризам налази да се племенска посебност најпоузданије осигурава ако се стварањем јаке државе обезбеди посебност, опстанак и напредак нације; док федерализам, да би онемогућио централизам у савезној држави не искључујући га у посебној, разбија и паралише средишњу власт, унитаризам, изведен на начелу самоуправе, онемогућава централизам, не паралишући државну способност воље и акције. Али то није све. Федерализам слаби државу изнутра и споља а унитаризам је јача у оба правца. Федералистички систем је крут и неприлагодљив те се под притиском нужности и унутрашњих опречности пре ломи него повија; унитаризам се одликује гипкошћу без љигавости и чврстином без крутости и кртости, прилагођавајући се лако потребама развитка. Федерализам разједињава јединство а овековечава разједињеност; унитаризам повлађује јединство где га није било а учвршћује га и јача где већ постоји. Федеративни систем значи хаос у законодавству, двојство у поданству

што ће рећи превагу партикуларизма над опште-националним идеалом и солидарношћу, и двојство у патриотизму што уствари повлачи надмоћност локалног над државним патриотизмом и националну кратковидост; унитаризам је јединство у законодавству, што значи правна упрошћеност и извесност; он је јединство у поданству и патриотизму, што значи пуна национална солидарност и далековидост, гледање у општем интересу и безбедности локалног и личног интереса и сигурности. Федерализам неминовно повлачи двострукост и гломазност чиновничког апарата, спорост и тромост у раду управе, велику скупоћу целог управног система; унитаризам начелно омогућава бржу и јевтинију управу са једноструким и покретљивим апаратом. И најзад док федеративни систем готово искључује сваки план у привредној делатности, унитаризам пружа све услове за планску акцију у области привреде.

Као што се види упоређење између федерализма и унитаризма очевидно испада у корист овог последњег. То није никакво откриће већ нешто сасвим природно. Федерализам је један прелазан, још тачније један недовршен систем. У процесу интеграције политичког живота и спајања двеју или више држава у једну вишу целину, он заузима треће али не последње место. Најпре долази савез држава, за овим државни савез па онда савезна држава или федерација: последњу и завршну

фазу у овом процесу чини унитаризам. Свака каснија фаза даје савршенији и целисходнији систем од претходне.

Овакво постављање ствари омогућава да се федерализму одреди права вредност. Докле у односу на унитаризам претставља нешто недовршено, заостало и негативно, федерализам у поређењу са савезом држава и државним савезом значи еволуцију и напредак. Политичка мудрост налаже да буде помаган у колико би његова примена претстављала прогрес и већу и потпунију организацију од оне што му је претходила, а да га треба сузбијати у колико би његово увођење значило назад и слабљење организације.

Према томе свако настојање да се унитарна држава претвори у федеративну, значи тежњу да се један виши политички организам са усредсређеном свешћу и јединственом вољом претвори у један нижи политички организам са дифузном свешћу и паралисаном вољом, да се нешто јаче, отпорније, покретљивије, гипкије, целисходније и јевтиније промени у нешто слабије, неотпорније, непокретније, круће, неприлагодније и скупље, да се партикуларно супротстави целини и тако доведу у питање и једно и друго. Стога је таква тежња противна елементарној политичкој мудрости, у опречности је са начелима еволуције уопште, у сукобу је са идеалом све потпуније правне организације света на место међународне анархије а

у противности је и са савременим напретком и неслућеним развитком саобраћаја, који чини све привиднијим и природне границе које већ постоје међу државама а да би допуштао подизање нових вештачких преграда у оквиру једне државне целине.

Федеративни систем је једино онда добар а политички оправдан и допуштен када долази на место више посебних држава или државног савеза а у даним приликама није могућа никаква друга и потпунија државна организација. Зато је федерализам у области политичког организовања народа био и остао само један прелазни систем а никако његов крајни, завршни и савршен облик. Ова последња улога припадала је и припада једино унитаризму.

ПРЕГЛЕД САДРЖАЈА

	Страна
ПРЕДГОВОР	7
УВОД	11
ДЕО ПРВИ	
ПРОСТА ДРЖАВА	15
ДЕО ДРУГИ	
СЛОЖЕНА ДРЖАВА	17
ГЛАВА ПРВА	
САВЕЗИ ДРЖАВА	19
ГЛАВА ДРУГА	
ЛИЧНА ЗАЈЕДНИЦА	21
ГЛАВА ТРЕЋА	
СТВАРНА ЗАЈЕДНИЦА	25
ГЛАВА ЧЕТВРТА	
ДРЖАВНИ САВЕЗ ИЛИ КОНФЕДЕРАЦИЈА	
§ 1. Правна природа савеза	31
§ 2. Државни савез и савез држава	35
§ 3. Је ли државни савез држава?	36
§ 4. Организација државног савеза	37
§ 5. Надлежност државног савеза	39
§ 6. Однос појединих држава према савезу	40
§ 7. Државни савез у примени	45

ГЛАВА ПЕТА

Страна

САВЕЗНА ДРЖАВА ИЛИ ФЕДЕРАЦИЈА

§ 1. Правна обележја федерације . . .	51
§ 2. Погодбе за стварање савезне државе . . .	62
§ 3. Постанак савезне државе . . .	66
§ 4. Савезна држава и државни савез . . .	76
§ 5. Савезна држава и посебне државе . . .	77
§ 6. Правна природа посебних држава . . .	86
§ 7. Посебне државе и самоуправна тела . . .	104
§ 8. Савезна држава у примени :	
Сједињене Државе	107
Швајцарска	119
Немачка	126
Совјетска Русија	141

ДЕО ТРЕЋИ

ФЕДЕРАЛИЗАМ ИЛИ УНИТАРИЗАМ ?

§ 1. Кад је федерализам оправдан . . .	149
§ 2. Преимућства федерализма . . .	152
§ 3. Недостаци федерације — преимућства унитаризма	159
§. 4. Закључак	175



4086
36508