



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

Širenje federalizma i njegovo uporedno slabljenje po sadržaju

Stefanović, Jovan

1954.

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/2a5ff559-480c-4092-9ff3-72acdb6b828d>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

NAUČNO DRUŠTVO NR BOSNE I HERCEGOVINE

DJELA

Knj. II

ODJELJENJE ISTORISKO-FILOLOŠKIH NAUKA

Knj. 2

JOVAN STEFANOVIĆ

ŠIRENJE FEDERALIZMA

I

NJEGOVO UPOREDNO SLABLJENJE PO SADRŽAJU

SARAJEVO

1954

NAUČNO DRUŠTVO NR BOSNE I HERCEGOVINE

DJELA

Knj II

ODJELJENJE ISTORISKO-FILOLOŠKIH NAUKA

Knj. 2

JOVAN STEFANOVIĆ

ŠIRENJE FEDERALIZMA

I

NJEGOVO UPOREDNO SLABLJENJE PO SADRŽAJU



SARAJEVO

1954



S A D R Ž A J

	Strana
I. — Postavljanje problema	5— 6
II. — Američke federativne države	6— 10
III. — Evropske federativne države stvorene prije Drugog svjet- skog rata	10— 24
IV. — Širenje federalizma u okviru britanskog kolonijalnog carstva	24— 34
V. — Kratkotrajna primjena federativnog načela u Indoneziji	34— 37
VI. — Širenje federativnog načela poslije Drugog svjetskog rata u Africi	37— 40
VII. — Postanak jugoslovenske federativne države	40— 42
VIII. — Slabljenje federativnog načela u starim federativnim državama	43— 50
IX. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Austrije	50— 56
X. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Zapadne Njemačke	57— 70
XI. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Istočne Njemačke	70— 74
XII. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Indije	74— 84
XIII. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Burme	85— 89
XIV. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Libije	90— 92
XV. — Primjena federativnog načela u prvom privremenom Ustavu Indonezije	92— 96
XVI. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Jugoslavije	96—117
XVII. — Résumé	118—144

ŠIRENJE FEDERALIZMA I NJEGOVO UPOREDNO SLABLJENJE PO SADRŽAJU

(EXPANSION DU FÉDÉRALISME DANS LE MONDE ET SON AFFAIBLISSEMENT PARALLÈLE QUANT À SON CONTENU)

I. — Postavljanje problema

Broj federativnih država rastao je postepeno već u XIX., a zatim i u XX. stoljeću. Naročito su poslije Drugog svjetskog rata starim federativnim državama dodate neke nove. Nisu isti razlozi diktirali svim tim državama njihovu ustavnu izgradnju na federativnom načelu. Dok u Sovjetskom Savezu i novoj Jugoslaviji treba te razloge tražiti u prvom redu u njihovu višenacionalnom sastavu, a donekle i u historijskom razvoju, dotle ih u nekim drugim federativnim državama treba tražiti u prvom redu u historijskom razvoju, a zatim eventualno, u većoj ili manjoj mjeri, i u nekim drugim momentima bilo ekonomske, bilo geografske ili koje druge prirode. U nekima su na primjenu federativnog načela utjecali još i prostanstvo državnog područja i lokalni partikularizmi, koji su kočili formiranje zajedničke nacionalne svijesti. Istraživanje i upoređivanje svih tih, a eventualno i drugih razloga i momenata, koji su djelovali na primjenu federativnog načela u ustavnom uređenju tih država, mogli bi poslužiti kao predmet naročitog studija, koji bi, moramo priznati, bio od velikog interesa. To naročito s obzirom na činjenicu, da je u najnovije vrijeme federativno uređenje države obogaćeno novim formama i varijantama. Mi se, međutim, u to pitanje ne možemo upuštati. Ono bi zahtijevalo dulje i dublje proučavanje ne toliko pravnih, koliko drugih momenata: rasnih, narodnosnih, historijskih, geografskih, ekonomskih i t.d. u svim tim državama.

Naš je zadatak ovdje sasvim drugi, a to je, da pokažemo, kako »federalizam«, tj. bitne karakterne crte federativnog uređenja, postepeno slabi u skoro svim tim državama, i kako se one skoro sve kreću putem, koji ih vodi k unitarizmu. Stare federativne države nisu sve prošle jednaki dio toga puta. Zatim neke su od njih pošle tim putem postepenim revizijama svojih ustava, dok su druge to učinile bez da su formalno dirale u svoje ustavne odredbe. A najnovije federativne države odmah su u početku primijenile takvo ustavno uređenje, koje se, i pokraj primjene nekih karakternih crta »federalizma«, znatno približuju unitarizmu.

U cijelom tom razvoju zasebno mjesto zauzima FNR Jugoslavija. I njeno je federativno uređenje, poslije donošenja Ustavnog zakona od 13. januara 1953. godine, evoluiralo. Teško bi se, međutim, moglo reći, da je ono oslabljeno posmatrano u cjelini. U nekim se tačkama zapaža slabljenje, dok se u drugim zapaža jačanje federativnog načela.

Cijeli taj razvoj federativnih država k unitarizmu prirodan je i neizbježan. S jedne strane zajednički život u istoj državi postepeno briše lokalne partikularizme, koji su u početku dolazili do jačeg izražaja. S druge strane — što je još važnije — ekonomski razvoj i napredak nameću ne samo unifikaciju ekonomskog života, nego preko njega i unifikaciju pravnog poretka države. A razvoj saobraćaja briše geografsku odvojenost, čak i kada se radi o prostorno jako velikim federativnim državama. Nema sumnje, da su na tu evoluciju u federativnim državama djelovali, i da još uvijek djeluju, i vanjskopolički momenti, i to ne samo s obzirom na njihove ekonomske odnose sa stranim državama, nego i s obzirom na njihovu vanjsku sigurnost. U najnovije vrijeme ti momenti djeluju i na stvaranje tješnjih zajednica između više samostalnih država. Proces integracije, koji se posljednjih godina zbiva pred našim očima u Zapadnoj Evropi, to jasno dokazuje. Tu je na pomolu stvaranje zajednice država s konfederativnim, a možda i s federativnim karakternim crtama. U razvoju je, prema tome, proces ujedinjavanja, a ne razjedinjavanja i cjepljenja. Zato ne iznenađuje, da su skoro sve nove federativne države, stvorene poslije Drugog svjetskog rata, već odmah u početku znatno ublažile »federalizam« u svom ustavnom uređenju. Čak ga je jedna od njih, Indonezija, brzo sasvim napustila.

II. — Američke federativne države

1. — USA (*The United States of America*) su najstarija federativna država. Ustav te države donet je u maju 1787. godine. Šest godina prije toga (1781.) trinaest novih država, koje su u ratu protiv svoje bivše metropole, Velike Britanije, izvojevale samostalnost, sklopile su ugovor i formirale konfederaciju. Osjećajući, međutim, slabost konfederativne veze, kako s obzirom na njihov ekonomski razvitak tako i s obzirom na njihovu vanjsku sigurnost, one su 1787. godine odlučile svoje spajanje u federativnu državu. Ustav, koji je tada donio Ustavotvorni konvent, sastavljen od 55 predstavnika i prvaka iz 12 od prvih 13 posebnih država, na snazi je još i danas s nekim izmjenama i dopunama, koje su izglasane tokom XIX. i XX. stoljeća.

Broj posebnih država u USA stalno je rastao i danas ih ima 48. Ali pokraj njih postoje i teritoriji, koji pripadaju USA, ali nemaju položaj i prava posebnih država, nego su neposredno potčinjeni vlasti federativne države. To je, prije svega, slučaj s teritorijem određene veličine, na kojem se nalazi sjedište vrhovnih federativnih državnih organa. Na pojavu izdvajanja takvog teritorija iz sastava posebnih jedinica i njegovog neposrednog potčinjavanja vlasti federativne države nailazimo i u drugim američkim federativnim državama. Razlog je za to političke prirode. Smatra se, da se na taj način bolje označuje

i efikasnije osigurava nezavisnost vrhovnih organa federativne države od svih posebnih jedinica, koje federativnu državu čine.

Ali USA posjeduju i druge teritorije, koji su neposredno potčinjeni vlasti federativne države. Tu se u stvari radi o kolonijama, samo što se taj izraz izbjegava. Neki od tih teritorija nemaju nikakvu autonomiju (na pr. Guam i Samoa), dok je drugi imaju, pa se zato i nazivaju »autonomnim teritorijama«. U tu kategoriju spadaju: Aljaska, Porto-Rico, Hawai i Djevičanski otoci. Njihova organizacija i obim njihove autonomije određeni su zakonima, koje je donio Kongres USA. Da se tu radi uistini o kolonijama najbolji je dokaz činjenica, da oni ne šalju svoje predstavnike ni u jedan od domova Kongresa USA, zbog čega oni ne sudjeluju ni u kojoj mjeri u vršenju vlasti federativne države. Istina je, da oni, osim Djevičanskih otoka, biraju svake četiri godine po jednog delegata, koji ima pravo da sudjeluje u radu prvog doma (Skupštine predstavnika) Kongresa. Ali oni nemaju u tome domu i pravo glasa. Pripadnici tih teritorija ne sudjeluju ni u izboru Predsjednika USA.

Ta i takva situacija tih teritorija po svim znacima ne će još dugo trajati. Postaju sve izrazitiji osjećaji i težnje ne samo kod pripadnika tih teritorija, nego i kod pripadnika posebnih država USA, da se tim teritorijama dađe ili puna samostalnost ili položaj posebnih država USA. Izgleda po svim znacima, da će se s Aljaskom i Hawaima dogoditi ovo drugo, tako da će oni postati 49. odnosno 50. posebna država. Pripadnici tih teritorija to žele, čak su se oni u tome smislu i izjasnili referendumom (na Hawaima 1940., a na Aljaski 1946. godine). Predstavnička skupština Kongresa također je naklonjena takvom rješenju problema tih posjeda USA, ali je ono do sada nailazilo na otpor Senata, drugog doma Kongresa, u kome su sve posebne države predstavljene sa po dva predstavnika (senatora). Kao razlog tog njegovog otpora navodi se udaljenost tih posjeda. Međutim iza tog otvoreno isticanog razloga kriju se drugi, prikriveni: Kada bi se Aljaski i Hawaima priznao položaj posebnih država sa svim pravima, koja su s tim položajem skopčana, i oni bi stekli pravo da šalju po dva predstavnika u Senat. Međutim broj stanovnika tih teritorija je, prema broju stanovnika svake druge posebne države, jako malen (Aljaska ima oko 90.000, a Hawai oko 500.000). A još je važnije, da je polovina stanovnika Aljaske eskimiske ili indijanske rase, a na Hawaima oko dvije trećine stanovnika ne pripadaju bijeloj rasi.

Za rješenje problema Porto-Rica još je neizvjesno, kojim će se putem poći: davanjem državne samostalnosti ili davanjem položaja posebne države USA. Po sadašnjim znacima prva alternativa izgleda vjerovatnija. U tome bi se slučaju s njime dogodilo ono, što se dogodilo s Filipinima načelno 1934., a stvarno i praktički 1946. godine. Za razliku od ostalih »autonomnih teritorija« u Porto-Ricu od 1947. godine guvernera ne postavlja Predsjednik USA, nego ga bira narod. Tako je u tom posjedu USA, za razliku od ostalih, unutrašnja autonomija proširena sa legislative i na egzekutivu. Najmanje se napredovalo s unutrašnjom autonomijom Djevičanskih otoka, a već smo rekli, da oni ne šalju ni svog delegata u prvi dom Kongresa USA. Zato i pitanje promjene statusa tih otoka nije još dovoljno sazrelo.

(V. Roger Pinto, *Etats-Unis. La Réforme de l'Etat*, u *Revue du droit public*, 1950., str. 81. i d.).

Na postojanje takvih teritorija, koji nemaju položaj posebnih jedinica i koji su potčinjeni neposredno i u cijelosti vlasti federativne države, ne nailazimo samo u USA. Na tu ćemo pojavu naići i u nekim drugim federativnim državama, i starima i novijima. I baš postojanje takvih teritorija, ako ne u svim ali u dosta velikom broju federativnih država, ukazuje na pogrešnost stajališta, koje zastupaju neki teoretičari, po kome bi federativna država bila sastavljena isključivo od posebnih jedinica; po kome bi, dakle, federacija bila korporacija država odnosno posebnih jedinica. To se stajalište ne može prihvatiti već zato, jer su građani neposredno podložni vlasti federativne države, a ne posredno preko posebnih jedinica. To ne bi bilo tako, kada bi federacija bila korporacija država. A mogućnost postojanja i stvarno postojanje u nekim federativnim državama i teritorija, koji nemaju položaj posebnih jedinica, i koji su zato potčinjeni samo vlasti federativne države, još potkrepljuju uvjerenje, da je to stajalište neispravno. (V. naše *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, 1950., str. 343. i d.).

2. — Uglavnom prema uzoru USA u Americi su se formirale u XIX. stoljeću još četiri federativne države: Meksiko, Venezuela, Argentina i Brazilija. (O utjecaju Ustava USA na kasnije federativne ustave V. dr. J. Đorđević, *Američki federalni ustav i federalizam u svetu*, u *Arhivu za pravne i društvene nauke*, 1939., str. 320. i d.). Samo, za razliku od USA, te su države, kao i druge unitarističke države Latinske Amerike, prolazeći sve do naših dana kroz burni društveni i državnopravni život, često mijenjale svoje ustave i svoja ustavna uređenja.

U Meksiku je do prvog ustanka protiv španjolskih gospodara došlo već 1810. godine. Ali do potpunog odvajanja te zemlje od Španije i do proglašenja njene nezavisnosti došlo je tek 1821. godine. Od tada pa do najnovijeg doba Meksiko je imao više ustava. U početku je nova država bila monarhija, kada se general Eturbide proglasio imperatorom. No to je trajalo kratko vrijeme. Poslije njegova zbacivanja Ustavotvorna skupština je izglasala 4. oktobra 1824. godine federativni Ustav Sjedinjenih Država Meksika. Taj je Ustav primijenio sve glavne karakterne crte Ustava USA, pa tako i one, koje su bile u vezi s federativnim uređenjem države. On je 1857. zamijenjen novim Ustavom, koji je također primijenio karakterne crte federativnog državnog uređenja. Međutim važenje oba ta ustava bilo je samo formalno. Stvarno se radilo skoro uvijek o diktaturi predsjednika, čas jednog čas drugog, već prema tome, koji se faktičkim putem, bez obzira na ustavne propise, dokopao predsjedničkog položaja. U vezi s tim radilo se i o stalnoj borbi između liberala federalista i konservativaca unitarista. Prvi su branili federativno uređenje države, a osim toga i prema tadašnjim prilikama napredna i demokratska stremljenja. Drugi su, braneći privilegije klera i veleposjednika, težili jačanju centralne vlasti. Bilo je i drugih razloga za stalne nemire, ustanke i diktature. Tu spadaju i pokušaj Napoleona III. da ustanovi Meksikansko carstvo u korist Maksimilijana

austrijskog, i prodiranje stranog kapitala, naročito kapitala USA, koji je i tu, kao i svugdje drugdje, imao za cilj izrabljivanje bogatstva zemlje i domaćeg ljudskog rada.

Ustav od 1857. zamijenjen je Ustavom od 1. maja 1917. godine, u kome su u izvjesnoj mjeri prevladale liberalne, socijalne, antikle-rikalne, pa i federalističke težnje. Taj je Ustav, sa nekim kasnijim izmjenama, i danas na snazi. Po njemu meksikansku federativnu državu čine 28 posebnih država, federativni distrikt, teritorij Donje Kalifornije, teritorij Grintana Boo i neki otoci u oba mora. Federativni distrikt i spomenuti teritoriji i otoci nemaju položaj i prava posebnih država i neposredno su potčinjeni vlasti federativne države.

3. — Razvoj ustavnopravnog života Argentine i Venezuele bio je također od početka njihove nezavisnosti buran i kolebljiv. Težnje unitarističke i federalističke bile su i tu u stalnom sukobu, naročito u prvim decenijama. Prevladale su težnje federalističke uglavnom na bazi starih kolonijalnih provincija.

Tako je Ustav Argentine od 25. maja 1853. godine primijenio u ustavnom uređenju te države federativno načelo. Argentinski teoretičari su mnogo raspravljali o tome, da li je taj Ustav originalan ili je kopija Ustava USA. Izgleda, međutim, da se većina složila u tome, da nije sasvim tačno ni jedno ni drugo, nego da je istina po srijedi. (V. Segundo V. Linares Quintana, *Parallèle entre les institutions politiques des Etats-Unis d'Amérique du Nord et l'Argentine*, u *Revue du droit public*, 1951., str. 736. i d.). Bez da se tvrdi, da je taj Ustav obična kopija Ustava USA, ipak je nesumnjivo, da je on iz njega preuzeo glavne institucije ustavnog uređenja države. On je to učinio već i zato, jer je ustavno uređenje Argentine izgradio na federativnom principu, a za to je u to doba služio kao uzor Ustav USA, kao najstariji federativni ustav. Zato je on primijenio institucije toga Ustava, koje su u vezi s federativnim uređenjem države, ali osim toga i podjelu vlasti i sistem predsjedničke vlade. Po uzoru Ustava USA on je formulirao i propise o građanskim pravima. Ustav USA nije ih imao odmah u početku, nego su mu dodati kasnije, u prvih deset amandmana, ali prije donošenja argentinskog Ustava.

Taj je Ustav sa mnogim svojim bitnim načelima ostao na snazi do danas. On je, međutim, doživjeo nekoliko izmjena: 1860., 1866., 1898., a posljednji put u najvećoj mjeri 1949. godine, kada je s izmjenama prihvaćen i promulgirao kao formalno novi Ustav. Projekt novog ustavnog teksta izradila je komisija, koju je imenovao Predsjednik Perón, a izglasao ga je Ustavotvorni konvent 11. marta 1949. godine. Ustvari su tom prilikom u Ustavu samo konstatirane i potvrđene one promjene, koje su bile već prije toga u ustavnom životu te države otsvarene, kako to uostalom često puta biva i u drugim državama prilikom donošenja novih ustavnih tekstova, naročito kada se oni donose poslije uspješnih revolucija i državnih udara.

Argentina je sastavljena od posebnih jedinica, koje nose naziv provincija, i od federativnog teritorija, na kome se nalazi sjedište federativnih vrhovnih organa, a koji je potčinjen u cijelosti i neposredno vlasti federativne države.

4. — Venezuela spada sigurno među države, koje su izmijenile najveći broj ustava. Od 1821. ona ih je imala dvadeset. Posljednji je od 1936. godine. On je bio izmijenjen 1945., zatim je 1947. bio ukinut, da bi poslije jednog uspjelog državnog udara bio ponovo uspostavljen. Pokraj 20 posebnih država federativna Venezuela ima distrikt, u kome je sjedište vrhovnih federativnih organa, i federativne teritorije, koji su u cijelosti pod vlašću federacije.

5. — Za razliku od Argentine i Venezuele u Braziliji su federalističke težnje prevladale znatno kasnije. Njen prvi Ustav od 1824. godine, koji je Ustavotvorna skupština donijela dvije godine poslije proglašenja nezavisnosti, primijenijo je unitarističko ustavno uređenje i monarhijsku formu vlade. Međutim su republikanske i federalističke težnje, koje ni u početku nezavisnosti nisu bile beznačajne, dosta naglo napredovale, samo što je do njihova otsvarenja moglo doći tek 1889. godine. Monarhija je tada oborena, i već je revolucionarna vlada proglasila, da će Brazilija ubuduće biti republika i da će njeno državno uređenje biti federativno. Na bazi tih načela Ustavotvorni kongres je izglasao novi Ustav 24. februara 1891. godine. Ali taj Ustav nije dao zemlji unutrašnji mir. Mnogobrojne pobune redale su se sve do 1906. godine, i tek je poslije toga Brazilija mogla da proživi četvrt stoljeća u miru i relativnom napretku. Međutim zbog ekonomske krize došlo je opet do pobune 1930. godine, kada je za Predsjednika došao Getulio Vargas. On je sam donio (oktroirao) prvo Ustav od 1934., a zatim Ustav od 1937. godine. I taj je drugi Ustav zadržao federativno uređenje države, ali u znatnoj mjeri oslabljeno. A osim toga je i federativno uređenje kombinirao sa staleškim sistemom, i to u nešto jačoj mjeri, nego što su u to vrijeme to činile neke druge države. Pokraj političkih domova, od kojih je jedan predstavljao cijeli narod federacije, a drugi bio stastavljen, bar djelomično (jer je izvjestan broj članova imenovao Predsjednik), od predstavnika posebnih država, on je ustanovio i staleški dom, sastavljen od predstavnika raznih grana proizvodnje. Taj je dom vršio savjetodavnu ulogu, kada se radilo o zakonskim prijedlozima, koji su bili od interesa za narodnu ekonomiju.

Poslije Drugog svjetskog rata, 1946. godine, taj je Ustav zamijenjen novim, koji je s obzirom na mnoge institucije uspostavio stari Ustav od 1891. Po njemu je Brazilija sastavljena od 20 posebnih država, federativnog distrikta, sjedišta vrhovnih organa federacije, i jednog federativnog teritorija.

III. — Evropske federativne države stvorene prije Drugog svjetskog rata

1. — U Evropi je Švajcarska najstarija federativna država. Evolucija, koja je vodila stvaranju te federativne države bila je jako duga. Ona je počela koncem XIII. stoljeća, kada je sklopljen savez triju kantona: Uri, Schwyz i Unterwalden. U XIV. stoljeću tom su se savezu pridružili još pet kantona: Lucerne, Zürich, Glaris, Zug i Berne. Koncem XV. stoljeća pristupili su im i: Friburg i Soleure,

a početkom XVI. stoljeća: Bâle, Schaffhausen i Appenzel. Tako je došlo do ostvarenja poznate konfederacije trinaest kantona. No to je bila konfederacija specijalne vrste, pokraj drugih razloga naročito zbog toga, jer nije bilo jednog konfederativnog ugovora sklopljenog između svih tih kantona, nego više specijalnih ugovora, od kojih je svaki bio sklopljen samo između nekih od njih. Tako je konfederativna veza između nekih kantona bila posredna, a ne neposredna, što bi iziskivala normalna konfederacija.

Stoljeća su trebala da prođu prije nego što je došlo do spajanja tih kantona, zajedno s nekim drugim, u jednu, ali federativnu državu. Težnje za tim spajanjem osjećale su se još prije Velike francuske revolucije. A ta je Revolucija također djelovala pozitivno u tome smjeru i tako te težnje pojačala. Tada je samo bilo sporno pitanje, da li će se to spajanje ostvariti u federativnoj ili u unitarističkoj državi. U samim kantonima daleko je u većoj mjeri bila zastupana ideja stvaranja federativne države, ali pod utjecajem ili bolje pod presijom Francuske stvorena je unitaristička Švajcarska, jedinstvena i nedjeljiva Helvetska republika, 12. aprila 1792. godine. Ustav te republike bio je izrađen u Parizu, a izglasala ga je švajcarska Narodna skupština.

Tako su kantoni prešli, ali u stvari protiv svoje volje, iz stadija konfederacije, i to konfederacije naročite vrste, u stadij unitarističke države, preskočivši stadij federativne države. Ali to je rješenje bilo samo privremeno, i zato je ono bilo napušteno čim je nestalo prevlasti Francuske u Evropi. Još prije pada Napoleona I. Švajcarska je proživljavala burne godine, u kojima se vodila borba između unitarista i federalista. Za to vrijeme ta je država imala još dva Ustava: od 2. jula 1802. i tako zvani Akt posredovanja (jer je do njega došlo na bazi posredovanja Napoleona I.) od 19. februara 1803. U oba ta ustava nastojalo se, da se nekako kombiniraju unitarističke i federalističke težnje. Prvi je još uvijek bio pretežno unitaristički, a drugi federalistički. Tako je već u tim godinama unitarizam bio postepeno napuštan. To je bila prirodna posljedica činjenice, da su partikularizmi kantona tada još prevladivali. Najbolji je dokaz tome, da su kantoni poslije pada Napoleona I. napustili i federativnu i vratili se uglavnom staroj konfederativnoj vezi. Prisilno i privremeno spajanje kantona u unitarističku državu dovelo je do te reakcije.

Akt posredovanja bio je zamijenjen konfederativnim paktom (*Bundesvertrag*) od 7. avgusta 1815. godine. Još prije toga Švajcarskoj su pristupili još šest kantona: Saint-Gall, Grisens, Argovie, Thurgovie, Tessin i Vaud. A sada, na osnovu Pariskog ugovora od 30. maja 1814. i odluke Bečkog kongresa od 1815. godine još tri: Genève, Neuchâtel i Valais. Time je broj kantona povećan na 22, koliko ih ima i danas.

Na osnovu spomenutog Pakta centralne državne vlasti u pravom smislu riječi nije bilo. Međutim jedinstvo je postojalo prema inostranstvu. U Konfederativnoj skupštini svi su kantoni bili predstavljeni sa po jednim predstavnikom, koji je bio vezan instrukcijama svoje vlade. Samo je ta Skupština bila ovlašćena da objavljuje rat i sklapa mir i da postavlja diplomatske predstavnike. Imala je

i pravo da mobiliše vojsku, sastavljenu od kontingenata kantona, i da imenuje generale i pukovnike. Inače kontoni su imali punu unutrašnju samostalnost. Tako su oni samostalno donosili i svoje ustave. Konfederativni pakt dao im je i pravo da sklapaju ugovore, ali s tim ograničenjem, da nisu smjeli sklapati saveze, koji bi išli na štetu konfederacije i prava drugih kantona. Sve to ukazuje jasno na činjenicu, da se tu radilo o pravoj konfederaciji. Za razliku od ranijeg stanja sada se ta konfederacija zasnivala na jednom ugovoru, sklopljenom između svih kantona.

Tako su kantoni u procesu svoje integracije učinili jedan dobar korak unatrag. To, međutim, nije imalo za posljedicu definitivno napuštanje ideje stvaranja jedne federativne države, nego samo odgađanje njenog ostvarenja. Do njega je došlo 1848. godine, kada je Konfederativna skupština, 12. septembra, izglasala Ustav nove federativne države. Taj je Ustav stupio na snagu čim su ga odobrili 15 kantona i jedan polukanton. On je ustanovio centralne državne organe i odredio njihove nadležnosti. Naročito su postali nadležni za mnoga ekonomska pitanja, za koja se već odavno osjećala potreba unifikacije.

Međutim dosta brzo posilje stupanja na snagu toga Ustava osjetila se potreba za daljnjim jačanjem vlasti federativne države, naročito u pitanjima ekonomskim, fiskalnim i vojnim. Zbog toga se sa procesom unifikacije moralo nastaviti. Ustav je dakle trebalo izmijeniti ili donijeti sasvim novi. Federativna skupština je učinila to drugo i izglasala je novi Ustav 5. marta 1872. godine, koji je u mnogim pitanjima proširio nadležnost federacije. Ali kako je u Švajcarskoj za svaku promjenu ustavnog uređenja potrebno, da je birači potvrde neposrednim glasanjem, i da je osim toga prihvati i većina kantona — a ti uvjeti nisu bili ispunjeni — taj Ustav nije mogao stupiti na snagu. To je bio znak, da se u njemu sa centralizacijom otišlo predaleko. Zato je Federativna skupština, uzimajući ponovno pitanje ustavnog uređenja države u razmatranje, centralizaciju nešto ublažila i izglasala novi Ustav 21. januara 1874. godine, koji je i narod neposrednim glasanjem potvrdio 19. aprila iste godine. Tom je prilikom on bio prihvaćen i od većine kantona. Taj je Ustav u Švajcarskoj sa nekim izmjenama, koje su u njega kasnije unesene uglavnom u cilju daljnje centralizacije vlasti, još i danas na snazi.

2. — Razvoj ujedinjavanja njemačkih država i njihovog zajedničkog državnopravnog života sličan je u znatnoj mjeri razvoju ujedinjavanja švajcarskih kantona i njihovog zajedničkog državnopravnog života. I one su prvo formirale konfederaciju, zatim su se spojile u federativnu državu. U daljnjem razvoju njihova zajedničkog državnopravnog života federalizam je slabio, naročito poslije Prvog svjetskog rata, da bi još prije Drugog svjetskog rata, za vrijeme nacionalsocijalističke vladavine, ustupio mjesto unitarizmu. Poslije Drugog svjetskog rata Njemačka (zapana) se vratila federalizmu, sigurno slabijem od onoga iz Ustava od 1871., ali nešto jačem od onoga iz Ustava od 1919. godine.

Tako zvana Rajnska konfederacija, koju su, također pod pritiskom Francuske, formirali šesnaest njemačkih monarha u Parizu

17. jula 1806. godine, živjela je koliko i prevlast Francuske. S padom Napoleona I. nje je nestalo. Na mjesto nje na Bečkom kongresu, Aktor od 8. juna 1815. godine, stvorena je Konfederacija 38 njemačkih država. Finalni akt toga kongresa od 15. maja 1820. nadopunio je Akt od 1815. godine, tako da su ta dva Akta činili zapravo Povelju te Konfederacije. Broj konfederiranih država spao je kasnije, zbog gašenja nekih vladajućih dinastija, na 35.

Tako u doba nastanka konfederacije ideja stvaranja njemačke federativne države nije došla do izražaja. Ona se javila tek kasnije, da bi došla do jakog izražaja u vrijeme francuske revolucije od februara 1848. godine. Zapravo ta joj je revolucija dala naročiti podstrek. Rezultat je bio izbor Ustavotvorne skupštine, koja se sastala u Frankfurtu već 18. maja 1848., a izglasala Ustav 28. marta 1849. godine. Prvi dio toga Ustava, koji je sadržavao propise o pravima građana, bio je izglasan i promulgiran još koncem 1848. godine.

Međutim do stupanja u život toga Ustava i do formiranja federativne države na osnovu njega nije došlo. Postojale su za to razne smetnje, među kojima je možda najvažniju ulogu odigrala nesloga između dvije najveće države njemačke konfederacije, Austrije i Pruske. Borba je bila latentna između njih s jedne strane zbog prvenstva u konfederaciji, a s druge strane zbog pitanja, koja će od njih izvesti ujedinjenje njemačkih zemalja u jednu državu i kojoj će od njih, prema tome, pripasti prvenstvo u toj budućoj zajedničkoj državi. Iz tih razloga u to vrijeme do ujedinjenja nije moglo doći, iako je raspoloženje u narodu za ujedinjenje već bilo prevladalo. Tako su interesi, računi i ambicije tadašnjih upravljača, naročito u Austriji i u Pruskoj, iza kojih su stajali vrhovi njihovih vladajućih klasa, tada spriječili stvaranje njemačke federativne države. Zbog toga je produžen život konfederacije, stvorene 1815. godine.

Bilo je poslije toga i drugih pokušaja i prijedloga u cilju ujedinjenja svih njemačkih država, ali su svi oni ostali bez uspjeha, i to uvijek uglavnom zbog istih razloga. Najposlije je rat izabran kao sredstvo za rješavanje prvenstva u budućoj ujedinjenoj njemačkoj državi. Poraz Austrije u tome ratu osigurao je to prvenstvo Pruskoj. Praški mirovni ugovor od 23. avgusta 1866. godine, kojim je taj rat okončan, ukinuo je dotadašnju njemačku konfederaciju, a na mjesto nje je stvorena konfederacija njemačkih država sjeverno od Meine, i to ugovorima, koje je Pruska skoro u isto vrijeme sklopila s državama toga područja. Južne države ostale su privremeno izvan te konfederacije, a Austriji je definitivno onemogućeno da sudjeluje aktivno u odlučivanju o budućnosti njemačkih država. Stvarni gospodar nove konfederacije bila je nesumnjivo Pruska.

Već je struktura te konfederacije označavala znatan korak ka stvaranju zajedničke države. To se zapaža već u formi, u kojoj je propisano njeno uređenje. U njenoj osnovi nalazili su se ugovori, koje je Pruska sklopila s drugim državama, koje su bile u sastavu konfederacije. Ali samo uređenje konfederacije bilo je propisano Ustavom (*Nordeutsche Bundesverfassung*), koji je izabrani Reichstag u svojstvu Ustavotvorne skupštine izglasao 16. aprila 1867. godine. Taj

su Ustav naknadno prihvatile predstavničke skupštine Pruske i ostalih država nove konfederacije.

Poslije poraza Austrije Pruska dakle nije odmah pristupila formiranju opće njemačke federativne države (bez Austrije). To zato, jer je tome stajala na putu još jedna zapreka, koju je trebalo odstraniti. Unutrašnjih zapreka nije više bilo, bar ne ozbiljnijih. Južne države, koje su ostale izvan nove konfederacije, nisu na tome putu predstavljale neku naročitu teškoću, što se par godina kasnije jasno očitavalo. Zapreka ujedinjenju — naročito s hegemonijom Pruske — nalazila se sada (kao uostalom i ranije) na strani Francuske, za koju se znalo da ne će ostati indiferentna i da ne će mirno gledati stvaranje velike, i naročito vojno jake ujedinjene njemačke države na svojim istočnim granicama. Zato je, da bi se otklonila i ta zapreka, provociran 1870. godine rat s Francuskom. Tim je ratom Pruska postigla cilj, kome je težila. Porazom Francuske njenim težnjama nisu više stajale na putu nikakve zapreke.

Ali još prije stvaranja njemačke federativne države, Baden, Hessen, Bavarska i Württemberg pristupile su postojećoj konfederaciji sjevernih njemačkih država, i to između 15. i 25. novembra 1870. godine. Malo dana poslije toga, 10. decembra, Reichstag Konfederacije izglasao je uspostavljanje Njemačkog carstva (sa 188 glasova protiv 6). Pruski kralj izjavio je svoj pristanak naročitom Proklamacijom, koja je bila saopćena u Versaillesu 18. januara 1871. godine. Spomenute četiri južne države prihvatile su takvo ujedinjenje preko svojih predstavničkih skupština. Poslije toga je prvi njemački Reichstag izmijenio Ustav Konfederacije Sjeverne Njemačke, i tako izmijenjen on je postao Ustav nove njemačke federativne države (*Deutsche Reichsverfassung*). Promulgiran je 16. aprila 1871. godine.

Njemački Ustav od 1871. godine ostao je na snazi do svršetka Prvog svjetskog rata, kada je zamijenjen Ustavom od 1919. godine (Vajmarskim). Između ta dva Ustava postojale su velike razlike, ne samo s obzirom na to, da je prvi bio monarhijski a drugi republikanski, nego i s obzirom na mnoge druge probleme ustavnog uređenja države, pa i s obzirom na primjenu federativnog načela. Vidjet ćemo kasnije, da je prvi — i pokraj nekih institucija, koje nisu bile u skladu s federativnim uređenjem države — sadržavao bitne karakterne crte takvog uređenja države, dok je drugi od tih karakternih crta znatno odstupio. Posljedica je bila znatno slabljenje federalizma pod tim Ustavom. A posljednjeg traga karakternih crta federativnog uređenja države nestalo je u Njemačkoj kada su nacionalsocijalisti došli na vlast. Evolucija ustavnopravnog života te države bila je tako dovršena u punom unitarizmu.

Kao osnova za sve reforme, pa i reforme u pravcu stvaranja unitarističke države, koje su izvršene u organizaciji njemačke države poslije dolaska Hitlera na vlast, služio je zakon o »punim vlastima« egzekutive, koji je Reichstag izglasao Hitleru 23. marta 1933. godine, i to sa većinom od 441 glasa protiv 34. Taj je zakon izglasao Reichstag, koji je izabran poslije dolaska Hitlera na vlast, i u kome su nacionalsocijalisti zajedno s njemačkim nacionalistima imali većinu. Ali za zakon su glasale sve stranke, koje su bile zastupljene

u Reichstagu, osim socijaldemokratske. U Reichsratu (drugom domu, u kome su bile predstavljene zemlje prema Ustavu od 1919. godine) taj je zakon bio izglasan jednoglasno. Tako je kod njegova izglasavanja postignuta u obim domovima većina, koja je bila potrebna za reviziju Ustava. To znači, da je on bio donijet u formama, koje su mu davale punu formalnopravnu ispravnost.

Tim je zakonom vlada dobila ovlašćenje da sama donosi zakone i to o svim predmetima, čak i o budžetu i državnim zajmovima. Što je još važnije, dobila je ovlašćenje i da mijenja Ustav. U zakonu o »punim vhlastima« vlade bilo je rečeno izričito, da vlada može svojim zakonima odstupati i od propisa Ustava. U tome su za vladu bila postavljena samo dva ograničenja: Ona nije smjela dirati u egzistenciju Reichstaga i Reichsrata, ni u prava i prerogative Predsednika Reicha. Spomenuti zakon dao je vladi i pravo da sama, bez pristanka Reichstaga, definitivno sklapa međunarodne ugovore.

Već je taj zakon iz osnove poljuljao Vajmarski ustav i ustavno uređenje, koje je on propisao. A zakoni, koje je vlada na osnovu njega donijela, potpuno su ga srušili. Vlada je prvo zakonom od 31. marta 1933. godine izmijenila dotadašnji odnos između Reicha i zemalja. Sva prava, koja je zakon o »punim vlastima« dao vladi Reicha, taj je zakon dao i vladama zemalja. Tako je zakonodavna vlast i u zemljama prešla u ruke zemaljskih vlada. I one su dobile ovlašćenje ne samo da donose zemaljske zakone, nego i da mijenjaju propise zemaljskih ustava. Samo nisu smjele dirati u egzistenciju zemaljskih zakonodavnih skupština i u egzistenciju i prava šefa egzekutive tamo, gdje je on postojao. Na taj je način bio izvršen »Gleichschaltung« između zemalja i Reicha s obzirom na vršenje zakonodavne i ustavotvorne vlasti.

Vrijedno je, međutim, spomenuti, da je tim istim zakonom vlade Reicha bio izvršen i »Gleichschaltung« između Reichstaga i zemaljskih skupština. Kako su te skupštine bile izabrane znatno prije dolaska nacionalsocijalista na vlast, njihov političko-stranački sastav nije odgovarao političko-stranačkom sastavu Reichstaga, koji je bio izabran 5. marta 1933. godine, dakle poslije dolaska nacionalsocijalista na vlast (30. januara te godine). Zato su spomenutim zakonom sve zemaljske skupštine bile raspuštene, ali s tim da se ne vrše ponovni izbori, nego da se odmah sastave nove na osnovu izbornih rezultata za Reichstag. Na taj su način sve zemlje dobile nove skupštine, kojih je političko-stranački sastav odgovarao političko-stranačkom sastavu Reichstaga. Jedino je skupština Pruske već ranije imala takav sastav, budući da je ona bila ponovno izabrana u isto doba kada i Reichstag. Prilikom nove podjele mandata u zemaljskim skupštinama nije uzeta u obzir Komunistička partija i mandati, koji su imali njoj da pripadnu, nisu uopće bili podijeljeni. To zato, jer je Komunistička partija bila već prije toga isključena i iz Reichstaga.

Na isti način se postupilo i s ostalim, nižim skupštinama: kotarskim, općinskim i dr. I one su bile raspuštene i ponovo postavljene na istoj osnovi kao i zemaljske.

Poslije toga slijedile su nove reforme, koje su još dublje izmijenile odnos između Reicha i zemalja. Zakonom vlade od 7. aprila 1933. godine u svim je zemljama ustanovljen položaj predstavnika centralne vlade (*Statthalter*). S obzirom na vlasti, koje su njemu bile date, potčinjenost posebnih zemalja Reichu naročito je pojačana. Njegove nadležnosti u zemlji odgovarale su nadležnostima državnog poglavara. On je postavljao i opozivao šefa zemaljske vlade, a na njegov prijedlog ostale članove zemaljske vlade, i to neovisno od raspoloženja zemaljske skupštine. Tako je i u zemljama bio definitivno ukinut sistem parlamentarne vlade. On je imao pravo da raspusti zemaljsku skupštinu; on je postao nadležan za promulgaciju i obnarodovanje zemaljskih zakona; on je na prijedlog zemaljske vlade postavljao zemaljske činovnike; on je imao pravo pomilovanja i t. d. Međutim njegov je glavni zadatak bio da se brine u zemljama o striktnom primjenjivanju akata centralne vlade. On je dakle bio onaj organ, koji je imao da radi na potpunom ostvarivanju političkog jedinstva zemlje i Reicha. Zato poslije ustanovljavanja položaja *Statthaltera* u zemljama o autonomiji zemalja nije više moglo biti govora, iako je još uvijek postojala i institucija zemaljske skupštine i zemaljske vlade.

To potčinjavanje zemalja Reichu bilo je ostvareno još u punijoj mjeri s obzirom na Prusku. Išlo se za tim, da se dualizam Reicha i Pruske potpuno ukine. Zato Pruska nije ni dobila svog *Statthaltera*, nego je njegovu ulogu u toj zemlji preuzeo sam kancelar Reicha. Zatim su i članovi vlade Reicha mogli biti ujedno, i u velikoj mjeri su bili, i članovi vlade Pruske. S ukidanjem dvojnosti Reicha i Pruske otišlo se još dalje zakonom od 8. jula 1933. godine. Taj je zakon potpuno izmijenio sastav, pa prema tome i karakter pruskog Državnog savjeta. Državni savjet je bio po pruskom Ustavu od 1920. godine drugi dom pruskog Parlamenta i bio je sastavljen od predstavnika pruskih provincija. On je imao u zakonodavstvu pravo inicijative i pravo suspenzivnog veta. Međutim prema gore spomenutom zakonu članovi tog pruskog doma nisu više bili birani. U njegov sastav ubuduće su ulazili: prvi ministar, svi ministri i 50 lica, koje je imenovao prvi ministar. Osim toga tako sastavljeni Državni savjet postao je samo savjetodavni organ vlade. A vlada Reicha i vlada Pruske bile su sastavljene skoro u cijelosti od istih lica.

Najposlije je došlo i do brisanja svakog traga federativnog uređenja Njemačke. Zakonom Reicha od 31. januara 1934. godine ukinute su zemaljske skupštine, a vlade zemalja potpuno potčinjene vladi Reicha. Institucija *Statthaltera* u zemljama je ostala, ali je ona bila pod ministrom unutrašnjih poslova Reicha. Taj zakon nije donijela vlada Reicha, nego njegovi domovi, koji su još postojali, i to oba jednoglasno.

Ali u tome zakonu nalazilo se još nešto, što je bilo od velike ustavnopravne važnosti. On je dao vladi Reicha pravo da ubuduće mijenja ustavno uređenje Njemačke bez ikakvih ograničenja. Vidjeli smo, da je zakon o »punim vlastima« vlade Reicha od 23. marta 1933. godine sadržavao u tome pogledu neka ograničenja. Sada su bila ukinuta i ta ograničenja. Vlada Reicha mogla je, prema tome,

ubuduće mijenjati sve propise Ustava. Ona je mogla i ukinuti Reichstag i Reichsrat i dirati u prava i prerogative Predsednika Reicha.

Na osnovu tog najšireg ovlašćenja vlada Reicha je već zakonom od 14. februara 1934. godine ukinula Reichsrat. Zemlje kao autonomne jedinice bile su — vidjeli smo — ukinute već ranije, tako da je institucija Reichsrata, koju je Ustav od 1919. godine ustanovio kao drugi federativni dom, postala zaista izlišna.

Pošto je izvršena unifikacija zakonodavstva i uprave, ostalo je još da se izvrši i unifikacija sudstva. I to je učinjeno zakonima od 16. februara 1934., od 5. decembra iste godine i od 30. januara 1935. Po Vajmarskom ustavu Reich je imao samo Reichsgerichtshof u Leipzigu. Apelacioni i prvostepeni sudovi bili su zemaljski sudovi. Centri pravosudne uprave bili su zemaljska ministarstva pravosuđa. Spomenuti zakoni sve su to izmijenili. Zemaljska ministarstva pravosuđa bila su ukinuta, a apelacioni i prvostepeni sudovi postali su također sudovi Reicha.

Tako je u kratkom vremenu poslije dolaska nacionalsocijalista na vlast definitivno izgrađen unitarisčki Reich. Ali on nije bio samo unitaristički, nego i centralistički. Nekadašnje posebne jedinice njemačke federativne države (zemlje, a ranije države) ne samo da su potpuno izgubile karakter takvih jedinica, nego nisu ni dobile karakter običnih samoupravnih jedinica u smislu buržoaske državno-pravne terminologije i stvarnosti. Za tadašnje stanje u Njemačkoj moglo bi se jedino reći, da je postojala izvjesna dekoncentracija jedinstvene vlasti Reicha. U tome smislu, što su neke nadležnosti bile prenesene sa centralnih na lokalne organe Reicha, ali s tim da su drugi bili potpuno zavisni od prvih, kako lično tako i s obzirom na njihovo djelovanje.

Svršetkom Drugog svjetskog rata i padom nacionalsocijalista Njemačka je, cijela okupirana, ušla u sasvim novi period ustavnopravnog života. Ne ćemo ulaziti u detalje razvitka toga života u prvim godinama okupacije. (V. Frederic A. Ogg and Harold Zink, *Modern Foreign governments*, 1951., str. 732. i d.). Nas ovdje interesira činjenica, da su se 1949. godine, zbog razmimoilaženja između USA, Velike Britanije i Francuske s jedne i Sovjetskog Saveza s druge strane formirale dvije njemačke države: Federativna Republika Njemačka (Zapadna Njemačka) i Njemačka Demokratska Republika (Istočna Njemačka).

Nas će naročito interesirati ustavno uređenje Zapadne Njemačke zbog toga, što se to uređenje opet zasniva, bar u izvesnoj mjeri, na federativnom principu. Ustav Federativne Republike Njemačke je dakle uspostavio federativno uređenje, koje je Vajmarski ustav preuzeo, sa velikim izmjenama i ublaženjima, od Ustava iz 1871. godine, i koje je — vidjeli smo — dolaskom nacionalsocijalista na vlast bilo sasvim napušteno. Međutim ni ustavno uređenje Istočne Njemačke neće biti sasvim bez interesa, jer ćemo i u njemu naći nešto od karakternih crta federalizma, iako se u Ustavu Istočne Njemačke, za razliku od Ustava Zapadne Njemačke, država ne naziva federativnom, niti se ta riječ uopće u njemu upotrebljava.

Osnovni zakon za Federativnu Republiku Njemačku (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) promulgiran je u Bonnu 23. maja 1949. godine. Donošenju toga zakona prethodili su dugi pregovori između predstavnika triju zapadnih okupacionih sila i predstavnika vlada zemalja, koje su se prije toga formirale i konstituirale. A kada je došlo do sporazuma o glavnim karakteristikama ustavnog uređenja buduće Zapadnonjemačke države (1. septembra 1948. godine), izrada Ustava te države povjerena je »Parlamentarnom vijeću«, koje je bilo sastavljeno od delegata tadašnjih jedanaest zemalja toga dijela Njemačke. Ono je taj posao završilo poslije devetmesečnog rada, ali izrađenom tekstu nije dalo ime ustava, nego osnovnog zakona. To zato, jer se smatralo, da je u njemu propisano ustavno uređenje samo privremeno s jedne strane zato, jer ono nije imalo i nije moglo da važi za cijelu, nego samo za Zapadnu Njemačku, i s druge strane zato, jer ni Zapadna Njemačka tada nije još bila samostalna. Zbog toga ona nije mogla ni samostalno propisati svoje ustavno uređenje, nego tek uz pristanak okupacionih sila. Zato je i u samom Osnovnom zakonu izričito rečeno (čl. 146.), da će on »prestati da važi onoga dana, kada stupi na snagu Ustav, koji njemački narod bude prihvatio svojom slobodnom odlukom.«

Osnovni zakon izglasalo je definitivno spomenuto »Parlamentarno vijeće« (*Parlamentarische Rat*) 8. maja 1949. (sa 53 glasa protiv 12), a 12. maja iste godine odobrili su ga vojni guverneri triju okupacionih zona (američke, britanske i francuske). Poslije toga su ga potvrdile i sve zemaljske skupštine.

Iako privremen, Osnovni zakon za Federativnu Republiku Njemačku od interesa je ovdje specijalno zato, jer je on — već smo rekli — učinio korak natrag prema federalizmu, a uopće zato, jer on sigurno stvara jednu novu etapu u razvoju ustavnopravnog života Njemačke, koja može i duže potrajati, i koja će vjerojatno ostaviti traga i u sljedećoj etapi ustavnopravnog života te zemlje, koja će nastupiti kada ona bude ujedinjena i kada njen teritorij budu napustile sve okupacione sile.

U Istočnoj Njemačkoj također su se formirale prvo zemlje. Izbori za zemaljske skupštine izvršeni su 20. oktobra 1946. godine. One su izglasale zemaljske ustave između decembra 1946. i februara 1947. godine. Svi su ti ustavi skoro sasvim jednaki. Poslije toga pristupilo se pripremanju državnog ustava. Nacrt toga ustava izradilo je tako zvano Narodno vijeće (*Volksrat*), koje je bilo izvršni odbor Narodnog kongresa, bloka svih političkih stranaka. Nacrt je to Vijeće definitivno prihvatilo 22. oktobra 1948. godine, pa ga je zatim prihvatio i Narodni kongres. Poslije toga je još bio podnijet i narodu na glasanje. Pošto ga je narod neposrednim glasanjem prihvatio, iako ne s velikom većinom (sa 58,1% palih glasova), potvrdio ga je novi Narodni kongres 30. maja 1949. godine s velikom većinom (sa 2.087 glasova protiv 1).

Međutim stupanje na snagu toga Ustava bilo je odgođeno — razumije se voljom sovjetske okupacione vlasti. Čekalo se, da se prvo formira zapadnonjemačka država. A kada se to dogodilo, odlučeno je i stupanje u život istočnonjemačke države. To je formalno odlučilo

novo Narodno vijeće, koje je izabrao novi Narodni kongres, 7. oktobra 1949. godine. Ono je tada svečano objavilo, da Ustav stupa na snagu i da počinje život nove države.

Tako su 1949. godine, zbog nemogućnosti uspostavljanja jedinstvene njemačke države, počele bar formalno da žive dvije njemačke države. (V. Karl Loewenstein, *L' Allemagne soviétique*. u *Revue du droit public*, 1952., str. 145. i d.).

3. — Dok je poslije Prvog svjetskog rata u Njemačkoj federalizam oslabljen, dotle se on u isto vrijeme javlja, iako — vidjet ćemo — u slaboj mjeri, u Austriji, svedenoj poslije raspada Austro-Ugarske u svoje etničke granice. Austrija je u razdoblju između dva svjetska rata prošla zapravo kroz nekoliko etapa ustavnopravnog života. Ona je proglašena republikom 12. novembra 1918. godine. Iza toga su sljedila dva privremena Ustava od 1918. i od 1919. godine. Definitivni Ustav nove republike izglasala je Ustavotvorna skupština 1. oktobra 1920. godine.

Taj je Ustav bio mijenjan dva puta: Ustavnim zakonom od 30. jula 1925. i Ustavnim zakonom od 7. decembra 1929. godine. Vidjet ćemo kasnije, koliko je taj Ustav primijenio federativno načelo u ustavnom uređenju Austrije, budući da je poslije Drugog svjetskog rata, kada je uspostavljena austrijska država, Ustavnim zakonom od 1. maja 1945. godine uspostavljena i važnost toga Ustava. Sada ćemo samo spomenuti, što je bilo ustavnim zakonima od 1925. i od 1929. godine bitno u njemu izmijenjeno, i kakvo je bilo ustavno uređenje Austrije pod Ustavom od 1. maja 1934. godine, koji je zamijenio Ustav od 1920. i važio (iako nije nikada u cijelosti bio primijenjen) do prisajedinjenja Austrije nacističkoj Njemačkoj.

Prva izmjena Ustava od 1920., Ustavnim zakonom od 1925. godine, odnosila se na federativno uređenje države utoliko, što je u izvjesnoj mjeri izmijenila podjelu nadležnosti između federacije i pokrajina, i to u korist prve. Druga izmjena od 1929. godine bila je od većega značaja, ali se ona nije odnosila na federativnu strukturu države. Glavni je cilj te izmjene bio: promjena odnosa između legislative i egzekutive. Ustav od 1920. godine ostvario je potpunu suprematiju legislative nad egzekutivom. Ministre nije postavljao Predsjednik Republike, nego ih je birao Parlament; Predsjednik Republike nije imao pravo raspuštanja Parlamenta; nije imao ni pravo suspenzivnog veta u zakonodavstvu i t. d. Međutim izmjena Ustava od 1929. godine pojačala je egzekutivu potpunom promjenom položaja i prava Predsjednika Republike. Njega ubuduće nije više birao Parlament, nego narod; ministre je postavljao on, a ne Parlament; dato mu je i pravo raspuštanja Parlamenta i pravo suspenzivnog veta u zakonodavstvu.

Ustav od 1934. godine normirao je ustavno uređenje Austrije na sasvim nov i u izvjesnoj mjeri originalan način. U njemu je zapravo bila primijenjena kombinacija raznih načela, među kojima je svakako dominiralo načelo autoriteta ili načelo vođe. Zato se u tome Ustavu naročito isticao predominantni položaj egzekutive.

No taj je Ustav formalno zadržao i federativno načelo, iako se ne bi moglo reći, da je to tako bilo i stvarno. Istina je, da to načelo

nije primijenjeno u jednakoj jačini u svim federativnim državama, ali postoji ipak jedan minimum primjene toga načela ispod koga se o federativnom uređenju države više ne može govoriti. A austrijski Ustav od 1934. godine otišao je po svim znacima ispod toga minimuma. Ne mijenja tu stvar, što je i u tom Ustavu bilo izričito rečeno, da je Austrija federativna država.

Da Austrija nije bila federativna država po tome Ustavu zaključujemo naročito iz dvije činjenice. Prva je zavisnost pokrajina od centralne vlasti. Evo što nesumnjivo ukazuje na tu zavisnost, koja sigurno nije u skladu s federativnim načelom: Ustavotvorna vlast pokrajina nije skoro ni postojala. One nisu imale pravo da samostalno propisuju, svojim ustavima, svoje ustavno uređenje, jer su propisi o tome uređenju bili skoro u cijelosti postavljeni već u državnom Ustavu. Istina je, da ćemo na propise o ustavnom uređenju posebnih jedinica naići i u skoro svim drugim ustavima federativnih država, ali broj takvih propisa ne smije biti toliki, da oni sami normiraju ustavno uređenje posebnih jedinica u cijelosti ili skoro u cijelosti. Kada je to naprotiv tako, od prava samoorganizacije posebnih jedinica ne ostaje ništa ili skoro ništa. A to je baš bio slučaj u Austriji pod Ustavom od 1934. godine. Zatim pokrajine nisu bile samostalne ni u vršenju svoje zakonodavne nadležnosti. Istina je, da su one bile još uvijek nadležne da donose zakone o nekim pitanjima, ali zakonima, koje su izglasale njihove skupštine, bila je potrebna, da bi mogli stupiti na snagu, još i potvrda centralne izvršne vlasti. A da bi zavisnost legislative pokrajina od centralne izvršne vlasti bila potpunija, centralnoj izvršnoj vlasti bilo je dato i pravo da prema svome nahođenju raspušta pokrajinske skupštine. — Najposlije nije bila ništa manja ni zavisnost pokrajinske izvršne vlasti od centralne državne vlasti. Pokrajinskog guvernera (predsjednika pokrajinske vlade) postavljao je Predsjednik Republike, dakle šef centralne izvršne vlasti. On ga je mogao po svojoj volji i opozvati. Uloga pokrajinske skupštine tu je dolazila do izražaja samo utoliko, što je pokrajinski guverner morao biti opozvan, ako je to ona zahtijevala, pod uvjetima specijalnog kvoruma i specijalne većine. A za postavljanje zamjenika pokrajinskog guvernera bila je potrebna privola centralne izvršne vlasti, koja je mogla biti u svako doba i opozvana.

Druga je činjenica, iz koje zaključujemo da Austrija pod Ustavom od 1934. godine nije bila federativna država, preslabo ili skoro nikakvo sudjelovanje pokrajina u vršenju centralne državne vlasti. U skoro svim federativnim državama to se sudjelovanje očituje naročito preko predstavnika, koje posebne jedinice šalju u drugi dom federativnog parlamenta. Nije ni to i takvo sudjelovanje posebnih jedinica u vršenju centralne državne vlasti jednako jako u svim federativnim državama, ali i tu je potreban jedan minimum ispod koga se ne može ići, bez da se napusti federativno uređenje države. A u austrijskom Ustavu od 1934. godine se otišlo i ispod toga minimuma.

Za razliku od ostalih federativnih ustava, taj je Ustav propisao ustanovljavanje četiriju domova: Državnog vijeća, Federativnog kulturnog vijeća, Federativnog ekonomskog vijeća i Vijeća pokrajina.

Državno vijeće je bilo u cijelosti imenovano. Sve njegove članove imenovao je Predsjednik Republike. Kulturno vijeće je bilo sastavljeno od predstavnika zakonom priznatih crkava i vjerskih udruženja, i prosvjetnih, naučnih i umjetničkih ustanova. Ekonomsko vijeće je bilo sastavljeno od delegata raznih profesija. A Vijeće pokrajina je bilo sastavljeno od po dva predstavnika svake pokrajine i grada Beča. Tako po tom austriskom Ustavu nije bilo doma, koji bi predstavljao cijeli austrijski narod. Naprotiv postojao je dom sastavljen od predstavnika posebnih jedinica. Ali pokraj njega postojala su još tri, od kojih je jedan predstavljao profesije, drugi crkve, školstvo, nauku i umjetnost, dok je treći u stvari predstavljao egzekutivu, budući da je ona postavljala sve njegove članove.

Ali tu je za priznanje odnosno uskraćivanje federativnog karaktera ustavnom uređenju Austrije pod tim Ustavom naročito važno, da svi ti domovi pa tako i Vijeće pokrajina, nisu bili zakonodavni domovi u pravom smislu riječi. To zato, jer oni nisu izglasavali zakone, nego su davali samo svoja mišljenja o zakonskim prijedlozima vlade. Oni čak nisu imali ni pravo zakonodavne inicijative. To je pravo pripadalo samo vladi. A zakone je izglasavala Federativna skupština (*Bundestag*), u sastav koje su ulazili: 20 članova Državnog vijeća, 10 članova Kulturnog vijeća, 20 članova Ekonomskog vijeća i 9 članova Vijeća pokrajina. Delegate prvog, drugog i trećeg doma za Federativnu skupštinu birali su sami ti domovi, a delegate Vijeća pokrajina određivali su zemaljski guverneri odnosno bečki predsjednik općine, i to tako, da su sve pokrajine i grad Beč bili predstavljeni u Federativnoj skupštini sa po jednim delegatom. Tu su, prema tome, bile važne četiri stvari. Prvo, Federativna skupština nije bila sastavljena od svih članova sva četiri savjetodavna doma, nego od određenog broja članova svakoga od njih. Drugo, svi domovi nisu bili predstavljeni u Federativnoj skupštini jednakim brojem delegata. Najmanji broj je imalo baš Vijeće pokrajina. Njegovi delegati činili su u Federativnoj skupštini malu manjinu (9 prema 50). Treće, predstavnike pokrajina u toj skupštini postavljali su pokrajinski guverneri, a znamo, da je ove postavljao i opozivao Predsjednik Republike. Četvrto, Federativna skupština, koja je definitivno odlučivala o zakonskim prijedlozima, nije imala pune vlasti prave zakonodavne skupštine. Prije svega u njoj se nije vršio pretres zakonskih prijedloga, a zatim ona nije mogla ništa ni mijenjati u njima, nego ih je mogla samo ili u cijelosti prihvatiti ili u cijelosti odbaciti.

Ako se sve to uzme u obzir, onda postaje jasno, da je po austrijskom Ustavu od 1934. godine sudjelovanje pokrajina u vršenju centralne vlasti, specijalno centralne zakonodavne vlasti, bilo ispod onog minimuma, koji zahtijeva uređenje države na federativnom načelu. A ono, što smo rekli za donošenje zakona, važno je i za sve ostale poslove centralne državne vlasti, koje je Ustav stavio u nadležnost Federativne skupštine (sklapanje i konverzija zajmova, raspolaganje državnom imovinom, sklapanje međunarodnih ugovora, budžet).

Spomenuti austrijski Ustav predviđao je još jednu centralnu skupštinu, sastavljenu od svih članova sva četiri savjetodavna vijeća, pod imenom *Bundesversammlung*. Ona je bila nadležna za biranje triju kandidata za položaj Predsjednika Republike, za odlučivanje o objavi rata i za još neke druge poslove. Predstavници pokrajina u toj skupštini sudjelovali su dakle u odlučivanju, ali tu se mora voditi računa o tome, da su oni i u sastavu te skupštine, prema svim ostalim njenim članovima, činili malu manjinu.

Sve nas to mora dovesti do zaključka, da Austrija pod Ustavom od 1934. godine nije bila federativna država, bez obzira na to, što je taj Ustav govorio protivno, i bez obzira na to, što se u ustavnom uređenju Austrije pod tim Ustavom nalazilo po nešto, što je podsjećalo na federativno uređenje države. U osnovi tadašnjeg ustavnog uređenja Austrije došli su do izražaja u jačoj mjeri neki drugi momenti, naročito supremacija egzekutive, koja se ispoljavala na više načina, a donekle i staleški element.

4. — Između dva svjetska rata u Evropi je došlo do ostvarenja nove velike federativne države: Saveza Sovjetskih Socijalističkih Republika. Ta federativna država nije bila neposredni rezultat Oktobarske revolucije. »Deklaracija prava naroda Rusije« od novembra 1917. godine imala je za neposrednu posljedicu raspadanje bivše carističke unitarističke države na više samostalnih država. Ta je Deklaracija proklamirala jednakost svih naroda Rusije; njihovo pravo da sami sobom raspolažu, čak i da formiraju zasebne države; ukidanje svih privilegija na bazi nacionalnoj ili vjerskoj, i slobodan razvitak svih narodnosnih manjina i etničkih grupa, koje nastanjuju ruski teritorij. Na osnovu toga akta Oktobarske revolucije prvo su se izdvojile i formirale samostalne države Poljska i Baltičke zemlje. Tome primjeru slijedile su 1918. godine Ukrajina i Zakavkasko zemlje (Azerbejdžan, Armenija i Gruzija).

Međutim težnja ka spajanju i ujedinjavanju ubrzo se pojavila. Prvo je Sovjetska Rusija sklopila ugovor o savezu s Ukrajinom i Bjelorusijom, a zatim i sa spomenutim zakavkaskim državama. Daljnja etapa je bila stvaranje velike federativne države već koncem 1922. godine. Ustav te države prihvatio je Savezni kongres sovjeta 30. decembra te godine. Tekst Ustava je nešto izmijenio Savezni Centralni izvršni komitet 6. jula 1923. i sa tim izmjenama je obnarodovan 31. januara 1924. godine. Tu su federativnu državu tada stvorile slobodnim pristankom četiri do tada samostalne države: Ruska Sovjetska Federativna Socijalistička Republika, Ukrajinska Sovjetska Socijalistička Republika, Bjeloruska Sovjetska Socijalistička Republika i Zakavkaska Sovjetska Federativna Socijalistička Republika. Dvije su od njih, prva i četvrta, imale također neke karakterne crte federativnog državnog uređenja, te su se zato i nazivale federativnima. Ruska SFSR imala ih je od početka (po Ustavu od 1918. godine), dok je Zakavkaska SFSR stvorena od tri samostalne države (Azerbejdžana, Armenije i Gruzije) tek kratko vrijeme prije stvaranja SSSR-a. One su prvo odvojeno sklopile savez s Ruskom SFSR, a spojile su se u jednu federativnu državu, Zakavkasku SFSR,

13. decembra 1922. godine, da bi koncem decembra iste godine u toj formi stupile u SSSR.

Ta nova federativna država pružala je neke specifične karakterne crte. To je bila, prije svega, »federacija narodnosti«. To u suštini znači, da je to bila država izgrađena na federativnom principu zbog njene višenacionalnosti. Samo ta višenacionalnost nije imala za posljedicu stvaranje onoliko federalnih jedinica, koliko je bilo nacionalnosti, nego su neke nacionalnosti dobile u sastavu federalnih jedinica (sovjetskih socijalističkih republika) samo svoje autonomne jedinice, sa izvjesnim pravima prema federativnoj državi i sa izvjesnim pravima prema federalnoj jedinici u kojoj su se nalazile. Takva je situacija ostala u SSSR-u i kasnije, poslije njegova širenja novim federalnim jedinicama, i poslije donošenja Ustava od 1936. godine.

Drugu specifičnu karakternu crtu te federativne države nalazili smo u pravu federalnih republika da istupe iz federacije. To je pravo priznavao tim republikama već taj Ustav, u svom članu 4. A u članu 6. bilo je propisano, da je za ukidanje toga prava potreban pristanak svih federalnih republika. Isto se ni njihovi teritoriji nisu mogli mijenjati bez njihova pristanka (čl. 6.). S druge strane je u prvom dijelu toga Ustava bilo propisano, da sastav federacije sovjetskih socijalističkih republika označava veliki korak na putu, koji vodi k ujedinjenju svih radnika svih zemalja u jednu jedinstvenu »Univerzalnu svjetsku republiku«. Te dvije stvari skupa znače, da je ta federativna država bila izgrađena, razumije se teoretski, na gibivim granicama. Zbog toga je bilo čak izraženo i mišljenje, da ta federacija nije ni imala karakter države. Po tome mišljenju je SSSR tada bio organizam specijalne vrste, koji nema ni stabilnost teritorija, ni stabilnost granica savremene države. Iz toga se čak izvodio zaključak, da SSSR nije bio perfektni subjekt međunarodnog prava (Gronski, *La nature juridique de l' U. R. S. S.*, u *Mélanges P. Struva*, Prag, 1925., str. 181.). Tvrditi tako nešto bilo je svakako pretjerano. Spomenute odredbe Ustava od 1924. godine nisu oduzimale SSSR-u karakter države. Jedino bi se moglo reći, da je on imao specijalnu fizionomiju. Stvarno je postojao određeni teritorij, na kome se vršila njegova vlast. Nestabilnost državnog teritorija tu je postojala samo kao mogućnost, kao nešto što se može dogoditi. A zar ta mogućnost ne dolazi u obzir i kod drugih država, iako ona nije izričito u njihovim ustavima predviđena? Mogućnost sužavanja ili proširivanja državnog teritorija predviđaju i ustavi nekih drugih država, pokraj Ustava SSSR-a od 1924. godine, pa se zato njima ipak ne poriče karakter države. Tako na primjer Ustav Burme od 1947. godine predviđa s jedne strane mogućnost proširivanja državnog teritorija pristupanjem novih država (čl. 199.), a s druge strane mogućnost sužavanja državnog teritorija istupom posebnih država, koje se nalaze u sklopu Burmanske Unije (čl. 178.). A Ustav Zapadne Njemačke od 1949. godine kaže, pošto je nabrojao zemlje (posebne jedinice) za koje on važi, da će u drugim dijelovima Njemačke on stupiti na snagu poslije njihova priključenja (čl. 23.).

Poslije stupanja na snagu Ustava od 1924. godine broj federalnih republika postepeno je povećavan. Već 1925. godine primljene su u Savez: Turkmenska SSR i Uzbečka SSR. Time se broj

federalnih republika popeo na šest. Tadžička autonomna republika, koja je bila u sastavu Uzbečke SSR, uzdignuta je na rang federalne republike 1929. godine, čime se broj federalnih republika popeo na sedam. A prilikom donošenja novog Ustava od 1936. godine na mjesto dotadašnje Zakavkaskе SFSR stvorene su tri nove federalne republike: Azerbejdžanska SSR, Gruzinska SSR i Armenska SSR (koje su u početku bile samostalne države), a osim toga su i dvije autonomne republike iz sastava Ruske SFSR, Kazaška i Kirgiska, uzdignute na rang federalnih republika. Time je broj tih republika bio povećan na jedanaest. (V. André Pierre, *La Fédération soviétique d'après la nouvelle Constitution de l' U. R. S. S.*, u *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1937., str. 300. i d.). Poslije toga je SSSR bio proširen još sa pet federalnih republika: Karelo-finskom SSR, Moldavskom SSR, Litvanskom SSR, Letonskom SSR i Estonskom SSR. Tako danas on ima šesnaest federalnih republika.

Ustav od 1924. zamijenjen je Ustavom od 1936. godine, koji je izmijenjen dva puta, 1944. i 1947. godine. Prva je izmjena — vidjet ćemo — od naročitog, bar formalnog značenja za federativno uređenje te države.

IV. — Širenje federalizma u okviru britanskog kolonijalnog carstva

1. — Ako hoćemo da upoznamo cijeli razvoj i širenje federativnog načela, moramo se — prije nego što izložimo pojavu novih federativnih država poslije Drugog svjetskog rata — vratiti nešto unatrad. Federativno načelo došlo je do primjene već u XIX. stoljeću i u okviru britanskog kolonijalnog carstva. U raznim krajevima toga carstva mnoge su kolonije sticale unutrašnju autonomiju. Ta je autonomija bila u početku slaba, da bi zatim postepeno postajala sve jača, kako u zakonodavstvu tako i u upravi. Razni su razlozi prisiljavali metropolu da im dade tu autonomiju. To su bili naročito njihova velika udaljenost od državnog centra, a još više težnje i pritisak njihova stanovništva. Velika Britanija je, poučena u znatnoj mjeri razvojem događaja u njenim kolonijama Sjeverne Amerike pred konac XVIII. stoljeća, postepenim davanjem autonomije htjela spriječiti teže posljedice po njeno kolonijalno gospodstvo. Ona je tim sredstvom — mora se priznati — kroz mnoge decenije i postizavala taj cilj. Razumije se, da je taj proces morao dovesti do potpunog osamostaljenja mnogih njenih bivših kolonija, ali je to sredstvo poslužilo s jedne strane, da se to osamostaljenje znatno odgodi, i s druge strane, da se do njega dođe više evolutivnim putem. Prvo je imalo za Veliku Britaniju imediatne koristi, budući da je mogućnost iskorišćavanja tih teritorija bila produžena. Drugo je bilo za nju od koristi za budućnost. Jer, i kada su te kolonije stekle punu državnu samostalnost, veza između njih i bivše metropole nije sasvim prekinuta. Većina je od njih ostala vezana s Velikom Britanijom vezom personalne unije. Kralj Velike Britanije je ujedno i kralj skoro svih tih država: Kanade, Australije, Južnoafričke unije, Nove Zelandije, Pakistana i Cejlona. Do sada je jedino Indija par godina poslije sticanja državne samostalnosti prekinula tu vezu s Velikom Brita-

nijom. Istina je, da se tu radi o vezi više formalnog značenja, ali ni ona nije beznačajna s obzirom na razvoj njihovih međusobnih odnosa. Ali to nije sve. Veliku Britaniju i te njene bivše kolonije vezuje i jedna druga veza — veza međunarodnopravne prirode. Sve one zajedno čine jednu međunarodnopravnu zajednicu naročite vrste — Commonwealth. Njeno postepeno formiranje počelo je još u doba, kada te kolonije nisu imale državnu samostalnost u punom smislu riječi. Pomoću te institucije te su kolonije došle u mogućnost da u izvjesnoj mjeri sudjeluju i u odlučivanju o nekim pitanjima, koja su bila od interesa za cijelo Britansko carstvo, kojega su i oni bili sastavni dijelovi. To njihovo sudjelovanje raslo je postepeno s obzirom na njegovo značenje i njegov intenzitet. Prvi svjetski rat naročito je ubrzao to raščienje, što je bila prirodna posljedica pomoći, koju su te kolonije — još znatno prije toga nazvane »dominionima« — pružile Velikoj Britaniji za vrijeme toga rata u ljudstvu i materijalu. Moglo bi se zato reći, da su i egzistencija i funkcioniranje te zajednice preko Imperijalne konferencije, koja je bila njen organ, u znatnoj mjeri pomogli i ubrzali proces, koji je doveo do sticanja pune državne samostalnosti od strane tih kolonija. Za Kanadu, Australiju, Južnoafričku Uniju i Novu Zelandiju taj je proces dovršen između dva svjetska rata. Za razliku od njih, Indija, Pakistan i Cejlon stekli su tu samostalnost tek poslije Drugog svjetskog rata, ali s tim da su i oni postali članovi Commonwealtha. Protivno se dogodilo jedino s Irskom, ali to je posljedica specijalnog razvoja odnosa između te zemlje i Velike Britanije, u izlaganje koga se ovdje ne možemo upuštati. Dovoljno će biti da samo spomenemo, da je ona do svršetka Prvog svjetskog rata činila s Velikom Britanijom jednu državu (Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Irske — od 1800. godine); da je zatim, poslije svršetka toga rata, dobila široku unutrašnju autonomiju, kakvu su imali i drugi tadašnji dominioni, da bi se najposlije, stvarno već prije Drugog svjetskog rata, a formalno poslije njega, državnopravno od Velike Britanije sasvim odvojila (osim šest sjevernih okruga — Ulstera — koji su ostali u sastavu Velike Britanije). Irska se čak nije zadržala na tome, nego je prestala biti i članica Commonwealtha.

Pokraj veze personalne unije, kojom je Velika Britanija još uvijek vezana s velikom većinom svojih bivših kolonija — dominiona, veza s njima preko Commonwealtha je za nju također, a možda još i od većega značenja. To kako s obzirom na međunarodne odnose u svijetu i međunarodnu politiku uopće, tako i s obzirom, i možda naročito s obzirom na njenu ekonomsku i finansijsku situaciju. Poslije Drugog svjetskog rata to postaje sve očitiije. Održanje Commonwealtha je zato od ogromne važnosti za Veliku Britaniju. Ne više, razumnije se, Commonwealtha, u kome bi ona dominirala — o tome više ne može biti riječi — nego Commonwealtha ravnopravnih partnera. A održanje te zajednice do današnjih dana i eventualno njeno održanje u budućnosti su u velikoj mjeri posljedica postepenog popuštanja Velike Britanije prema težnjama njenih kolonija prvo za autonomiju, a zatim za samostalnost. Ispoljavao se kod nje s vremenom na vrijeme i jači otpor, ali je skoro uvijek bar u krajnjem momentu popuštao. Da politika Velike Britanije prema tim njenim

bivšim kolonijama nije išla tim pravcem, stvari bi se sigurno sasvim drukčije razvijale. Otpor stanovništva tih kolonija pojačao bi se. Proces ka njihovom osamostaljenju bio bi zbog toga ubrzan, ali vjerovatno ne evolutivnim putem. Ne bi bilo danas ni Commonwealtha. Poučena tim iskustvom, Velika Britanija nastupa na sličan način u najnovije vrijeme i prema preostalim svojim kolonijama, naročito u Africi i u Americi. I njima ona daje, već prema razvoju lokalnih prilika i težnji, sve širu unutrašnju autonomiju, koja će u bližoj ili daljnjoj budućnosti dovesti možda do ostvarenja novih samostalnih jedinica u sklopu Commonwealtha.

Ali ono, što je ovdje za nas od naročita interesa, jeste činjenica da je uporedo sa davanjem unutrašnje autonomije pojedinim kolonijama išlo ponegdje i spajanje susjednih kolonija u federaciju. Tako je tu do primjene federativnog načela došlo još u doba, kada one nisu imale samostalnost. To je činjeno kako s obzirom na njihove vlastite interese, tako i s obzirom na interese metropole. Velika Britanija ne samo da nije tu sprječavala federiranje kolonija, nego ga je i pomagala, pa čak i zagovarala. A kada su te kolonijalne federacije postale samostalne države, federativno načelo ostalo je, bar u izvjesnoj mjeri, osnova njihova uređenja.

2. — Tako je još u doba kolonijalne potčinjenosti formirana prvo federativna Kanada. Posebne jedinice, koje čine današnju samostalnu državu Kanadu, stekle su postepeno unutrašnju autonomiju već u prvoj polovini XIX stoljeća. To na bazi zakona, koje je izglasavao britanski Parlament. Kasnije, zakonom toga Parlamenta od 29. marta 1867. — pod imenom *British North America Act* — dvije pokrajine tadašnje Kanade (Quebec i Ontario), Nova Scotia i New-Brunswick bili su spojeni u federaciju, koja je dobila status dominiona. Poslije toga su toj federaciji postepeno priključene i ostale zemlje Sjeverne Amerike, koje su tada bile pod vlašću Velike Britanije: Manitoba 1870., *British Columbia* 1871., *Prince Edward Island* 1873., i *Saskatchewan* i *Alberta* 1905 godine. Sve su te zemlje postale posebne jedinice te federacije. Posljednji je 1949. priključen Kanadi *New-Foundland*, koji je sve dotle bio britanska kolonija.

Kada je Kanada na kraju evolucije, koju smo naprijed spomenuli, postala samostalna država, vezana s Velikom Britanijom samo vezom personalne unije i vezom Commonwealtha, ona nije svoje ustavno uređenje normirala novim ustavom. Ona je produžila da živi s onim ustavnim uređenjem, koje je imala prije toga. Prema tome je njeno ustavno uređenje još uvijek normirano spomenutim *British North America Actom* i izmjenama i dopunama, koje su u njemu učinjene u više navrata kroz XIX. i XX. stoljeće.

3. — Britanske kolonije u Australiji počele su da stiču unutrašnju autonomiju sredinom XIX. stoljeća, također na temelju zakona britanskog Parlamenta. Ta je njihova autonomija poslije toga stalno jačala. Ali do 1885. godine one su postojale i živjele kao sasvim odvojene kolonijalne jedinice. Te godine, međutim, britanski Parlament je donio zakon (*An Act to constitute a Federal Council of Australia*), na osnovu koga su sve te kolonije formirale konfederaciju. Želju za stvaranjem zajednice te vrste izrazile su prije toga

zakonodavne skupštine svih tih kolonija. Tako je došlo do ustanovljavanja Konfederativne skupštine, sastavljene od delegata svih kolonija, i njemu je povjereno izglasavanje zakonskih prijedloga o nekim pitanjima od zajedničkog interesa. Oni su, međutim — u skladu s konfederativnim načelom — postajali obavezni u pojedinim kolonijama tek, kada su ih uzakonile njihove zakonodavne skupštine.

Taj proces ujedinjavanja britanskih kolonija u Australiji ubrzo je nastavljen. Sve su one stalno izražavale želju da se ujedine u federativnu zajednicu. Britanski Parlament je to onda i odlučio zakonom od 1900. godine (*An Act to constitute the Commonwealth of Australia*). Tako je tu prvobitna konfederativna veza ustupila mjesto jačoj vezi — federativnoj. I ustavno uređenje kasnije i današnje samostalne države Australije ostalo je normirano gore spomenutim Act-om britanskog Parlamenta, u kome su kasnije učinjene samo neke izmjene.

4. — Britanske kolonije u Južnoj Africi prošle su u XIX. stoljeću, prije njihova spajanja u federaciju, kroz mnogo burniji život. Odnos između njih i Velike Britanije u to doba stalno je varirao. Orange i Transvaal su čak u nekim momentima postizavali i potpunu nezavisnost. Oni su definitivno potčinjeni Velikoj Britaniji 1902. godine, poslije britansko-burskog rata. Inače su britanske kolonije u Južnoj Africi stekle još prije njihova ujedinjenja, neke ranije a neke kasnije, široku unutrašnju autonomiju. Ta je autonomija bila izražena, kao ranije i u britanskim kolonijama Sjeverne Amerike i Australije, kroz njihove zakonodavne skupštine i kroz njihove vlade, koje su bile — iako postavljene od strane guvernera, predstavnika krune i britanske vlade — politički odgovorne tim zakonodavnim skupštinama.

Ideja stvaranja zajednice svih tih kolonija javila se i tu, kao i u Kanadi i u Australiji, već sredinom XIX. stoljeća, i stalno je jačala, naročito poslije definitivnog prisajedinjenja Orangea i Transvaala Velikoj Britaniji i njihova uređenja na bazi već spomenute autonomije. U cilju ostvarenja te ideje prvo je Konvent, sastavljen od predstavnika svih tih kolonija, sastavio u februaru 1909. godine nacrt ustava za tu zajednicu. O tome nacrtu zatraženo je mišljenje zakonodavnih skupština svih kolonija, tako da je Konvent na osnovu tih mišljenja već u maju iste godine izradio definitivni nacrt Ustava. Britanski Parlament prihvatio ga je i uzakonio bez izmjena 20. septembra (*South Africa Act 1909.*). Tako je i akt o ujedinjenju britanskih kolonija u Južnoj Africi bio formalno-pravno djelo britanskog Parlamenta — što je bila posljedica tadašnjeg njihovog jedinstva s Velikom Britanijom u državnom pravnom pogledu — ali je stvarno on bio pretežno djelo tih kolonija, odnosno izražaj njihovih želja i volja, kojima se Parlament metropole nije i iz političkih razloga nije mogao usprotiviti.

South Africa Act od 1909. godine bio je u nekoliko navrata izmijenjen ili nadopunjen, i sa tim izmjenama i nadopunama on je ostao Ustav Južnoafričke Unije i kada je ona postala potpuno samostalna država.

5. — Nova Zelandija je, čim se britanska suverenost nad njom definitivno afirmirala — što se dogodilo koncem prve polovine XIX. stoljeća — postala jedinstvena kolonija, uređena na unitarističkim osnovama. Međutim već 1852. godine aktom britanskog Parlamenta izmijenjeno je njeno uređenje i u njega je uneseno u izvjesnoj mjeri federativno načelo. Kada je Nova Zelandija postigla svoju državnu samostalnost, ona nije izmijenila svoje ustavno uređenje, tako da je ono uglavnom ostalo normirano aktom britanskog Parlamenta od 1852. godine. Taj je akt pretrpio samo neke izmjene, od kojih su neke učinjene još u doba, kada je Nova Zelandija bila britanska kolonija, a neke poslije sticanja samostalnosti. Ti pisani tekstovi nadopunjeni su dosta velikim brojem običajnih ustavnih propisa.

Kanadu, Australiju, Južnoafričku Uniju i Novu Zelandiju se obično i danas ubraja među federativne države. I zaista u ustavnom uređenju tih država nalazimo po nešto od federativnog načela, samo što je ono došlo u nekima do jačega a u nekima do slabijega izražaja. Uostalom to važi i za ostale države, koje se ubrajaju među federativne. Ostaje samo uvijek pitanje, za svaku od njih, da li je federativno načelo primijenjeno u dovoljnoj jačini, da bi se moglo govoriti o stvarnom federativnom uređenju države. Jačina primjene federativnog načela u ustavnom uređenju svih tih država varira. Ona se kreće između unitarizma i federalizma, i nije lako načelno odrediti točnu granicu, kod koje bi prestajao unitarizam i počinjao federalizam, i obratno. Zato konkretno neki ne priznaju federativni karakter ustavnom uređenju Kanade, neki i ustavnom uređenju Južnoafričke Unije i Nove Zelandije. Vidjet ćemo kasnije iz kojih se razloga to naročito čini.

6. — Poslije Drugog svjetskog rata britanski kolonijalni posjedi smanjeni su naglo i u velikoj mjeri stvaranjem nezavisnih država Burme, Indije, Pakistana i Cejlona. Za primjenu federativnog načela za sada su od tih država od interesa samo Burma i Indija (Hindustan), koje su već rješile pitanje svog ustavnog uređenja.

Burma u početku nije činila u upravnom pogledu zasebnu britansku koloniju, nego je bila vezana za Indiju. Britanska vlada je tek 1931. godine načelno odlučila da Burmu odvoji od Indije i da oči nje načini zasebnu koloniju s izvjesnom unutrašnjom autonomijom. To je, međutim, bilo ostvareno tek 1937. godine. Za vrijeme rata nju su okupirali Japanci, a poslije oslobođenja težnja burmanskog naroda da dođe do pune samostalnosti došla je do punoga izražaja. Pregovorima, koje je britanska vlada vodila s predstavnicima Burme, nije se uspjelo zadržati tu zemlju u sklopu britanskog kolonijalnog carstva, pa čak ni u sastavu Commonwealtha. Velika Britanija je bila prisiljena da joj prizna punu samostalnost. Nezavisnost Burme bila je proglašena 27. januara 1947. godine. Od tada datira njena i stvarna i formalna samostalnost. Njeno ustavno uređenje normirao je Ustav, koji je donet još prije toga, 24. septembra iste godine. Nova država se po tome Ustavu zove Burmanska Unija. Ta se država ubraja također među federativne države, ali ćemo kasnije vidjeti zbog kojih je razloga njenom ustavnom uređenju teško priznati federativni karakter.

7. — Problem Indije, specijalno određivanje njenog položaja u sklopu Britanskog carstva, bio je na dnevnom redu nekoliko decenija. On je bio, razumije se, od interesa u prvom redu za indijske narode i za Veliku Britaniju, ali on je bio od ne malog interesa i za sav ostali svijet, i to naročito za ostale azijske narode, koje je još pritiškvao kolonijalni sistem, i za države, koje su te narode držale u stanju potčinjenosti. Za samu Veliku Britaniju to je bio ujedno — to se može sa sigurnošću tvrditi — i najteži problem, koji se bio postavio u vezi s njenim kolonijalnim carstvom.

Opće je poznata stvar, kakvo je značenje Indija imala za nju. Dosta je sjetiti se, da je ta zemlja, sa nekoliko stotina miliona stanovnika i sa velikim prirodnim bogatstvima, bila jedan od najglavnijih izvora bogatstva Velike Britanije kroz više od jednog stoljeća. Zato je Velika Britanija i nastojala da tu zemlju zadrži u sklopu svog kolonijalnog carstva. Ali s druge strane ona je morala voditi računa i o želji indijskih naroda da steknu samostalnost. Ta je želja postajala sve intenzivnija poslije Prvog svjetskog rata, u kome je i Indija svestrano pomagala Veliku Britaniju. Još su nam u punom sjećanju svi oni pokreti i događaji, u kojima se i kroz koje se ispoljavala ta težnja za samostalnost. Zbog njih je Indija tada postala centar pažnje čitavog svijeta. Mnogi su već tada očekivali tragično rješenje toga problema po britanske interese. Do toga, međutim, nije još došlo, blagodareći s jedne strane gipkoj britanskoj politici, i s druge strane i samim unutrašnjim prilikama Indije.

Vlada Velike Britanije izrazila je tada, poslije raznih i dugih pregovaranja s predstavnicima Indije, svoju spremnost da dade toj zemlji onaj status, koji je ona dala Kanadi, Australiji, Južnoj Africi i Novoj Zelandiji još znatno prije Prvog svjetskog rata, a Irskoj odmah poslije toga rata. Ona je prema tome htjela dati Indiji unutrašnju autonomiju s vlastitim parlamentom i odgovornom vladom, ali ne i vanjsku samostalnost, koju su ostali dominioni tada već bili stekli. Ali za postizavanje toga trebalo je cijelu Indiju ujediniti i formirati centralnu vlast. Znači, trebalo je stvoriti federaciju svih njenih dijelova, koji su dotle funkcionirali kao odvojene jedinice. Nije to bilo lako postići iz više razloga. Spomenuti ćemo samo dva glavna, koja su se ispoljila i poslije Drugog svjetskog rata, kada je puna samostalnost Indije imala da postane stvarnost. Prije svega, između stanovnika Indije nije bilo potrebne narodnosne kohezije. Razlike, koje su ih razdvajale, bile su još velike: ne samo vjerske, nego i rasne, jezične, društvene i druge. Zatim, nije cijela Indija bila pod neposrednim gospodstvom Velike Britanije. To je bio, istina, slučaj s njenim najvećim dijelom, sa oko 280 miliona stanovnika; ali ostatak od oko 80 miliona stanovnika bio je podijeljen između nekoliko stotina manjih ili većih kneževina, koje su bile samo pod protektoratom Velike Britanije. Zato je za ujedinjenje cijele Indije u federaciju bio potreban i pristanak poglavara tih kneževina. Zbog postojanja te dvije vrste sasvim različitih jedinica, nije bilo lako sastaviti ustav njihove buduće federativne zajednice. No teškoće su ipak prebrođene i britanski Parlament je donio 1935. godine zakon (*Government of India Act*), na osnovu koga je imala da se formira i da funkcionira ta federacija.

Taj zakon o unutrašnjem uređenju Indije nije nikada u cijelosti bio primijenjen, naročito s obzirom na pristupanje federaciji indijskih kneževina, ali je on od interesa zato, jer je u izvjesnoj mjeri poslužio poslije Drugog svjetskog rata Ustavotvornoj skupštini Indije kao baza za donošenje Ustava nove slobodne i suverene države. Zato ćemo ukratko izložiti, kako je on rješio osnovne probleme unutrašnjeg uređenja ujedinjene Indije.

Po njemu je federativna zajednica imala da obuhvati cijelu Indiju, dakle sve britanske kolonije u toj zemlji i sve kneževine. S obzirom na to, ta je federacija imala da bude sastavljena od dvije vrste jedinica, sasvim različita karaktera s obzirom na njihovo unutrašnje uređenje. Pa ne samo to. I sami odnosi između te dvije vrste jedinica s jedne i centralne vlasti s druge strane nisu imali da budu jednaki. Naročito nije imao da bude jednak stepen potčinjenosti posebnih jedinica centralnoj vlasti.

Tako su u sastav federacije imale da uđu, prije svega, 11 pokrajina, koje su činile britanski dio Indije. Unutrašnje uređenje tih pokrajina bilo je propisano u samom britanskom zakonu od 1935. godine. Tako je njihovo unutrašnje uređenje propisao britanski Parlament, i on je to mogao učiniti, jer su one bile britanske kolonije. U svakoj od njih bio je primijenjen sistem predstavničke i sistem parlamentarne vlade. Ali na čelu svake stajao je guverner, koji nije bio odgovoran lokalnom parlamentu, i koji je vršio ulogu šefa egzekutive sa dosta širokim prerogativima. Podjela nadležnosti između tih pokrajina i federacije bila je također propisana u spomenutom britanskom zakonu. Sve pokrajine imale su da uđu u federaciju po sili toga zakona, što znači, da za to nije bio potreban njihov pristanak.

S druge strane u sastav federacije imale su da uđu — rekli smo — i kneževine. Ali njihov ulazak u federaciju imao je da se izvede na sasvim drugoj osnovi. Pošto one nisu bile pod neposrednim gospodstvom Velike Britanije, ona ih nije ni mogla uvesti u indijsku federaciju bez njihova pristanka. Zato je u britanskom zakonu od 1935. godine bilo predviđeno, da se pristupanje svake kneževine federaciji ima da izvrši na bazi ugovora, koji će sklopiti njen knez i britanski kralj. U tome ugovoru imala je da se odredi i podjela nadležnosti između kneževine i federacije, odnosno da se odredi, koji će se poslovi iz nadležnosti kneževine prenijeti u nadležnosti federacije. Prema tome ta podjela nije morala biti jednaka s obzirom na sve kneževine. Bilo je u zakonu također predviđeno, da će se broj poslova, prebačenih u nadležnost federacije, moći za svaku kneževinu povećavati novim ugovorima, dok obratna mogućnost, t.j. da bi se taj broj mogao novim ugovorima smanjivati, nije bila predviđena. Tako se podjela nadležnosti nije morala podudarati ne samo s obzirom na razne kneževine, nego i s obzirom na kneževine i pokrajine.

Zatim pristupanje kneževine federaciji nije imalo da utječe na unutrašnje uređenje kneževine. Ono je i poslije toga imalo da ostane nepromijenjeno. Tako je i poglavar kneževine imao da zadrži i svoj položaj i svoje prerogative. Samo su se na osnovu njegova

pristanka imali neki poslovi da prebace iz njegove nadležnosti u nadležnost centralne vlasti.

Tako je ta federacija imala da bude sastavljena od dvije vrste jedinica sasvim različite prirode, ne samo s obzirom na njihovo unutrašnje uređenje, nego i s obzirom na njihove odnose s federacijom.

Što se tiče organizacije centralne vlasti, ona je bila u cijelosti normirana spomenutim britanskim zakonom od 1935. godine. Nju su imali da čine parlament, sastavljen od dva doma prema federativnom načelu; vlada, koja je imala da bude politički odgovorna parlamentu, i generalni guverner, predstavnik krune, koji nije imao da bude odgovoran parlamentu i koji je trebao da ima dosta široke prerogative. U sastavu domova parlamenta imali su da sudjeluju obje vrste jedinica, i pokrajine i kneževine. Ali tako predviđena centralna vlast imala je po spomenutom zakonu da bude formirana tek, kada budu ispunjena ova dva uvjeta: da na stvaranje federacije pristane dovoljan broj kneževina, kako bi se u centralnom parlamentu mogla popuniti bar polovina zastupničkih mjesta, koja su bila rezervirana za kneževine; i da kneževine, koje su pristale da uđu u federaciju, imaju bar polovinu stanovnika svih kneževina. Do ispunjenja tih uvjeta centralna vlast imala je da ostane onakva, kakva je postojala do donošenja britanskog zakona od 1935. godine.

Tako formirana federacija pokrajina i kneževina Indije imala je da markira jedan ozbiljni korak k punoj samostalnosti te zemlje. Ona nije imala da postane potpuna već na osnovu primijene spomenutog britanskog zakona. Ona je trebala na osnovu njega da postigne uglavnom onaj stepen autonomije, koji su postigli britanski domioniji (Kanada, Australija, Južna Afrika, Nova Zelandija i Irska) prije Imperijalne konferencije od 1926. godine. Autonomija je imala da bude ostvarena s obzirom na unutrašnje, ali ne i s obzirom na vanjske poslove. Jasno je, da je i ta druga imala da ubrzo slijedi prvu. Ali realizaciju svega toga odgodio je Drugi svjetski rat.

Poslije svršetka toga rata, u kome je Indija aktivno sudjelovala na strani Velike Britanije i njenih saveznika, pitanje nezavisnosti te zemlje postalo je naročito akutno, i zato se više nije moglo odlagati. Sada se nije više radilo o primjeni britanskog zakona od 1935. godine, kojega su propisi još uvijek zadržavali Indiju u potčinjenosti prema Velikoj Britaniji, nego o davanju toj zemlji pune državne samostalnosti. S druge strane muslimani Indije nisu bili za stvaranje države, koja bi obuhvatila cijelu Indiju, nego za podjelu te zemlje na dva dijela od kojih bi svaki formirao zasebnu državu. Nema sumnje, da je takvo rješenje također više odgovaralo interesima Velike Britanije, pa je ono nakon dugih pregovora i prihvaćeno i ostvareno. Tako su u avgustu 1947. godine stvorene dvije nove države, Hindustan (Indija) i Pakistan, koje su u početku obje, kao i ostali bivši britanski domioniji, zadržale vezu personalne unije s Velikom Britanijom. One su također postale i članice Commonwealtha.

Ustav Indije (Hindustana) izglasala je Ustavotvorna skupština 26. novembra 1949. godine. Istoga dana je i promulgiran, ali je stupio na snagu tek 26. januara 1950. godine. Na izgrađivanju toga Ustava

radilo se tri godine. S obzirom na mnogobrojnost i kompliciranost problema, koji su se tom prilikom postavili, taj rok nije bio ni previše dug. Iako Indijci smatraju da oni svi čine jednu nacionalnost, razlike između njih su ipak tako velike, da se o njima prilikom stvaranja države i propisivanja njenog ustavnog uređenja moralo voditi računa. Te se razlike odražavaju naročito u mnogobrojnosti jezika, kojima oni govore. Ima ih preko dvije stotine. To je i razlog, zbog koga je Indija za određeni rok zadržala engleski kao službeni jezik. To je jedini jezik, na kome se za sad Indijci mogu sporazumijevati. Poslije isteka toga roka (od 15 godina) njega će zamijeniti jezik »hindi«, kojim govore oko 80 milijuna Indusa. Da li će na taj način biti riješeno jezično pitanje, teško je danas reći. Ali postoje znaci, koji ukazuju na to, da to neće biti lak posao. Od kolike je važnosti jezično pitanje u toj zemlji vidi se najbolje po tome, što je centralna vlada bila prisiljena u najnovije vrijeme da načelno pristane na to, da se na jezičnoj osnovi stvori jedna nova posebna država. Radi se o provinciji Andri u posebnoj državi Madras. Centralna vlada se opirala takvom rješenju toga pitanja, jer je smatrala, da taj primjer mogu slijediti i neke druge provincije sa zasebnim jezicima, ali je zbog velikih nereda, do kojih je došlo u toj provinciji, na kraju morala popustiti. (V. Rodoljub Čolaković, *Utisci iz Indije*, u »Politici« od 1. marta 1953.).

Ozbiljna teškoća prilikom izrade ustava nove države, kao — vidjeli smo — i prilikom izrade britanskog zakona od 1935. godine, dolazila je i otuda, što su se u tu državu imale da uklape i dotle bar formalno samostalne kneževine. U isto vrijeme, kada su izrazili svoju rješenost da se povuku iz Indije, Englezi su izjavili, da će i ugovori, koje su sklopili s poglavarima raznih kneževina, prestati da važe. Zbog toga je Ustavotvorna skupština morala pregovarati s njima neposredno. Ona je htjela, da i oni pošalju svoje predstavnike, kako bi se ustav nove države mogao izglasati u sporazumu s njima. To je Ustavotvorna skupština, koja je izabrana 1946. godine, učinila još u vrijeme, kada je Indija bila pod vlašću Velike Britanije. Neke su se kneževine odmah odazvale pozivu Ustavotvorne skupštine i poslane svoje predstavnike, dok su se druge u početku kolebale, naročito one, u kojima nije bilo biranog predstavništva, nego se vladalo čisto autokratski. Poglavar tih država znali su, da će stupanjem u indijsku federaciju izgubiti poziciju, koju su dotle imali. Međutim, kad je u avgustu 1947. stupio na snagu britanski *Independence of India Act* i kada je Indija stekla i formalnu državnu samostalnost, i oni su poslali svoje predstavnike u Ustavotvornu skupštinu. To nisu ni tada učinili jedino Kašmir na sjeveru i Haiderabad na jugu. Već samim slanjem svojih predstavnika u Ustavotvornu skupštinu kneževine su izrazile svoju spremnost da se uklape u novu indijsku državu. Ta je spremnost bila naročito izrazita kod malih kneževina, koje su bile svjesne da bez pomoći Velike Britanije — koja im je sada bila otkazana — ne će moći održati svoju samostalnost.

Sve te okolnosti, a i neke druge, učinile su ne samo to, da je izrađivanje Ustava moralo trajati tri godine, nego i to, da nam izglasani Ustav pruža zaista jednu specijalnu sliku. U njoj zapa-

žamo i neke stvari, koje nas podsjećaju na federativno državno uređenje, ali također i neke stvari, ne beznačajne, koje nas podsjećaju na unitaristično državno uređenje. Vidjet ćemo kasnije, koje su jedne, a koje druge, i koje pretežu.

Ali moramo reći, da su se teškoće prilikom izrađivanja toga Ustava javile još iz dva razloga. S jedne strane spremao se jako opširan Ustav. Htjelo se u njemu riješiti jako velik broj problema. Među njima i takvi, koji se u drugim ustavima ne rješavaju, nego se prepuštaju zakonima ili skupštinskim poslovnicima. Zato je on i ispaao najopširniji među svim bivšim i sadašnjim ustavima. On ima 395 dugih članova, — među kojima veliko mjesto zauzimaju propisi o pravima građana — i osam dugih dodataka.

S druge strane u Ustavotvornoj skupštini jasno je ispoljena težnja, da Indija prekine vezu personalne unije s Velikom Britanijom i da se proglasi republikom, ali bez da istupi iz Commonwealtha. To je imalo da bude prvo kidanje te veze između Velike Britanije i jednog drugog člana Commonwealtha. Irska je tu vezu prekinula 1937. godine samo napola, s obzirom na unutrašnje, ali ne i s obzirom na vanjske poslove. Ona je tu vezu u cijelosti prekinula 1949. godine, prije donošenja indijskog Ustava, ali ona je tada i istupila iz Commonwealtha. A kako Indija nije htjela da istupi iz te zajednice, a htjela je da se proglasi republikom i tako prekine vezu personalne unije s Velikom Britanijom, trebalo je s jedne strane naći formulu za izmirenje tih dviju stvari, i s druge strane to učiniti u sporazumu s Velikom Britanijom i s ostalim članovima Commonwealtha. Tu je formulu pronašla Konferencija te zajednice, koja je održana u Londonu u aprilu 1949. godine. Po njoj Indija ostaje član Commonwealtha i pokraj toga, što prekida vezu personalne unije s Velikom Britanijom, priznajući krunu kao simbol te zajednice. Razumljivo je, da je i taj problem usporavao rad Ustavotvorne skupštine.

8. — Za razliku od Indije, Pakistan nije pošao tim putem. On nije prekinuo vezu personalne unije s Velikom Britanijom, ali on još nije ni donio svoj ustav. Tako u njemu važi još privremeno ustavno uređenje, u kome su najviši državni organi: Ustavotvorna skupština, generalni guverner (predstavnik krune) i vlada. Pripremanju ustava pristupilo se odmah poslije proglašenja državne nezavisnosti. Međutim teškoće su se kod toga posla pojavile naročito zato, jer se želi donijeti ustav, koji bi bio moderan, demokratski i progresivan, ali ujedno i islamski, tj. zasnovan na načelima, koja su izražena u Koranu. Nije teško razumjeti, da nije lako kombinirati tako oprečne stvari i težnje. Osim toga takva kombinacija nailazi na veliko protivljenje naprednijih elemenata pakistanskog naroda, koji se boje, da bi na taj način Pakistan mogao postati muslimanska teokracija. Oni zato žele, da se religija sasvim odvoji od države i politike. Kako su, međutim, oni u manjini, postoji opasnost, da prevladaju pristalice starog društvenog i političkog poretka, i da Pakistan načine islamskom državom.

Druga stvar, koja također zadaje teškoće prilikom izrađivanja pakistanskog ustava, je izbor između federativnog i unitarističkog državnog uređenja. Pa i ukoliko prevagnu federalističke težnje,

ostati će pitanje, u kojoj će se jačini federativno načelo primijeniti. Važno je, međutim, da je Ustavotvorna skupština, na prijedlog predsjednika vlade, izgasala još 7. marta 1949. godine rezoluciju, u kojoj je postavila neka osnovna načela o budućem ustavnom uređenju pakistanske države. Za nas je ovdje od naročitog interesa, da je tu rečeno također, da će ta država biti federativna. Danas je teško reći, da li će u ustavnom uređenju Pakistana, kada ono bude definitivno normirano ustavom, biti primijenjeno federativno načelo; a ako bude primijenjeno, uolikoj će mjeri to biti.

9. — Neki znaci ukazuju na to, da će možda u bližoj budućnosti federativno načelo doživjeti daljnju primjenu u okvirima britanskog kolonijalnog carstva. To važi i za neke britanske posjede (kolonije) u Africi (Sjeverna Rodezija, Južna Rodezija i Njasa), ali za sada još više za sve sadašnje britanske posjede u Americi. Postoji naime u najnovije vrijeme težnja, da se britanski otoci Jamaika, Trinidad, Barbados, Leeward i Windward i Britanski Honduras i Britanska Guiana spoje u federaciju. Svi ti britanski posjedi već su stekli izvjesnu unutrašnju autonomiju, koja se u posljednje vrijeme sve više širi. To je proces, kroz koji su prošli i mnogi drugi britanski posjedi u XIX. i XX. stoljeću. Namjera je sada, da se oni spoje u federaciju, s tim da se njoj dade još šira unutrašnja autonomija u prvoj etapi, kako bi joj se zatim dao status samosalnog člana Commonwealtha. Ta je ideja došla naročito do izražaja na konferenciji, sastavljenoj od predstavnika svih tih teritorija, koja je održana u septembru i u oktobru 1947. godine u Montego-Bay (na Jamajci), na kojoj je sudjelovao i britanski ministar za kolonije. Tom je prilikom formirana i komisija, koja je u 1950. godini izradila izvještaj, u kome je preporučila reforme, koje bi trebalo izvršiti za postizavanje toga cilja.

V. — Kratkotrajna primjena federativnog načela u Indoneziji

U razvoju primjene federativnog načela poslije Drugog svjetskog rata specijalno mjesto zauzima Indonezija. Prije toga rata Indonezija je bila nizozemska kolonija. Za vrijeme toga rata nju su okupirali Japanci (1942. godine). Težnja indonežanskog naroda za samostalnošću ispoljila se još ranije, ali je ona došla do punog izražaja za vrijeme toga rata. Okupacija te zemlje od strane Japanaca u znatnoj je mjeri doprinjela jačanju te težnje. Zato je već dva dana poslije kapitulacije Japana, tj. 17. avgusta 1945. godine, Indonezija proglasila svoju nezavisnost.

Međutim time pitanje Indonezije nije još bilo definitivno riješeno. Nizozemska nije odmah pokazala spremnost da se tog svog ranijeg posjeda odrekne i da mu prizna državnu samostalnost. Ona je naprotiv smatrala, da njena prava nad tom zemljom nisu ugašena, i da se ona ne mogu ni ugasiti ni izmijeniti bez njena pristanka. U stvari je ona željela da ju i nadalje zadrži kao svoju koloniju, iako u izmijenjenoj formi. Zato je moralo doći do spora između indonežanskog naroda i Nizozemske. Taj je spor, poslije nizozemske

oružane intervencije i posredovanja Vijeća sigurnosti OUN, bio privremeno okončan sporazumom sklopljenim 17. januara 1948. godine.

Poslije toga i na bazi toga sporazuma Nizozemska je, 2. septembra iste godine, izmijenila svoj Ustav. Njemu je bila dodata nova glava (XIV.), koja je predviđjala stvaranje Unije između s jedne strane Kraljevine Nizozemske (koju čine Nizozemska, Surinam i Nizozemski Antili) i s druge strane Sjedinjenih Država Indonezije. Tako se između Nizozemske i Indonezije imala da stvori jedna nova zajednica "specijalne vrste". Trebalo je samo fiksirati s jedne strane sadržaj te zajednice, i s druge strane uređenje Indonezije. Zbog toga su pregovori nastavljeni, ali kako oni Nizozemcima nisu pružali nadu, da će se ta pitanja riješiti onako, kako bi odgovaralo njihovim interesima, došlo je do prekida pregovora i do njihove ponovne vojne akcije. Zbog jasno izraženog negodovanja Vijeća sigurnosti OUN zbog te akcije, ona je morala biti prekinuta. Poslije toga su slijedili novi pregovori između predstavnika Nizozemske i Indonezije u Haagu u avgustu 1949. godine, koji su završeni potpisivanjem sporazuma, koji je priznao Indoneziji samostalnost s tim, da zajedno s Nizozemskom formira Uniju. Na toj konferenciji prihvaćen je i potpisan i statut te Unije, u kome su fiksirani njeno značenje i njen sadržaj. Tom je prilikom potpisan i veći broj sporazuma, koji su detaljnije normirali odnose između dweju država.

Kakav je karakter te nove zajednice? To sigurno nije federacija, budući da svaka država članica te zajednice živi potpuno samostalnim državnopravnim životom, i s obzirom na unutrašnje i s obzirom na vanjske poslove. Nad njima nema više vlasti, što je neophodno za pojam federacije. Ali to nije ni konfederacija u tradicionalnom smislu, ni realna ni personalna unija, nego unija zaista specijalne vrste. Nizozemska je monarhija, Indonezija je republika. Ali je tu interesantno, da i Unija kao cjelina ima svog poglavara. On se ne bi mogao nazvati državnim poglavarom, jer ta Unija nije država. Taj je poglavar monarh Nizozemske. Tako je poglavar jedne od dweju država ujedno i poglavar Unije. Ali tu treba voditi računa o tome, da je institucija poglavara Unije više simboličkog značenja. A to je prirodna posljedica činjenice, da Unija nije država, jer nema vlastito pravo odlučivanja. Tu institucija poglavara Unije samo simbolički izražava slobodno prihvaćenu trajnu suradnju dweju samostalnih država.

Ta se suradnja otsvaruje u domeni vanjske politike i obrane, a prema potrebi i u drugim domenima. Ali ne postoji neki zajednički organ, koji bi sam definitivno odlučivao o tim problemima, i koji bi tako vršio ulogu državnog organa. Postoji samo konferencija, sastavljena od po tri ministra svake države, koja priprema zajedničke odluke. To su dakle u stvari prijedlozi, i oni moraju biti na toj konferenciji prihvaćeni jednoglasno. A poslije toga, da bi mogli stupiti na snagu u dvijema državama, moraju ih prihvatiti njihovi parlamenti. Jedino je s obzirom na to ta Unija slična konfederaciji. Ali sada dolazi razlika, koja je posljedica postojanja poglavara Unije.

Odluke spomenute konferencije, kada ih prihvate parlamenti obeju država, promulgira poglavar Unije. On ih također i publicira.

Predviđena je i institucija Sekretarijata Unije, na čelu koga se nalazi generalni sekretar, koji je jedne godine Nizozemac, a druge Indonežanin i t.d. Postoji i Arbitražni sud, sastavljen od jednakog broja Nizozemaca i Indonežana, koji je nadležan za rješavanje pravnih sporova između dweju država. U slučaju podjele glasova sudu može biti priključen i jedan stranac.

Na izloženi način ostvaruje se suradnja država Unije u domeni unutrašnjih poslova. A njihova suradnja u domeni vanjskih poslova otvaruje se preko visokih komesara, koje uzajamno jedna država postavlja kod druge. Predviđena je i mogućnost zajedničkog i mješovitog diplomatskog predstavništva Unije u stranim državama. A kod sklapanja međunarodnih ugovora predviđeno je konsultiranje dweju država Unije. Nizozemske vojne snage ne mogu stacionirati na indonežanskom teritoriju, što je logična posljedica državne samostalnosti Indonezije. Predviđeno je jedino, da će nizozemska vojna misija surađivati kod stvaranja i obučavanja indonežanske vojske.

Iz svega izloženog lako se razabire, da je veza, koja danas vezuje Nizozemsku i Indoneziju, međunarodnopravne, a ne više državno-pravne prirode. To bez obzira na postojanje simboličkog poglavara Unije, koju te dvije države čine. Po svim znacima i ta veza neće moći biti dugotrajna. Na to ukazuje naročito spor, koji je latentan između dweju država Unije s obzirom na Novu Guineju. Ta se zemlja nalazi u svom najvećem djelu još uvijek pod vlašću Nizozemske. A Indonezija je traži za sebe. To pitanje zato stvara ozbiljne teškoće u odnosima između te dvije države. Rješenje toga problema otežava još i to, što Nizozemskoj ne pripada cijela Nova Guineja, budući da je jedan dio tog velikog otoka pod upravom Australije.

Kada je državna samostalnost Indonezije bila definitivno priznata, njeno ustavno uređenje propisao je Privremeni ustav, koji je potvrdio indonežanski Parlament 14. decembra 1949. godine. Taj je Ustav izgradio ustavno uređenje, bar u izvjesnoj mjeri, na federativnom načelu. Već je u članu 1. toga Ustava bilo rečeno, da je Indonezija federativna država. Zato se ona tada i zvala Sjedinjene Države Indonezije. Međutim uređenje te države na federativnom načelu bilo je kratkotrajno. Kako je federativno uređenje nove države ojačalo u znatnoj mjeri lokalne partikularizme, pa zato dovelo u opasnost i samu egzistenciju države, ono je već 15. avgusta 1950. godine zamijenjeno unitarističkim uređenjem. Indonezija je tako postala unitaristička država. O tome je prethodno postignut sporazum između centralne vlade i vlada posebnih jedinica. Dvodomni sistem zamijenjen je jednodomnim. Vlade posebnih jedinica ukinute su, tako da je ostala samo centralna vlada. Država je podijeljena na deset pokrajina (3 na Javi, 3 na Sumatri, 3 na Istoku Indonezije i 1 na Borneu) sa dosta širokom samoupravom. Ustavno uređenje Indonezije normirano je danas Privremenim ustavom Republike Indonezije od 15. avgusta 1950. godine.

Prema tome prvobitno uređenje Indonezije na federativnom principu ima danas samo historijsku vrijednost, ali je ono zato ipak od interesa za razvoj federalizma. Vidjet ćemo kasnije, koliko je

u tom kratkom razmaku vremena ustavno uređenje te zemlje bilo izgrađeno na federativnom načelu. Sada ćemo samo spomenuti, na koji je originalan način Ustav od 1949. godine rješio pitanje stupanja posebnih država u federaciju i prihvaćanja Ustava od njihove strane. Taj su Ustav, pošto ga je izglasao indonežanski Parlament, potpisali delegati pet posebnih država, koje su formirale novu federativnu državu. Već je to bilo specifično kod donošenja toga Ustava. Njegovo potpisivanje od strane delegata posebnih država značilo je njegovo prihvaćanje od strane tih država. Tako je već donošenje toga Ustava imalo u neku ruku formu ugovora.

Ali to nije sve. U tome je Ustavu bilo predviđeno, da će definitivni Ustav donijeti Ustavotvorna skupština. Čak je bio određen i njen sastav. Ali je od naročitog interesa, da je tu također bilo predviđeno, da svaki participirajući teritorij mora imati mogućnost da prihvati taj Ustav, i da će onaj, koji ga ne prihvati, imati pravo da pregovara o svojim odnosima s jedne strane sa Sjedinjenim Državama Indonezije i s druge strane s Kraljevinom Nizozemskom (čl. 189., t. 4.). Tako je izričiti pristanak svake posebne jedinice bio potreban kako za ulazak u novu federativnu državu, tako i za Ustav te države.

VI. — Širenje federativnog načela poslije Drugog svjetskog rata u Africi

1. — Poslije Drugog svjetskog rata federativno načelo došlo je do izvjesnog izražaja i u dvijema afričkim državama, i to kao posljedica osamostaljenja nekih teritorija, koji su prije toga rata bili pod vlašću Italije. Stvaranje tih država je djelo Ujedinjenih Nacija. A intervencija te međunarodne organizacije u pitanje bivših italijanskih kolonija u Africi bila je posljedica nemogućnosti velikih pobjeničkih sila da to pitanje suglasno rješe.

Potsdamska konferencija (juli-august 1945.) povjerila je rješavanje problema italijanskih kolonija u Africi Vijeću ministara vanjskih poslova četiriju velikih sila (USA, Velika Britanija, SSSR i Francuska). Na svom prvom sastanku u Londonu (11. septembra i 2. oktobra 1945.) to je Vijeće načelno odlučilo, da se sve te kolonije oduzmu Italiji, ali nije moglo da dođe do suglasnosti o tome, što će biti s njima ubuduće. Isto je bilo i na sastanku toga Vijeća u Parizu (april-maj 1946.).

U ugovoru o miru s Italijom, koji je sastavljen na Pariskoj mirovnoj konferenciji (juli-oktobar 1946.), a potpisan 10. februara 1947. godine, Italija se odrekla svih svojih kolonija (Libije, Eritreje i Somalije). Sudbinu tih kolonija imale su po tome ugovoru da rješe vlade USA, Velike Britanije, SSSR-a i Francuske u roku od godine dana, računajući taj rok od dana stupanja na snagu mirovnog ugovora, i to u smislu Deklaracije tih vlada, koju su one potpisale istoga dana kada i mirovni ugovor. Ta je deklaracija dodata tom ugovoru kao dodatak XI. Po njoj su se spomenute vlade obavezale da će, ukoliko se ne sporazumu o sudbini bivših italijanskih kolonija u propisanom roku od godine dana, pitanje iznijeti pred Generalnu skup-

štinu Ujedinjenih Nacija, da bi ga ona razmotrila i učinila preporuku za njegovo rješenje. One su se ujedno u toj Deklaraciji obavezale da će preporuku Generalne skupštine prihvatiti i preduzeti potrebne mjere za njeno izvršenje.

2. — Vlade četiriju velikih sila nisu se sporazumjele o sudbini bivših italijanskih kolonija u propisanom roku i zato je to pitanje poslije isteka toga roka došlo pred Gegeralnu skupštinu Ujedinjenih Nacija. Ta je Skupština u svojoj rezoluciji od 21. novembra 1949. godine preporučila, da se Tripolitaniya, Kirenajka i Fezan spoje u nezavisnu državu Libiju, i to što prije, a najkasnije 1. januara 1952. godine. Ona je ujedno preporučila, da ustav te nove države donese izabrana Narodna skupština. Generalna skupština, međutim, nije učinila nikakvu preporuku, koja bi se odnosila na ustavno uređenje te države. Ona je — što je razumljivo — prepustila rješavanje toga pitanja libijskom narodu. Ona je samo, u cilju pomaganja tom narodu oko formiranja njegove samostalne države, odredila jednog komesara Ujedinjenih Nacija i jedno Vijeće, u kome su se nalazili pokraj predstavnika šest država (USA, Velike Britanije, Francuske, Italije, Egipta i Pakistana) i po jedan predstavnik svake od tri oblasti Libije i jedan predstavnik libijskih manjina.

U međuvremenu Kirenajka i Tripolitaniya bili su pod upravom Velike Britanije, a Fezan pod upravom Francuske. Oni su već tada dobili dosta široku unutrašnju autonomiju.

Generalna skupština Ujedinjenih Nacija pozabavila se ponovno pitanjem Libije na svom jesenjem zasjedanju 1950. godine. Tada je ona, 17. novembra, izglasala novu rezoluciju u kojoj je preporučila, da se libijska Narodna skupština sastane što prije, ali svakako prije 1. januara 1951.; da ta Skupština ustanovi privremenu vladu Libije što prije, ali svakako prije 1. aprila iste godine, i da Upravne vlasti (Vel. Britanija i Francuska) prenesu postepeno sve svoje vlasti na tu vladu do 1. januara 1952. godine. Time je Generalna skupština preporučila etape, kroz koje je Libija imala da dođe do svoje pune nezavisnosti.

Libijska Narodna skupština sastala se u Tripolisu 25. decembra 1950. godine i već je 2. decembra odlučila, da će Libija biti federativna država. Ona je ujedno odlučila, da će Libija biti monarhija. Poslije toga su prvo ustanovljene privremene vlade u trima oblastima, a zatim je, koncem marta 1951. godine, ustanovljena i privremena centralna vlada.

Ustav nove federativne države promulgiran je 7. oktobra 1951. godine, i nekoliko dana poslije toga britanski i francuski rezidenti izdali su proklamaciju o prenošenju svih vlasti na organe nove države. Ta je država službeno proglašena 24. decembra iste godine pod imenom Ujedinjeno kraljevstvo Libije. Toga dana je i Ustav stupio na snagu. Generalna skupština Ujedinjenih Nacija primila je sve to k znanju svojom rezolucijom od 1. februara 1952. godine. U njoj je i izrazila mišljenje, da nova država treba da bude primljena za člana Organizacije Ujedinjenih Nacija.

3. — Za Eritreju je Generalna skupština Ujedinjenih Nacija preporučila, rezolucijom od 2. decembra 1950. godine, da se ona kao autonomna jedinica pripoji Etiopiji.

Nastala 1890. godine spajanjem italijanskih posjeda Asab i Masanah, Eritreja je poslužila Italiji kao baza za zauzimanje Etiopije. Prvi njen pokušaj za postizavanje toga cilja koncem XIX. stoljeća (1895.—1896.) ostao je bez uspjeha. Međutim 1936. godine on je, na poznat način, postignut. Etiopije je tada nestalo kao samostalne države. Ali nju su britanske vojne snage oslobodile još u prvim mjesecima 1941. godine. Time je samostalnost te zemlje uspostavljena. Britanske vojne snage su u isto vrijeme zauzele i italijansku Eritreju, koja je do donošenja definitivne odluke o njenoj daljnjoj sudbini stavljena pod upravu Velike Britanije.

U spomenutoj rezoluciji Generalne skupštine Ujedinjenih Nacija bilo je također predviđeno, da Eritreja, jednom priključena Etiopiji, treba da ima zakonodavnu, upravnu i sudsku vlast za lokalna pitanja, i da u nadležnost centralne vlasti treba da spadaju: obrana, vanjski poslovi, novac i finansije, vanjska trgovina i vanjski saobraćaj, uključujući i luke. Rezolucija je sadržavala i detaljnije odredbe o pripajanju Eritreje Etiopiji, kao i odredbe o prelaznom periodu s tim, da on ima da traje najkasnije do 15. septembra 1952. godine. Za to vrijeme imala je da se formira eritrejska vlada, da se donese eritrejski ustav i izvrši spajanje Eritreje i Etiopije. Na tome su imali da rade: povjerenik OUN, britanska upravna vlast, etiopiska vlada i stanovništvo Eritreje. Akt o spajanju imao je da ratificira car Etiopije i da potvrdi povjerenik OUN, a Ustav Eritreje imala je da izglasa eritrejska Skupština i da ga potvrdi car Etiopije. Tekst toga Ustava imao je još da se podnese Generalnoj skupštini OUN.

Sve su te radnje bile izvršene u roku, koji je odredila Generalna skupština OUN, tako da danas Eritreja čini sastavni dio Etiopije, ali sa određenim autonomnim pravima. Ta država pruža danas neke karakterne crte federacije, ali se u znatnoj mjeri i odvađa od tradicionalnog tipa federativne države. Na to nam ukazuje već i način, na koji je izvršeno spajanje Etiopije i Eritreje, ili bolje rečeno priključenje druge prvog, koja je dotle bila čisto unitaristička država. To je priključenje izvršeno zapravo zajedničkom odlukom eritrejske Skupštine i etiopskog državnog poglavara, budući da je Ustav Eritreje, koji je izglasala predstavnička skupština te zemlje i koji je odlučio pripajanje Eritreje Etiopiji, morao još potvrditi i etiopski državni poglavar. Nije dakle to učinjeno donošenjem zajedničkog ustava, kako to biva prilikom stvaranja federativne države. Zatim i sama podjela poslova između Eritreje, kao autonomne jedinice, i centralne vlasti izvršena je eritrejskim Ustavom. U njemu je određeno, koje poslove ta zemlja zadržava za sebe, a koje prenosi na centralnu vlast. Ali tu se opet ne smije smetnuti s uma, da taj Ustav nije samostalno djelo Eritreje odnosno njene predstavničke skupštine, nego i djelo etiopskog državnog poglavara. Tome treba dodati, da je car Etiopije ujedno i car Eritreje. Njega u Eritreji predstavlja lice, koje on postavlja i koji nas tu podsjeća, i s obzirom na njegov lični položaj i s obzirom na njegove nadležnosti, na državnog poglavara. Tu moramo naročito spomenuti njegovo pravo potvrđivanja akata eritrejske Skupštine, koje ona donosi u granicama autonomije te zemlje. Tome treba još dodati, da je državljanstvo Etiopije odvojeno, iako je predviđeno, da državljani jedne imaju politička prava

i u drugoj zemlji. Istina je, da je predviđeno, da će Eritreja biti predstavljena i u centralnim zakonodavnim i upravnim organima, što je razumljivo, budući da će ti organi biti u znatnoj mjeri nadležni i za tu zemlju. Ali sve skupa daje utisak, bar za sada, da se tu ne radi o pravoj federativnoj državi, nego više o unitarističkoj državi, u kojoj jedan dio, Eritreja, ima dosta široku unutrašnju autonomiju. Uostalom pitanje Etiopsko-Eritrejske zajednice bilo bi vrijedno specijalnog i dubljeg proučavanja, koje za sada, s obzirom na podatke s kojima raspolazemo, nije još moguće.

VII. — Postanak jugoslovenske federativne države

Drugi svjetski rat i borba, koju su jugoslovenski narodi tada vodili, doveli su do stvaranja jedne nove federativne države, Jugoslavije. Razlozi za primjenu federativnog načela u ustavnom uređenju te države bili su nacionalne prirode, a samo u izvjesnoj mjeri i neki drugi razlozi, naročito historijski.

Prilikom stvaranja prve jugoslovenske države nije se vodilo računa o tim razlozima i činjenicama, i na mjesto federativnog primijenjeno je unitarističko načelo. Pa ne samo to. Nije se tražio ni izričiti pristanak svih jugoslavenskih naroda za ulazak u zajedničku državu, niti takav njihov pristanak za njeno ustavno uređenje. Zbog toga — a i zbog drugih razloga, naročito zbog tadašnjeg društvenog uređenja — prva jugoslavenska država nije počivala na solidnim osnovama, što se jasno ispoljilo prilikom napada fašističkih država na nju 1941. godine.

Zato se prilikom osnivanja i izgradnje nove jugoslavenske države, koja je bila rezultat uspjeha Narodnooslobodilačke borbe i Narodne revolucije za vrijeme i poslije Drugog svjetskog rata strogo vodilo računa prije svega o tome, da egzistencija nove jugoslavenske države počiva na slobodnom pristanku svih njenih naroda, i s druge strane o tome, da njeno ustavno uređenje bude izgrađeno na federativnom načelu.

Do osnivanja nove jugoslavenske države na tim osnovama došlo je još za vrijeme trajanja Drugog svjetskog rata, kada je razvoj prilika dozvolio, da se predstavnici svih jugoslavenskih naroda o tome izjasne. Odluku o tome donijelo je tadašnje predstavničko tijelo svih jugoslavenskih naroda, AVNOJ (Antifašističko Vijeće Narodnog oslobođenja Jugoslavije), na svom Drugom zasjedanju u Jajcu 29. i 30. novembra 1943. godine. To se tijelo formiralo godinu dana ranije (26. i 27. novembra 1942. u Bihaću) i u njega su ušli predstavnici svih naroda Jugoslavije. Ali tada još nisu donijete odluke o stvaranju nove zajedničke države i o načelima na kojima će ona počivati. Međutim u Rezoluciji, koju je AVNOJ tada donio, bilo je već riječi o stvaranju buduće bratske zajednice jugoslavenskih naroda na bazi »njihove pune slobode i ravnopravnosti«, a to se moglo ostvariti samo uređenjem države na federativnom načelu. Do ostvarenja te zajednice došlo je na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, kada je odlučeno njeno stvaranje i kada je propisano njeno privremeno ustavno uređenje.

Ne pretjeruje se zato kada se kaže, da su to zasjedanje AVNOJ-a i odluke, koje je on tada donio, od naročitog historiskog značenja za sve jugoslavenske narode. Tada su sve te odluke donijete u AVNOJ-u jednoglasno. A kako je to tijelo bilo sastavljeno od predstavnika svih jugoslavenskih naroda, nova država tih naroda bila je tako obrazovana na bazi njihova pristanka. A taj je pristanak postignut, jer se sada radilo o stvaranju zajedničke države na osnovama, koje su se bitno razlikovale od onih, na kojima je počivala prva jugoslavenska država. Pristanak svih jugoslavenskih naroda na ulazak u takvu novu zajedničku državu ispoljio se kratko vrijeme poslije toga ponovo, sada odvojeno kod svakoga od njih, kada su odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a naknadno izričito odobrila njihova predstavnička tijela. On se poslije toga očitovao još izrazitije prilikom donošenja saveznog i republičkih ustava. Sve su te ustave donijele ustavotvorne skupštine, koje su bile neposredno izabrane na bazi sistema općeg prava glasa u punom smislu riječi. Kod donošenja saveznog Ustava to je došlo naročito do izražaja u drugom domu Ustavotvorne skupštine, Skupštini naroda, koji je bio sastavljen od predstavnika posebnih jedinica, i to po načelu ravnopravnosti. Savezni Ustav je bio izglasen i svim glasovima toga doma. A u republičkim ustavima, koji su samostalno djelo svake republike odnosno svakog naroda, taj je pristanak jasno i nedvojbeno izražen. U svim tim ustavima je rečeno, da se odgovarajuća narodna republika »na temelju prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na ocjepljenje, izražavajući slobodnu volju svoga naroda, ujedinila na osnovu načela ravnopravnosti« s ostalim narodnim republikama »u saveznu državu — Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju« (čl. 2.).

Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a odlučeno je također, da će nova jugoslavenska država biti izgrađena na federativnom načelu. Potreba izgradnje te države na federativnom načelu bila je toliko nedvojbojena, da je AVNOJ već tada mogao to načelo proglasiti kao definitivno načelo ustavnog uređenja države, koju je tada stvorio. To zato, jer se samo na tome načelu može postići u višenacionalnoj državi ravnopravnost svih naroda, koji nju čine. »Da bi se ostvario princip suverenosti naroda Jugoslavije« — izrazio je tada tu misao AVNOJ u svojoj Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom princip suverenosti naroda Jugoslavije« — izrazio je tada tu misao svojih naroda, i da nikada više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike, Jugoslavija se izgrađuje i izgrađit će se na federativnom principu, koji će obezbijediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovonaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.«

Tako je AVNOJ konstatirao i sankcionirao postojanje šest posebnih jedinica federativne Jugoslavije. Ne bi se moglo reći, da ih je on tada tek ustanovio, budući da se njihovo postojanje ispoljavalo — kao što se ispoljavala i veza, koja je te jedinice spajala u jednu cjelinu — već od početka Narodnooslobodilačke borbe. Takav sastav federativne jugoslavenske države odgovarao je također i odgovara u najvećem dijelu i njezinu nacionalnom sastavu. Svaki konstitutivni narod te države dobio je svoju posebnu jedinicu (narodnu republiku),

i tako je došao u mogućnost da se u njoj nesmetano nacionalno i državnopravno razvija. A federativna veza, koja ih sve spaja u jednu državu, to im razvijanje ne samo olakšava, nego ga i čini uopće mogućim. Ali kako Jugoslaviju čine pet konstitutivnih naroda, a podijeljena je na šest posebnih jedinica (narodnih republika), to se egzistencija jedne od njih ne zasniva na narodnosnoj osnovi. To je slučaj s Bosnom i Hercegovinom. Drugi su razlozi zahtijevali, da se toj zemlji dade status posebne jedinice jugoslavenske federativne države.

Tako je primjenom federativnog načela u ustavnom uređenju jugoslavenske države dato jedino moguće rješenje zajedničkog života jugoslavenskih naroda u istoj državi na bazi njihove ravnopravnosti i jednakosti. »To je rješenje — po riječima Maršala Tita — »najnaprednije rješenje nacionalnog pitanja; rješenje, koje svakom narodu, svakoj federalnoj republici posebice osigurava svestrani politički, kulturni i ekonomski razvitak... U isto vrijeme, takvo rješenje nacionalnog pitanja omogućava, da stvoreno bratstvo i jedinstvo naroda Jugoslavije ostane trajno i nesalomljivo. Takvo federativno uređenje Jugoslavije baš i čini našu novu državu monolitnom i nerazrušivom. Prema tome, to je istinski demokratsko rješenje nacionalnog pitanja u našoj zemlji, i baš zbog toga predstavlja jedan od snažnih stupova, na kojima počiva nova Jugoslavija.« (*Temelji demokratije novoga tipa*).

Federativno načelo, kao jedno od temeljnih načela ustavnog uređenja Jugoslavije, potvrdila je kasnije i savezna Ustavotvorna skupština, i to prvo u Deklaraciji o proglašenju Federativne Narodne Republike Jugoslavije, koju je izglasala 29. novembra 1945., i u Ustavu, koji je izglasala i proglasila koncem januara 1946. godine. Ona je tom prilikom i primijenila institucije, koje uglavnom odgovaraju tradicionalnom federativnom uređenju države.

Jugoslavija je ostala federativna država i poslije donošenja Ustavnog zakona od 13. januara 1953., koji je u velikoj mjeri izmijenio Ustav od 1946. godine. Donošenje toga Ustavnog zakona iziskivao je cijeli razvoj i evolucija, kroz koje smo prošli poslije stupanja na snagu Ustava od 1946. godine s obzirom na naš društveni, ekonomski i politički život. Spomenuti zakon je s jedne strane uskladio ustavne propise s ostvarenim razvojem; s druge strane je ukazao put za daljnju izgradnju socijalističkog društva, i s treće strane je propisao novu organizaciju saveznih i načela za organizaciju republičkih državnih organa, kakve iziskuju naše nove unutrašnje potrebe i naši novi odnosi sa stranim državama.

Ne bi se, međutim, moglo reći, da primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Jugoslavije nije tim Ustavnim zakonom doživjela nikakvu promjenu. Promjena ima, samo se na osnovu njih — vidjet ćemo — ne bi mogao izvesti zaključak, da je federativno načelo kod nas u cjelini oslabljeno. Ono je oslabljeno na jednoj strani, i to iz naročitih razloga, ali je zato pojačano na drugoj odnosno na drugim stranam.

VIII. — Slabljenje federativnog načela u starim federativnim državama

Do sada smo mogli konstatirati prostorno širenje federativnog načela, tj. njegovu primjenu u sve većem broju država. Ali uporedo s tim širenjem zapaža se i znatno slabljenje toga načela s obzirom na njegov sadržaj. To se slabljenje zapaža ne samo u novim federativnim državama, nego i u starim. U tim drugima to se događa ili postepenim mijenjanjem ustavnih propisa, ili faktičkim putem bez da se dira u ustavne propise. To važi naročito s obzirom na podjelu nadležnosti između federacije i njenih posebnih jedinica. A to je baš jedna od najbitnijih točaka federativnog uređenja države. (V. o tehnici te podjele: D-r Đorđe Tasić, *Prilog pitanju o tehnici podjele nadležnosti u savezним državama*, u *Arhivu za pravne i društvene nauke*, 1939., str. 385. i d.). Tako se u tome pitanju stare federativne države postepeno približuju unitarizmu. U novim federativnim državama to se očituje još u jačoj mjeri, i to ne samo s obzirom na spomenutu podjelu nadležnosti, nego i s obzirom na način rješenja nekih drugih, također važnih problema federativnog uređenja države.

Jačanje nadležnosti federacije na štetu posebnih jedinica zapaža se u skoro svim starim federativnim državama. Razumije se, da u tim državama podjela nadležnosti između federacije i posebnih jedinica nije bila ni odmah u početku izvršena na jednak način. Broj i vrste poslova, koji su se povjeravali federaciji, varirao je, tako da je prema tome varirala i jačina autonomije (po sadržaju) posebnih jedinica. Kasnije, međutim, ta je autonomija postepeno slabila u skoro svim tim državama širenjem nadležnosti federacije. Razlog tome treba tražiti u velikoj mjeri u širenju intervencije države u ekonomska i socijalna pitanja, koje je došlo do izražaja i u svim tim federativnim državama. Kako rješavanje tih pitanja zahtijeva jednoobraznost za cijelu državu, ono je obično stavljeno u nadležnost federacije, bar u svom većem dijelu.

To se zapaža naročito u USA, gdje je ta evolucija započela već koncem XIX. stoljeća, ali napreduje bržim tempom naročito u posljednjim godinama. Nekada se smatralo u USA, da je podjela nadležnosti između federacije i posebnih država izvršena tako, da se federacija ne smije miješati u nadležnost posebnih država, ni posebne države u nadležnost federacije. To je pravilo tada bilo i poštivano. A kada je kasnije federacija počela da zadire u nadležnost posebnih država, federativni Vrhovni sud nastupio je kao zaštitnik te nadležnosti kroz svoje pravo ispitivanja ustavnosti zakona. Pravnu podlogu za to on je našao u odredbi X. Ustavnog amandmana, koja je propisala: da su vlasti, koje nisu Ustavom delegirane federaciji, ili koje on ne uskraćuje posebnim državama, rezervirane respektivno za posebne države ili za narod. Tako je federativni Vrhovni sud počeo da proglašava protivustavnima federativne zakone, za koje je našao da su zadrli u nadležnost posebnih država.

U stvari, međutim, iza takvog stava i takvog postupka Vrhovnog suda krilo se nešto drugo. Proglašavanjem federativnih zakona protivustavnim, iz razloga zadiranja u nadležnost posebnih država,

on je sprječavao intervenciju federativne države u ekonomska i socijalna pitanja i štitio liberalizam, koji je više odgovarao interesima kapitalističke klase. Zapravo to je bio glavni razlog takvog stava Vrhovnog suda, budući da se skoro uvijek radilo o federativnim ekonomskim i socijalnim zakonskim mjerama. Zaštita nadležnosti posebnih država, koja je uvijek naglašavana, služila je samo kao pravna podloga i paravan za postizavanje glavnog cilja.

Samo to i takvo sprječavnje donošenja federativnih ekonomskih i socijalnih zakona nije moglo ostati trajno. Ekonomski razvoj, a i drugi razlozi, zahtijevali su sve u većoj mjeri napuštanje punog liberalizma, pa tako i zadiranje federacije u nadležnost posebnih država. Zbog toga je moralo doći i do promjene u držanju federativnog Vrhovnog suda prema takvim federativnim zakonima. Nije do toga došlo na lak način. Bilo je za to potrebno, da se 1937. godine izvrše i neke promjene u sastavu toga suda, kako bi se, ako ne sasvim eliminirao, a ono bar ublažio njegov konzervativizam. Poslije toga on nije više iz tih razloga proglašavao federativne zakone protivustavnima.

Tako je u USA zapravo nestalo stroge odvojenosti federativne nadležnosti od nadležnosti posebnih država, kakva ona proizlazi iz teksta Ustava. Nije u tome smislu Ustav izmijenjen, ali faktički federacija sve više zadire u domenu posebnih država, i federativni Vrhovni sud to više ne smatra protivustavnim. On čak smatra, da danas nema pitanja iz nadležnosti posebnih država, u koje se ne bi mogla umiješati federacija. Obratno on smatra, da se posebne države ne bi mogle umiješati u poslove iz nadležnosti federacije.

U praksi federacija, kad pristupi donošenju zakona o nekom pitanju iz domene posebnih država, ne regulira to pitanje u cijelosti, nego postavlja samo glavna načela, na osnovu kojih ga onda posebne države nomiraju detaljnije. (V. поближе o takvim federativnim zakonima: Roger Pinto, *Etats-Unis. La réforme de l'Etat*, u *Revue du droit public*, 1950., str. 90. i d.). Na taj se način posebne države sve jače vezuju federativnim zakonima, a njihova se unutrašnja autonomija sve više sužava. Taj proces ide stalno naprijed u istom pravcu, tako da neki već postavljaju pitanje, da li se tu možda ne radi o pretvaranju posebnih država u obične pokrajine. (Tako na primer R. Pinto u gore citiranoj raspravi, u *Revue du droit public*, 1950., str. 99.). Drugim riječima, da li se tu možda ne radi o pretvaranju federativne države u unitarističku.

To bi se pitanje za USA moglo postaviti i zbog nečeg drugog. Federativno uređenje države karakterizira ne samo autonomija posebnih jedinica s obzirom na poslove, koji nisu preneseni na federaciju, nego i sudjelovanje posebnih jedinica u vršenju onih poslova, koji su preneseni na federaciju. Normalno se to sudjelovanje ispoljava preko federativnog drugog doma, u kome se nalaze predstavnici tih jedinica. U USA taj je dom Senat, u koji sve posebne države šalju po dva predstavnika. Kod donošenja federativnih zakona on je ravnopravan Skupštini predstavnika (prvom domu Kongresa), budući da se oni ne mogu donositi bez njegova pristanka. Ali Ustav USA povjerio je Senatu i neke specijalne nadležnosti. Njegov pri-

stanak je potreban za imenovanje mnogih visokih federativnih funkcionera, a osim toga i za ratifikaciju međunarodnih ugovora. Naročito je ta druga nadležnost Senata uvijek bila smatrana kao naročito važna. Kroz nju se ispoljavalo sudjelovanje Senata u upravljanju vanjskim poslovima USA. A kako je Senat satsavljen od predstavnika posebnih država, tu se očituje i sudjelovanje tih država, naročito s obzirom na činjenicu, da je za donošenje odluke o ratifikaciji međunarodnog ugovora propisana većina od dvije trećine prisutnih članova.

Ali uloga Senata kod sklapanja međunarodnih ugovora očituje se prema ustavnim propisima i na jedan drugi način. To se događa još prilikom pregovaranja, jer po Ustavu pregovora Predsjednik, ali je on dužan da o pregovorima obavještava Senat i traži njegovo mišljenje. Ustav je dakle propisao intervenciju Senata u obim glavnim fazama sklapanja međunarodnih ugovora.

Međutim već je dugo vremena praksa odstupila od tih ustavnih propisa, što je u znatnoj mjeri smanjilo ulogu Senata kod sklapanja međunarodnih ugovora. To se zapaža naročito u novije vrijeme. Tako je, prije svega, skoro sasvim nestalo njegove uloge u fazi pregovaranja. Pregovara Predsjednik sam. On jedino — ne uvijek, ali često puta — određuje jednog ili nekoliko utjecajnih senatora za pregovarače. Razumiye se, da oni pregovaraju po predsjednikovim instrukcijama. Ta praksa nije u skladu s Ustavom, jer on proglašuje svaku javnu funkciju USA (*office under the United Statets*) nepodudarnom sa senatorskim i zastupničkim mandatom (čl. I., odeljak 6., stav 2.).

Još je važnija promjena do koje je u praksi došlo u fazi ratifikacije. Potreba pristanka Senata za ratifikaciju, naročito s obzirom na kvalifikovanu većinu kojom je Senat mora izglasati, stvarala je ozbiljne teškoće Predsjedniku kod upravljanja vanjskim poslovima. Bilo je slučajeva, kada je Senat uskratio svoj pristanak, a bilo je i slučajeva, kada je izglasao izmjene u ugovoru. Predsjednik tada nije mogao ratificirati tako izmijenjeni ugovor, nego je morao ili odustai od ratifikacije, ili izdejstvovati pristanak druge odnosno drugih država potpisnica na izmjene, koje je Senat izglasao. Bilo je istina i slučajeva, kada je Predsjednik i bez toga ratificirao ugovor s tim izmjenama. Samo to s jedne strane nije bilo u skladu sa zahtjevima diplomatske kurtoazije, a s druge strane u takvu slučaju druga odnosno druge države potpisnice su mogle uskratiti ratifikaciju ugovora. Bilo je najposlije i slučajeva, kada Senat nije formalno izmijenio ugovor, nego je pozvao Predsjednika da ga ratificira s rezervama s obzirom na neke njegove odredbe. U takvu se slučaju s obzirom na te odredbe isključuje primjena ugovora. U stvari, međutim, i tada se radilo o izmjeni ugovora, za koju je bio potreban pristanak druge odnosno drugih država potpisnica.

Svi takvi slučajevi dovodili su Predsjednika uvijek u nezgodnu situaciju s obzirom na njegovo istupanje u međunarodnim odnosima. Zato se u praksi počelo da postupa ovako. Pristanak Senata prema propisima Ustava traži se još uvijek za ratifikaciju sporazuma, koji se sklapaju u formi ugovora. Taj se, međutim, zahtjev zaobilazi,

kada se sporazumi sklapaju u drugim formama. Te sporazume ratificira ili sam Predsjednik (*executive agreements*) ili uz prethodni ili naknadni pristanak oba doma Kongresa. Taj se pristanak daje ili u formi zakona ili u formi zajedničke rezolucije, koji se izglasavaju u oba doma običnom većinom. Pristanak u formi zakona daje se obično prije sklapanja sporazuma. U takvu slučaju zakonom se ovlašćuje Predsjednik da preuzme u ime USA neke obaveze. On tada određuje i uvjete i granice tih obaveza. Pristanak domova u formi rezolucije domova daje se obično poslije sklapanja sporazuma.

U USA raspravlja se dosta o tome, kakva je razlika po sadržaju između takvih sporazuma i sporazuma, koji se sklapaju u formi ugovora, koji se podnose Senatu na odobrenje. Pitanje se tu naime postavilo, koja pitanja mogu biti riješena sporazumima, koji se ne podnose Senatu na potvrdu prema propisima Ustava. I s obzirom na to pitanje zapaža se u novije vrijeme značajna evolucija. U početku se smatralo, da se takvim sporazumima ne mogu rješavati sva pitanja. Međutim danas prevladuje mišljenje, da između tih sporazuma i ugovora, koji se podnose Senatu na potvrdu, nema nikakvih razlika. Drugim riječima, da se takvim sporazumima mogu rješavati sva pitanja, kao i ugovorima. Što više smatra se, da se takvi sporazumi ne moraju ni podnositi domovima Kongresa, i da oni imaju isto dejstvo, kao i ugovori.

Na taj je način s jedne strane znatno umanjena uloga Senata kod sklapanja međunarodnih ugovora, a s druge strane je povećana uloga Predsjednika. U isto vrijeme je u toj domeni i Skupština predstavnika (prvi dom) stekla izvjesnu ulogu. U stvari, kako će se postupiti, odnosno da li će se u konkretnom slučaju kod sklapanja međunarodnog ugovora dati neka uloga Senatu odnosno Skupštini predstavnika, i kolika, zavisi od Predsjednika. On će ugovor prema propisima Ustava podnijeti Senatu na odobrenje, ako je siguran, da će on u tom tijelu dobiti potrebnu većinu; a ako u to sumnja, on će ga podnijeti obim domovima, i tada je potrebna obična većina; a ako sumnja, da će sporazum postići i tu većinu u domovima, sklopiti će sporazum sam. Razumije se, da će prilikom izbora između tih alternativa Predsjednik uvijek voditi računa o političkim prilikama, kao i o tome na koje se pitanje sporazum odnosi. (V. R. Pinto, *Etats-Unis. La Réforme du Congrès*, u *Revue du droit public*, 1950., str. 349. i d.).

Za određivanje jačine primjene federativnog načela u USA nesumnjivo je važna i činjenica, da federacija tu širi svoju nadležnost na račun nadležnosti posebnih država i ugovorima, koje ona sklapa sa stranim državama. Za sklapanje tih ugovora nadležna je samo federacija. Ali ona često tim ugovorima rješava i pitanja, koja su prema Ustavu u nadležnosti posebnih država. U USA se mnogo raspravljalo o tome, da li je takav postupak federacije u skladu s podjelom nadležnosti između federacije i posebnih država, koju je propisao federativni Ustav. Zaštitnici prava posbnih država odgovarali su na to pitanje negativno, dok su drugi, koji su težili jačanju vlasti federacije, odgovarali pozitivno. Najvažnije je, međutim, da je Vr-

hovni sud zauzeo to drugo stajalište, i to još u doba, kada je smatrao, da federacija ne može zadirati u nadležnost posebnih država svojim zakonima. Kadagod se postavilo pitanje podudarnosti ugovora sa zakonom posebne države, koji regulira neko pitanje iz njene nadležnosti, Vrhovni sud je proglasio ugovor valjanim. (V. o tim presudama Vrhovnog suda: Stanley Hofmann, *Etats-Unis. Système fédéral et accords internationaux*, u *Revue du droit public*, 1953., str. 121 i d.). Tako se došlo do pravila, po kome federacija nije kod sklapanja međunarodnih ugovora ograničena samo na pitanja, koja su po Ustavu u njenoj nadležnosti. Što više, po najnovijoj judikaturi Vrhovnog suda to pravilo važi ne samo za sporazume, koje federacija sklapa u formi ugovora, nego i za sporazume, koje sklapa u drugim formama. Ako sada uzmemo u obzir promjenu stava Vrhovnog suda, poslije 1937. godine, i s obzirom na pitanje mogućnosti proširivanja nadležnosti federacije na račun nadležnosti posebnih država federativnim zakonima — o čemu smo govorili ranije — onda se stvarno to proširivanje vrši i federativnim zakonima i međunarodnim sporazumima, koje sklapa federacija. Zato Hofmann opravdano kaže u citiranoj raspravi (u *Revue du droit public*, 1953., str. 155.): »Revizija Ustava u cilju uništavanja federalizma može se preduzeti ne samo sredstvom, koje je on sam predvidio, nego također i sredstvom, koje on nije poznavao i koje je nametnuo običaj. Za američku vladu, kada ona pregovara sa stranom zemljom, Sjedinjene Države mogu se izjednačiti s unitarističkom državom.«

Za nas ne može biti sumnje u to, da su na taj način praksom izmijenjeni ustavni propisi o sklapanju međunarodnih ugovora. Bilo je prijedloga, naročito poslije Prvog svjetskog rata, da se u tome smislu i izmijeni tekst Ustava, ili da se bar propisana većina od 2/3 u Senatu smanji na običnu većinu. Međutim se do sada takvoj izmjeni Ustava nije pristupilo.

Ostaje dakle činjenica, da je uloga Senata kod sklapanja međunarodnih ugovora znatno smanjena. Njegova je, međutim, uloga ostala neokrnjena kod davanja pristanka za imenovanje diplomatskih predstavnika USA u stranim državama. Ali to sredstvo za utjecanje na vođenje vanjske politike već je od manjega značenja, i više je posredno nego neposredno. Uostalom diplomatski predstavnici rade po instrukcijama Predsjednika, i Predsjednik ih može opozvati bez da mu je za to potreban pristanak Senata. Nije bez značaja, da ni za odustajanje od sklopljenog i ratificiranog ugovora nije potreban pristanak Senata, bilo da je za to odustajanje postignut sporazum zainteresiranih država, bilo da se radi o jednostranom odustajanju, u koliko je u ugovoru za to predviđena mogućnost. Domovi mogu jedino, oba ili jedan od njih, pozvati rezolucijom Predsjednika da otkáže ugovor, ali Predsjednik ne mora to učiniti.

Ostalo bi sada pitanje, da li bi se zbog stalnog zadiranja federacije u nadležnost posebnih država i zbog spomenutog slabljenja uloge Senata kod sklapanja međunarodnih ugovora moglo reći za USA da su napustile federativno uređenje države. Mi bi na to pitanje odgovorili negativno. Mogli bi jedino reći, da je zbog spomenutih pojava i promjena federativno načelo u USA nešto, možda i u dosta jakoj mjeri, oslabljeno. Na tu pojavu nailazimo, zbog istih ili drugih

razloga, i u skoro svim drugim starim federativnim državama, negdje u većoj a negdje u manjoj mjeri. Nije, razumije se, lako odrediti točnu granicu, kod koje bi jedna federativna država prestala da to bude, ali mislimo, da se ona može smatrati federativnom sve dok u njoj nalazimo bitne karakterne crte federativnog uređenja. A to je nesumnjivo još uvijek slučaj s USA. Dovoljno je tu spomenuti pravo posebnih država da samostalno propisuju svoje ustavno uređenje i da još uvijek samostalno rješavaju neke svoje unutrašnje probleme; njihovo pravo da preko svojih predstavnika u Snatu sudjeluju u vršenju centralne vlasti, naročito zakonodavne, i uopće u određivanju unutrašnje i vanjske politike federativne države; i njihovo pravo da sudjeluju i preko svojih predstavnika u Senatu i preko svojih vlastitih zakonodavnih skupština u odlučivanju o reviziji federativnog Ustava. Potrebno je tu spomenuti još i novu praksu, koja je u USA omogućila državama da u izvjesnoj mjeri utječu na određivanje politike i rada federativne egzekutive. Samo što se taj utjecaj vrši više u regionalnom okviru, koji obuhvaća više posebnih država. To dolazi do izražaja na taj način, što Predsjednik USA nastoji, prilikom imenovanja ministara (državnih sekretara) i drugih federativnih organa, pa i članova Vrhovnog suda, koji je u toj federaciji od naročita značenja zbog njegova prava ispitivanja ustanovnosti zakona, da se ostvari izvjesna ravnoteža posebnih država na bazi regionalnoj. Na toj se bazi ostvaruje i funkcioniranje velikih federativnih ustanova i poduzeća. (Na tu činjenicu, koja nije bez značenja za funkcioniranje federativne države, ukazuje naročito R. Pinto u već cit. raspravi, u *Revue du droit public*, 1950., str. 99.).

Sve to ukazuje na to, da se razvoj ustavnopravnog života USA postepeno udaljuje od federalizma i ide k unitarizmu, ali da taj put nije još, a vjerojatno neće ni biti kroz kratko vrijeme, završen.

Širenje nadležnosti federacije na račun posebnih jedinica pojava je, na koju nailazimo i u drugim starim federativnim državama, samo što se u nekima od njih to događa postepenim izmjenama ustavnih propisa. To se zapaža naročito u Švajcarskoj, i to već prilikom temeljite revizije Ustava od 1848., koja je uslijedila 1874. godine, a zatim i prilikom kasnijih revizija. Mnoge od njih imale su za cilj daljnje jačanje centralne vlasti, naročito na polju unifikacije prava. I tu je to bila posljedica ekonomskog i društvenog razvoja, koji je imao za posljedicu širenje intervencije države na račun liberalizma. (V. o tome: Dr. Fleiner, *Die Fortbildung der schweizerischen Bundesverfassung seit dem Jahre 1874*, u *Jahrbuch des öff. Rechts*, sv. I., 1907., str. 392.; — isti: *Die Partialrevisionen der schweizerischen Bundesverfassung in der Jahre 1906—1913*, ista revija, sv. VIII. 1914., str. 461.; — Zaccaria Giacometti: *Das Verfassungsrechtsleben der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1914—1921*, ista revija, sv. XVI., 1922.; — isti: *Die Fortbildung des öffentlichen Rechts der schweizerischen Eidgenossenschaft in den Jahren 1921—1927*, ista revija, sv. XXII., 1928., str. 327; — isti: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949., str. 65. i d.).

Proširenje nadležnosti federacije na račun posebnih jedinica zapažamo i u najnovijim ustavima Argentine (čl. 68.), Brazilije (čl. 5.) i Venezuele (čl. 121.). Ali u Venezueli se događa i u praksi ono, što

smo zapazili u USA, i to možda još u većoj mjeri. Federacija zadire sve više i u one poslove, koje je Ustav prepustio posebnim jedinicama. Od nje zapravo zavisi, što će ostati u nadležnosti posebnih jedinica. Tome treba još dodati, da je u Venezueli sudstvo isključivo federativno. Ta se država, prema tome, u većoj mjeri približila unitarizmu, nego druge stare federativne države, naročito više od ostalih američkih federativnih država. I to ne toliko s obzirom na propise Ustava, koliko na stvarni ustavnopravni život te države. Tu zato nalazimo jedan dokaz više za to, da se često stvarnost ne poklapa s propisima Ustava. To se u Venezueli očituje možda još više s obzirom na odnose između glavnih federativnih organa. Težište vlasti ne nalazi se kod onoga od njih, za koga bi to izgledalo prema propisima Ustava. Prema tim propisima moglo bi se doći do zaključka, da se težište vlasti nalazi kod Kongresa, ili bar da su Kongres i Predsjednik u njihovim vlastima i međusobnim odnosima izjednačeni. U stvari, međutim, to se težište nalazi kod Predsjednika. On je gospodar egzekutive, ali također i legislative, budući da je Kongres stvarno od njega zavisao. Tako je tu podjela vlasti, koju Ustav propisuje, samo forma, koja ne odgovara stvarnosti. (Tekstove ustava Meksika, Brazila, Argentine i Venezuele v. u: Roussell H. Fitzgibbon, *The Constitutions of the Americas*).

Sudjelovanje posebnih jedinica u vršenju poslova, koji su u nadležnosti federacije, i to preko njihovih predstavnika u drugom federativnom domu, ostalo je netaknuto u skoro svim starim federativnim državama. Među te ne ubrajamo ni Njemačku ni Austriju. Primjenu federativnog načela u ustavnom uređenju tih država razmotrit ćemo za sebe, budući da je tu poslije Drugog svjetskog rata došlo ponovno do primjene toga načela.

Preko svojih predstavnika u drugom federativnom domu posebne jedinice sudjeluju naročito u vršenju federativne ustavotvorne i federativne zakonodavne vlasti. To učestvovanje je uglavnom efikasno, budući da bez pristanka toga doma nije moguće ni donošenje odluke o reviziji ustava, ni izglasavanje zakona. Lako je razumjeti, da je vrijednost toga i takvoga sudjelovanja posebnih jedinica u vršenju vlasti federacije skočila u starim federativnim državama i da stalno skače uporedo s povećanjem vlasti federacije na račun vlasti posebnih jedinica. Kada se vlast federacije povećava redovnim ustavnim putem, tj. revizijama ustava, onda se to događa s pristankom federativnog doma, u kome se nalaze predstavnici posebnih jedinica, budući da je za reviziju ustava taj pristanak neophodno potreban. Ima slučajeva, kada je za to potreban još i pristanak zakonodavnih skupština određenog broja posebnih jedinica (na pr. u USA i Meksiku), ili pristanak birača u određenom broju tih jedinica (na pr. u Švajcarskoj). Kada se na taj način prenosi sve veći broj poslova sa posebnih jedinica na federaciju, pravo tih jedinica da sudjeluju u vršenju tih poslova preko svojih predstavnika u drugom federativnom domu, kada ih već ne vrše same svaka za sebe, dobija naročitu vrijednost. Ono dobija, izgleda nam, još veću vrijednost, ako se jačanje nadležnosti federacije na račun posebnih jedinica ne događa na bazi redovnih revizija ustava, nego faktičnim načinom, putem prakse.

Sve nam to jasno pokazuje od kolike je važnosti za federativno načelo sudjelovanje posebnih jedinica u vršenju vlasti federacije, naročito ustavotvorne i zakonodavne. Sigurno se federativno načelo jača, ako se to sudjelovanje proširi i na neke federativne poslove nezakonodavne prirode, što je česti slučaj u starim federativnim državama. Na to smo već naišli u USA, iako tu to sudjelovanje ima — vadjeli smo — tendenciju slabljenja, i to osjetnog slabljenja. Na takvo širenje sudjelovanja posebnih jedinica u vršenju vlasti federacije nailazimo i u ostalim američkim federativnim državama.

I baš zbog pomanjkanja sudjelovanja posebnih jedinica u vršenju centralne vlasti teško je priznati federativni karakter ustavnom uređenju Kanade i Nove Zelandije. Te dvije države imaju također drugi dom, ali se ne bi moglo reći, da u njima sjede predstavnici posebnih jedinica, jer članove toga doma imenuje generalni guverner, dakle šef centralne egzekutive. Oni se zato ne mogu smatrati predstavnicima posebnih jedinica. U Novoj Zelandiji pokraj toga ne postoje ni pokrajinske vlade u pravom smislu riječi, tako da bi se tu posebnim jedinicama mogao prije priznati karakter samoupravnih jedinica unitarističke države, nego karakter posebnih jedinica federacije. (V. *La Nouvelle—Zélande*, u *La documentation française*, № 1471, 26. april 1951.). U Južnoj Africi polovina članova drugog doma su predstavnici posebnih jedinica, dok drugu polovinu također imenuje generalni guverner. Tako tu sudjelovanje posebnih jedinica u vršenju vlasti federacije preko predstavnika u drugom federativnom domu dolazi do izražaja, ali je ono znatno oslabljeno postojanjem imenovanih članova u tome domu, i to u jednakom broju.

Primjeri tih država jasno pokazuju, koliko malo može ostati od federativnog načela u ustavnom uređenju države, koja se inače naziva federativnom. To će nam pokazati i ustavna uređenja nekih novih država, koje se nazivaju federativnima.

IX. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Austrije

1. — Mogli bi početi s Austrijom. Nju bi se moglo uvrstiti u stare federativne države s obzirom na činjenicu, da je njeno ustavno uređenje bilo izgrađeno, iako u dosta slaboj mjeri, na federativnom principu odmah poslije Prvog svjetskog rata. Mi ćemo je, međutim, uvrstiti među nove federativne države zato, jer je nje prije Drugog svjetskog rata nestalo kao samostalne države, tako da se ona javila poslije toga rata kao nova država. Ne mijenja stvar, što je današnje ustavno uređenje te države još uvijek normirano ustavom stare Austrije od 1920., sa izmjenama i dopunama od 1925. i 1929. godine. (V. tekst Ustava Austrije sa spomenutim izmjenama: B. Mirkine—Guetzévich, *Les constitutions européennes*, 1951, I.).

U tome je Ustavu izričito rečeno, da je Austrija federativna država i da nju čine devet samostalnih zemalja (*selbstständige Länder* — čl. 2.). Ako, međutim, razmotrimo поближе način na koji su u tome Ustavu riješeni neki problemi, koji su u tijesnoj vezi s federativnim načelom, lako ćemo razabrati, da je tu to načelo primijenjeno u slaboj mjeri, odnosno da su značajna odstupanja od toga načela.

2. — Federativnom načelu protivilo bi se pravo federacije da bez pristanka zainteresiranih posebnih jedinica mijenja njihove granice i kroz to i njihovu prostornu kompetenciju. Ima, međutim, federativnih država, kojih ustavi daju to pravo federaciji i time vrijeđaju federativno načelo. Nije tu onda važno, kakvi su tu drugi uvjeti propisani za mijenjanje tih granica. Spomenuti ćemo sada, da to čini Ustav Meksika. On se istina prvo drži pravila, da je za to potreban i pristanak zainteresiranih posebnih jedinica, ali zatim, pod određenim uvjetima, odstupa od toga pravila i dozvoljava mijenjanje granica posebnih jedinica i formiranje novih na račun postojećih bez njihova pristanka. U tome je Ustavu predviđeno (čl. 73., t. III.), da se mogu formirati nove posebne države u granicama postojećih pod uvjetima: da dio odnosno dijelovi teritorija, od kojih treba da se formira nova posebna država, imaju bar 120.000 stanovnika; da ti dijelovi teritorija dokažu da će biti sposobni da osiguraju svoju političku egzistenciju; da se od zakonodavnih skupština posebnih država, od kojih oni treba da se ocijepi, zatraži mišljenje o oportunitet stvaranja nove posebne države; da se o tome zatraži i mišljenje centralne izvršne vlasti; da odluku o stvaranju nove posebne države izglasaju oba doma Kongresa apsolutnom većinom prisutnih, i da tu odluku potvrdi većina zakonodavnih skupština posebnih država s tim, da među njima budu zakonodavne skupštine svih posebnih država od kojih se teritoriji odvajaju. Međutim to posljednje nije apsolutni uvjet, jer, ako zakonodavne skupštine svih tih posebnih država nisu potvrdile odluku Kongresa, nova posebna država može se ipak ustanoviti, ako su odluku Kongresa potvrdile dvije trećine zakonodavnih skupština svih ostalih posebnih država.

Austrijski Ustav takvu mogućnost ne predviđa, tako da u tome on ostaje dosljedan u primjeni federativnog načela. Po njemu za svaku promjenu granica Federacije, koja bi imala za posljedicu i promjenu granica jedne zemlje, kao i za svaku promjenu granica zemlje u unutrašnjosti federacije — osim slučaja mirovnih ugovora — potrebni su jednaki ustavni zakoni federacije i zainteresirane zemlje (čl. 3., st. 2.).

3. — Podjelu nadležnosti između federacije i zemalja austrijski je Ustav detaljno normirao. Samo tu zapažamo s jedne strane važnu činjenicu, da su svi sudovi federativni (čl. 82.), što znači, da sudska funkcija nije podijeljena između federacije i zemalja, što znatno slabi federativno načelo. Što se pak tiče podjele zakonodavne i izvršne funkcije, ona u znatnoj mjeri favorizira federaciju, naročito poslije izmjena, koje su unesene u Ustav 1925. godine. (1). Tako su u Ustavu prvo nabrojena pitanja za koja je federacija nadležna i za donošenje i za izvršenje zakona (čl. 10.). Ta su pitanja i mnogobrojna i važna. — (2) Nabrojena su, zatim, pitanja, za koja federacija donosi zakone, a zemlje ih izvršuju (čl. 11.). Ta su pitanja manje brojna i manje važna. — (3) Nabrojena su, dalje, pitanja, za koja federacija propisuje u svojim zakonima samo načela, na osnovu kojih zemlje donose svoje zakone, i te zakone same i u cijelosti izvršuju (čl. 12.). Kada se radi o tim pitanjima federacija može u svom zakonu odrediti rok za donošenje zemaljskih zakona. Taj rok ne može biti, bez pristanka drugog doma, kraći od šest ni duži od dvanaest mjeseci. A ako

jedna zemlja ne donese dopunski zakon u tome roku, taj zakon donosi federacija na mjesto nje. Ali u takvu slučaju čim zemlja donese svoj dopunski zakon, prestaje važiti federativni (čl. 15., st. 6.). — (4) Kada zemaljski izvršni akt u pitanjima spomenutim pod (2) i (3) treba da važi za više zemalja, potreban je sporazum zainteresiranih zemalja; a ako do toga sporazuma ne može da dođe u roku od šest mjeseci od dana, kada je pitanje postavljeno, nadležnost za donošenje izvršnog akta prelazi na zahtjev samo jedne zainteresirane zemlje ili stranke, koja je u pitanju, na odgovarajuće federativno ministarstvo (čl. 15., st. 7.). — (5) Kada zemlje izvršuju federativne zakone, federaciji je dato pravo da kontrolira, da li se propisi njenih zakona poštivaju (čl. 15., st. 8.). — (6) Svako pitanje, koje Ustav nije stavio u zakonodavnu ili izvršnu nadležnost federacije, spada u nadležnost zemalja (čl. 15., st. 1.). Ustavnom izmjenom od 1929. tu su postavljeni neki izuzeci, tj. određena su neka pitanja iz isključive nadležnosti zemalja, kod kojih je data izvjesna ingerencija federaciji (čl. 15., st. 2. do 5.). — (7) Određivanje respektivnih nadležnosti federacije i zemalja u pitanju režima poreza prepušteno je naročito ustavnom zakonu (čl. 13.). Isto i u pitanjima školstva, naobrazbe, nastave i kulture (čl. 14.). — (8) Zemlje su dužne da preduzimaju same mjere za izvršivanje međunarodnih ugovora, koje su u njihovoj isključivoj nadležnosti. U slučaju da jedna zemlja ne izvrši na vrijeme tu svoju dužnost, nadležnost za preduzimanje tih mjera, naročito za donošenje potrebnih zakona, prelazi na federaciju. Osim toga federacija ima pravo da kontrolira izvršivanje međunarodnih ugovora čak i kada se radi o pitanjima, koja su u isključivoj nadležnosti zemalja (čl. 16.). — (9) Predviđena je i mogućnost, da u pitanjima, u kojima izvršnu vlast vrši federacija preko svojih organa, izvršnu vlast vrše zemlje. To biva ili ako federacija nema za to svoje izvršne organe, ili ako federacija tako odluči. Za taj drugi slučaj Ustav normira detaljno, naročito odredbama unesenim 1929. godine, kolaboraciju izvršnih organa federacije i izvršnih organa zemalja. A pitanja, za koja federacija može imati svoje izvršne organe, nabrojena su u Ustavu. Za druga pitanja ona ih može imati samo s pristankom zemalja (čl. 102., 102.a., 103. i 104.). — (10) Predviđena je i mogućnost, da izvršni organi federacije sudjeluju u izvršivanju zakona zemalja. To se sudjelovanje onda predviđa u zakonu zemlje. Ali za to je potreban još i pristanak federativne vlade. Ona ima da dađe taj svoj pristanak u roku, koji je u Ustavu propisan (osam tjedana od dostave zemaljskog zakona nadležnom federativnom ministarstvu). Ako federativna vlada ne obavijesti u tome roku zemlju da uskraćuje svoju suradnju, smatra se da je na nju pristala. Zato odgovarajući zakon zemlje ne može biti ni obnarodovan prije isteka toga roka (čl. 97., st. 2.).

4. — A kako austrijski Ustav rješava pitanje sudjelovanja zemalja u vršenju centralne vlasti? Zbog toga sudjelovanja i on je zadržao instituciju drugog federativnog doma. Samo, dok je on prema tekstu od 1920. bio sastavljen isključivo od predstavnika zemalja, dotle je on po izmijenjenom tekstu od 1929. godine sastavljen od predstavnika zemalja i predstavnika profesija. Tako je on sastavljen od dvije vrste članova s nejednakim predstavničkim karakterom. Tu je dakle učinjen pokušaj, da se u istom domu kombinira predstavništvo

posebnih jedinica federacije s predstavništvom profesija. Već je tu na taj način oslabljen karakter federativnog drugog doma. No još je važnija tu činjenica, da su vlasti toga doma po austrijskom Ustavu zaista minimalne, zbog čega se ne može ni govoriti o njegovom ozbiljnom sudjelovanju u vršenju vlasti federacije.

Ta je činjenica naročito važna, kada su u pitanju donošenje federativnih zakona i odlučivanje o reviziji federativnog Ustava. Kod donošenja federativnih zakona drugom domu je dato samo pravo zakonodavne inicijative i pravo suspenzivnog veta, tako da se može reći, da zakonodavnu vlast vrši sam prvi dom (*Nationalrat*). Za donošenje zakona nije potreban pristanak drugog doma (*Länder- und Ständerat*). Što više, u slučaju upotrebe prava suspenzivnog veta s njegove strane protiv zakonskog prijedloga, koji je izglasao prvi dom, kod ponovnog glasanja u tome domu o istom zakonskom prijedlogu ne traži se nikakva kvalificirana većina da bi on postao zakonom i mimo opozicije drugog doma, u kome se nalaze predstavnici zemalja. Osim toga za upotrebu prava suspenzivnog veta od strane drugog doma propisan je rok. Ako u tome roku to pravo nije upotrebjeno, zakonski prijedlog, koji je izglasao prvi dom, postaje zakonom (čl. 41. i 42.). Tome treba još dodati, da ima i pitanja, u kojima drugom domu nije dato ni pravo suspenzivnog veta. Prema ustavnom tekstu od 1920. godine to je bio slučaj s federativnim budžetom, sa završnim računom, s federativnim zajmovima i s raspolaganjem federativnom imovinom (čl. 42., t. 5.). Ustavnom revizijom od 1929. godine pravo veta je uskraćeno drugom domu još i protiv zakona, koji se donosi (prema čl. 64., st. 1.) o zamjenjivanju predsjednika federacije u slučaju njegove spriječenosti ili odsutnosti.

Tome bi trebalo dodati, da je ustavna revizija od 1929. godine zapostavila drugi dom i kod donošenja uredaba iz nužde, što je posljedica njegovog općeg zapostavljanja u zakonodavstvu. Tom je revizijom (čl. 18., st. 3., 4. i 5.) dato pravo Predsjedniku federacije da izdaje uredbe iz nužde, ali ne samostalno, nego u sporazumu sa stalnim pododborom, koji bira glavni odbor prvog doma. Te se uredbe onda podnose u propisanom roku prvom domu, koji ima ili da ih zamijeni formalnim zakonima, ili da rezolucijom traži od vlade da ih odmah stavi izvan snage. Tako drugi dom ne sudjeluje ni kod donošenja uredaba iz nužde, ni kod njihova stavljanja izvan snage. Njegovo se sudjelovanje javlja samo u slučaju, kada prvi dom odluči da uredbe zamijeni zakonima, ali i tada samo u onoj mjeri, u kojoj on sudjeluje kod donošenja zakona, tj. sa svojim pravom suspenzivnog veta.

Prava austrijskog drugog doma ne mijenjaju se mnogo ni kada se radi o odlučivanju o reviziji Ustava. U prvom domu traži se za donošenje takve odluke pojačani kvorum ($1/2$) i kvalificirana većina ($2/3$) (čl. 44., st. 1.). I protiv nje drugom domu pripada samo pravo suspenzivnog veta, kao da je u pitanju običan zakon. Izuzetno je pristanak drugog doma potreban za reviziju onih članova Ustava (čl. 34. i 35.), koji propisuju sastav drugog doma i izbor njegovih članova. Potrebno je još, da u drugom domu za to glasa većina predstavnika od bar četiri zemlje (čl. 35., t. 4.). Osim toga slučaja, uloga drugog doma javlja se u postupku za reviziju Ustava još kod odlučivanja o

primjeni referendumu. Referendum je obavezan, kada se radi o generalnoj reviziji Ustava. A kada se radi o djelomičnoj reviziji Ustava, referendum se primjenjuje samo, ako to traži jedna trećina članova bilo prvog bilo drugog doma. Tu su prava domova izjednačena (čl. 44., t. 2.). To, međutim, nije slučaj, kada se radi o običnom zakonu, jer se tada referendum primjenjuje samo na zahtjev prvog doma (čl. 43.). Drugom domu tu ne pripada pravo postavljanja takvog zahtjeva.

Slaba uloga drugog doma i izrazito prvenstvo prvog doma dolazi do izražaja u austrijskom Ustavu i kod vršenja poslova nezakonodavne prirode. Prije revizije Ustava od 1929. godine to je dolazilo još do jačega izražaja, nego poslije te revizije. Sudjelovanje domova u poslovima nezakonodavne prirode išlo je tada izrazito u prilog prvog doma. Drugi dom sudjelovao je tada zajedno s prvim domom kod izbora Predsjednika federacije, kod njegovog krivičnog optuživanja i kod odlučivanja o objavi rata. Ali ni u tim slučajevima nije postojala potpuna ravnopravnost domova, jer su odluke o tim pitanjima domovi donosili na zajedničkoj sjednici (*Bundesversammlung*). Na toj je sjednici prvenstvo pripadalo prvom domu, jer je on imao veći broj članova nego drugi dom (čl. 38., 68. i 142.).

Kod vršenja drugih poslova nezakonodavne prirode superiornost prvog doma bila je još očividnija. Kancelara, potkancelara i ministre birao je prvi dom (čl. 70.). On ih je mogao u svako doba i opozvati (čl. 74.). Tako drugi dom nije sudjelovao ni kod njihova postavljanja ni kod njihova opozivanja. Njemu je, istina, bilo dato pravo da članovima vlade postavlja pitanja i da rezolucijama izražava želje s obzirom na vršenje egzekutive (čl. 52.), ali je sve to bilo bez efikasne sankcije, budući da je članove vlade mogao opozvati samo prvi dom. Samo prvom domu je bilo dato pravo ustanovljavanja anketnih odbora (čl. 53.). Uloga drugoga doma bila je drugoga reda i kod funkcioniranja krivične odgovornosti članova vlade. S jedne strane ove je mogao krivično optužiti samo prvi dom (čl. 76. i 142.). S druge strane njima je sudio, kao i Predsjedniku federacije, Ustavni sud. Istina je, da je i drugi dom sudjelovao tada kod određivanja članova toga suda, ali je to njegovo sudjelovanje bilo nešto slabije od sudjelovanja prvog doma. On je birao polovinu članova toga suda, dok je prvi dom birao pokraj druge polovine članova još i predsjednika i potpredsjednika suda (čl. 144., t. 3.).

Poslije ustavne revizije od 1929. godine nestalo je — može se reći — samo one neravnopravnosti domova kod vršenja poslova nezakonodavne prirode, koja se ispoljavala kod biranja Predsjednika federacije, kancelara, potkancelara i ministara. To zato, jer prema izmjeni Ustava Predsjednika federacije ne biraju više domovi na zajedničkoj sjednici, nego neposredno narod; dok kancelara, potkancelara i ministre ne bira više prvi dom, nego ih postavlja Predsjednik federacije. Austrija se tom drugom promjenom vratila tradicionalnom načinu postavljanja ministara u parlamentarnim državama. Inače, što se tiče političke odgovornosti ministara, kao i njihove krivične odgovornosti, a također i krivične odgovornosti Predsjednika federacije, situacija je ostala nepromijenjena. Istina je, da je izmijenjen sastav Ustavnog suda, ali nije izmijenjena uloga drugog

doma prema ulózi prvog doma kod određivanja članova toga suda. Sada predsjednika, potpredsjednika, šest članova i tri zamjenika postavlja Predsjednik federacije na prijedlog vlade, dok ostale članove i zamjenike postavlja Predsjednik federacije sa jedne kandidatske liste, koja sadržaje po tri kandidata za svako od tih mjesta. Kandidate za tri člana i dva zamjenika određuje prvi, a za tri člana i jednog zamjenika drugi dom.

Što se tiče uloge austrijskog drugog doma kod vršenja centralne vlasti mogli bi još spomenuti, da prema ustavnoj reviziji od 1929. godine on sudjeluje u izvjesnoj mjeri kod opozivanja Predsjednika federacije, ali opet u manjoj mjeri nego prvi dom. Predviđeno je, da Predsjednika federacije može opozvati narod neposrednim glasanjem (novi član 60., st. 6.). Ali da bi došlo do toga glasanja potrebno je, da prethodno prvi dom donese rezoluciju u tome smislu, i to pod specijalnim uvjetima kvoruma i većine, i da zatim to odluče oba doma na zajedničkoj sjednici. Tako inicijativa za opozivanje Predsjednika federacije pripada samo prvom domu. Drugi dom sudjeluje samo kod odlučivanja o narodnom glasanju o opozivu, ali opet ne u jednakoj mjeri kao prvi dom, budući da se ta odluka donosi na zajedničkoj sjednici, na kojoj on raspolaže s manjim brojem glasova nego prvi dom.

5. — I po austrijskom Ustavu svaka zemlja donosi svoj ustav i u njemu propisuje svoje ustavno uređenje. To je pravo posebnih jedinica također jedna od važnih karakternih crta federativnog uređenja države. Na osnovu toga prava svaka posebna jedinica federacije određuje u svom ustavu, koji će i kakvi biti njeni organi, kako će se oni formirati, kakvi će biti njihovi međusobni odnosi i kako će nadležnosti između njih biti podijeljene. Samo je normalna pojava, da već federativni ustav propiše neka načela o tome, kojih se onda posebne jedinice moraju držati prilikom propisivanja svog ustavnog uređenja. Na takve principe nailazimo i u svim starim federativnim ustavima, samo možemo konstatirati, da ti ustavi sadrže manji broj takvih načela nego novi. A za federativno uređenje države nije svejedno, koliko je takvih načela propisao federativni ustav. Od broja tih načela zavisi širina prava samoorganizacije posebnih jedinica. Prema tome svako povećanje broja propisa u federativnom ustavu o uređenju posebnih jedinica slabi primjenu federativnog načela. Tako je to načelo oslabljeno i s te strane u novijim federativnim državama.

Austrijski Ustav se također nije ograničio na postavljanje samo nekih načela o ustavnom uređenju zemalja, nego je u znatnoj mjeri i sam to uređenje propisao (čl. 95. i d.). Ali osim toga na slabljenje federativnog načela u ustavnom uređenju Austrije djeluju još neke stvari. Tako je, prije svega, od ne male važnosti ustavna odredba, koja daje federativnoj vladi pravo suspenzivnog veta protiv zemaljskih zakona. Svaki zemaljski zakon mora biti, odmah poslije njegova izglasavanja u zemaljskoj skupštini, dostavljen nadležnom federativnom ministarstvu. U roku od osam dana od te dostave federativna vlada može protiv zakona usložiti veto, ako smatra da je on štetan po interese federacije. U takvu slučaju zemaljski zakon može stupiti

na snagu samo, ako ga zemaljska skupština izglasa ponovo pod uvjetom samo, da je prisutna većina njenih članova. Zemaljski zakon ne može biti ni obnarodovan prije isteka roka, u kome se federativna vlada može poslužiti svojim pravom veta, osim ako na to izričito pristane federativna vlada (čl. 98.). Važno je tu naročito, da se federativna vlada može poslužiti svojim pravom suspenzivnog veta protiv izglasanog zemaljskog zakona kadagod smatra, da on ne odgovara interesima federacije. To joj pravo, prema tome, nije dato samo za slučaj neslaganja zemaljskog zakona s federativnim ustavom i zakonom. Znači da je ono vrlo široko. Time je samostalnost zemalja u vršenju svojih zakonodavnih nadležnosti znatno sužena.

Zatim, austrijski Ustav daje Predsjedniku federacije pravo da raspusti zemaljske skupštine na prijedlog federativne vlade. To je njegovo pravo ograničeno samo utoliko, što mu je za njegovo vršenje potreban i pristanak Vijeća zemalja, koje čine samo predstavnici zemalja iz drugog federativnog doma (dakle bez predstavnika profesija). To Vijeće mora dati taj pristanak većinom od dvije trećine prisutnih članova, koji su glasili, i pod uvjetom da je prisutna većina svih članova. Međutim predstavnici zemlje, koje skupština treba da bude raspuštena, ne mogu tom prilikom glasati (čl. 100). To pravo Predsjednika federacije nesumnjivo vrijeda samostalnost zemaljskih organa od centralne vlasti. Ono to čini i bez obzira na to, da je za takvo raspuštanje potrebna privola centralnog tijela, koje je sastavljeno od predstavnika zemalja. Ta potreba samo ublažuje tu povredu, ali i to dosta slabo, budući da tom prilikom u tome tijelu ne mogu glasiti predstavnici baš one zemlje, koje skupština treba da bude raspuštena.

Najposlije, po austrijskom Ustavu su guverneri i viceguverneri zemalja odgovorni federativnoj vladi za djelovanje posredne federativne uprave, t.j. kada izvršni organi zemalja djeluju na mjesto izvršnih organa federacije. Kada se radi o tom posrednom izvršivanju federativnih propisa, a koje je po austrijskom Ustavu dosta obimno, federativna vlada može spomenute zemaljske organe optužiti Ustavnom sudu i zbog povrede zakona i zbog nepoštivanja naredaba i drugih instrukcija federativne vlasti. Članove zemaljske vlade može za ta djela optužiti zemaljska skupština. Ali ona to može učiniti i na zahtjev federativne vlade, ako su oni povrijedili instrukcije zemaljskog guvernera u tim pitanjima (čl. 105. i 142., d.).

Ako sada uzmemo u obzir sve, što smo rekli o ustavnom uređenju Austrije, možemo lako tvrditi, da je u tom uređenju federativno načelo primijenjeno u slaboj mjeri. Ustavno uređenje Austrije je, prema tome, dosta blisko unitarističkom uređenju. Slaba primjena federativnog načela tu je i razumljiva, jer nikakvi naročiti razlozi — ni nacionalni, ni historijski, ni geografski, ni neki drugi — nisu zahtijevali, da se ustavno uređenje Austrije izgradi na federativnoj osnovi. Zato je tu federativno načelo prema prvobitnom stanju još oslabljeno ustavnim revizijama od 1925. i od 1929. godine. Možda će donošenjem novoga ustava, poslije definitivnog osamostaljenja te zemlje, od toga načela ostati još manje.

X. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Zapadne Njemačke

1. — Zapadnu Njemačku smo također uvrstili među nove federativne države. To zato, jer je federalizam u njoj poslije Drugog svjetskog rata uspostavljen. On tu sigurno nije primijenjen u punoj mjeri, ali ipak u nešto jačoj nego po Ustavu od 1919. godine. U Njemačkoj se zapažao uvijek razvoj prema unitarizmu. Federalizam je bio jako oslabljen u Ustavu od 1919. godine. Ali ne treba misliti, da on nije postepeno slabio još ranije. Razvoj prema unitarizmu bio je tako reći besprekidan i za vrijeme važenja Ustava od 1871. godine, tako da je federalizam sigurno bio daleko slabiji uoči Prvog svjetskog rata, nego li u početku primjene toga Ustava. Isti je proces nastavljen i za vrijeme važenja Ustava od 1919. godine, tako da je uoči dolaska nacionalsocijalista na vlast federalizam bio slabiji, nego u momentu stupnja na snagu toga Ustava. Ali je isto tako sigurno, da je Ustav od 1919. godine načinio veliki korak k unitarizmu, uzimajući u obzir i stanje, koje je u tome pogledu postojalo uoči Prvog svjetskog rata. Već je u tome Ustavu od federalizma ostalo malo, tako da je put, koji je još trebalo prevaliti do unitarizma, bio kratak, i njega su nacionalsocijalisti brzo i lako prevalili, naročito ako se uzme u obzir, da je federalizam doživjeo daljnje slabljenje i za vrijeme važenja toga Ustava.

Za Ustav Zapadne Njemačke od 1949. godine može se reći, da on znači vraćanje federalizmu ne samo zato, jer je on ponovo primijenio, iako ne naročito izrazito, federativno načelo u ustavnom uređenju te države, nego i zato, jer je to načelo u njemu primijenjeno čak u nešto jačoj mjeri, nego što je to bilo u Ustavu od 1919. godine. (V. Charles Eisenmann, *Bonn et Weimar. Deux Constitutions de l'Allemagne*, u *La documentation française*, № 1337. 3 juin 1950. — Tekst Ustava v.: B. Mirkine — Guetzévitch, *Les Constitutions européennes*, 1951, I.).

Samo u vezi s Ustavom (Osnovnim zakonom) od 1949. godine moramo ukazati odmah na jednu novu činjenicu. Nova federacija nema da bude sastavljen od historijskih zemalja, tj. od onih, koje su postojale ranije. Zemaljski sastav federacije određen je u Ustavu privremeno. Nabrojeno je trinaest zemalja i zatim je dodano, da će za ostale dijelove Njemačke Ustav stupiti na snagu poslije njihova prisajedinjenja (čl. 23.). Tu se misli na one zemlje, koje danas čine Istočnu njemačku državu. Zatim je u Ustavu predviđeno, da će se podjela federacije na zemlje naknadno izmijeniti i to s obzirom na pokrajinske tradicije, historijske i kulturne faktore, ekonomsku cjelishodnost i socijalnu strukturu. Još je rečeno, da novom podjelom treba da budu stvorene zemlje (*Länder*), koje će s obzirom na veličinu i ekonomske izvore biti sposobne da ispunjavaju zadatke, koji su im povjereni. Nova podjela ima po Ustavu da se izvrši u roku od tri godine od njegova stupanja na snagu. U vezi s tim predviđena je inicijativa stanovništva zainteresiranih područja, kao i primjena referenduma u tim područjima. Ali tu je od naročite važnosti, da se nova podjela na zemlje ima da izvrši federativnim zakonom. Federativni zakon ima također da propiše, kako će se vršiti kasnije promje-

ne, samo taj zakon mora biti izglasan apsolutnom većinom svih članova u prvom federativnom domu, a osim toga mora biti prihvaćen i u drugom domu. Tako se zemaljski sastav federacije može mijenjati, kao što se mogu mijenjati i granice između postojećih zemalja (čl. 29.).

2. — Ako sada razmotrimo način, na koji je izvršena podjela nadležnosti između federacije i zemalja, moći ćemo konstatirati, da ta podjela ide više u prilog zemalja po Ustavu od 1949., bar prema njegovu slovu, nego što je to bilo po Ustavu od 1919. godine.

Prije svega upravljanje vanjskim poslovima povjereno je federaciji, što je normalno u takvoj državi. Predviđeno je, međutim, da se prije sklapanja ugovora, koji se tiče naročito situacije jedne zemlje, mora zatražiti njeno mišljenje. Predviđena je osim toga i mogućnost za zemlje da sklapaju ugovore o pitanjima, o kojima samo one donose zakone, ali to samo s pristankom federativne vlade (čl. 32. i 73., t. 1.). Zbog potrebe toga pristanka tu se u stvari radi o zajedničkoj nadležnosti federacije i zemalja. Takva je bila situacija i po Ustavu od 1919. godine (čl. 78., t. 6.). Međutim za svo vrijeme važenja toga Ustava nije nikada došlo do sklapanja takvih ugovora. Vjerojatno će na tome ostati praksa i pod Ustavom od 1949. godine. A i kada bi došlo do primjene toga ustavnog propisa, radilo bi se o drugorazrednim pitanjima, koja se ne bi odnosila na međunarodnu politiku u pravom smislu riječi.

Javljanje posebnih jedinica federacije kao subjekata u međunarodnim odnosima rijetka je pojava. Pa i kada je u nekom federativnom Ustavu i predviđena mogućnost, da se i posebne jedinice javljaju kao subjekti u međunarodnim odnosima, to je više, a eventualno i isključivo, od teoretske važnosti, a ne i praktične. Takav je slučaj i s odredbom Ustava USA, po kojoj posebne države ne mogu sklopiti međusobne ugovore ni ugovore sa stranim državama bez privole Kongresa (čl. I., odsjek 10., st. 2.). Znači, da bi one to mogle činiti sa privolom Kongresa. Isto to važi i za vođenje rata, osim ako je posebna država stvarno napadnuta, ili ako joj zaprijeti takva neposredna opasnost, da odlaganje nije moguće.

Švajcarski Ustav zabranjuje, prije svega, sklapanje saveza i političkih ugovora između kantona, ali im dozvoljava sklapanje međusobnih konvencija o predmetima zakonodavstva, uprave i sudstva s tim, da o tome moraju odmah obavijestiti federativnu vlast. Ova onda može, ako smatra da su sklopljene konvencije u protivnosti s interesima federacije, ili da vrijeđaju prava drugih kantona, spriječiti njihovo izvršenje. Inače, kada su takve konvencije sklopljene, kantoni mogu tražiti za njihovo izvršenje i pomoć federativne vlasti (čl. 7.). A sa stranim državama kantoni mogu sklapati ugovore o predmetima, koji se odnose na političku ekonomiju, susjedske odnose i policiju. Ti ugovori ne smiju sadržavati ništa, što bi bilo protivno interesima federacije ili pravima drugih kantona (čl. 9.). Interesantno je, da švajcarski Ustav ne traži za takve ugovore ni prethodni ni naknadni pristanak federativne vlasti. Znači, da ih kantoni mogu sklapati samostalno. U vezi s tim kantoni mogu i neposredno općiti s nižim vlastima i službenicima strane države, kada se radi o predmetima, o kojima oni mogu sklapati ugovore. Inače se

službeni odnosi između kantona i vlada stranih država ili njihovih diplomatskih predstavnika mogu održavati samo posredstvom federativne vlade (čl. 10.).

U davanju prava posebnim jedinicama da istupaju kao subjekti u međunarodnim odnosima otišao je formalno najdalje Ustav SSSR-a i to na osnovu njegove revizije od 1. februara 1944. godine. Tada je u Ustav od 1936. godine unesen novi član (18a), koji propisuje, da svaka savezna republika ima pravo da stupa u neposredne odnose sa stranim državama, da zaključuje s njima ugovore i vrši izmjenu diplomatskih i konzularnih predstavnika. Tako su poslije te ustavne revizije i savezne republike stekle mogućnost da se, pokraj Saveza kao cjeline, javljaju kao subjekti u međunarodnim odnosima. U stvarnosti, međutim, ta je mogućnost doživjela realizaciju samo u sklopu Organizacije Ujedinjenih Nacija, i to samo za dvije savezne republike, Ukrajinu i Bjelorusiju. To je bio i stvarni razlog spomenute ustavne revizije. Tako ta ustavna revizija nema izvan Organizacije Ujedinjenih Nacija nikakvu stvarnu vrijednost. A u sklopu te Organizacije samo utoliko, što je ona — razumije se uz pristanak drugih njenih članica — dala mogućnost SSSR-u da njen utjecaj dođe u njoj do jačega izražaja.

3. — Što se tiče unutrašnjih poslova, Ustav Zapadne Njemačke od 1949. godine dijeli ih između federacije i zemalja, i to i što se tiče zakonodavne, i što se tiče izvršne, i što se tiče sudske funkcije. Već kod te podjele nailazimo na izvesnu razliku između toga Ustava i Ustava od 1919. godine.

Prije svega Ustav od 1949. godine postavlja načelo, po kome federacija može vršiti državne poslove samo ukoliko je Ustav izričito ovlašćuje (čl. 30.). Tako se njena nadležnost odnosi samo na ona pitanja, za koja Ustav to kaže izričito, dok sva ostala pitanja spadaju u nadležnost zemalja. Tako je tu, bar po slovu Ustava, nadležnost zemalja pravilo, a nadležnost federacije izuzetak. Ustav od 1919. nije sadržavao to načelo, a kako nije ni točno specificirao nadležnosti federacije, granica između nadležnosti federacije i nadležnosti zemalja nije bila fiksirana, tako da se lako mogla pomijerati u korist federacije.

No moramo ipak reći, da spomenuto načelo Ustava od 1949. godine ne mora značiti veliku dobit za zemlje. Sve zavisi od toga, koliki je broj pitanja Ustavom povjeren federaciji, i koliko je, prema tome, ostalo za zemlje.

4. — Što se tiče podjele zakonodavne funkcije, Ustav od 1949. godine podijelio je pitanja u tri grupe. Prva grupa obuhvaća pitanja, koja je Ustav stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost federacije. Ta su pitanja limitativno nabrojena, samo se može reći s jedne strane, da je njihov broj znatan, i s druge strane, da su ona od naročite važnosti. No mora se priznati, da se među njima nalaze mnoga pitanja, koja u cijeloj državi moraju biti jednako normirana. O svim pitanjima prve grupe zemlje mogu donositi zakone samo, ako ih na to izričito ovlasti federativni zakon, a i tada samo u granicama toga ovlašćenja (čl. 71. i 73.).

Druga grupa obuhvaća pitanja, koja spadaju u zakonodavnu nadležnost i federacije i zemalja. Ta konkurentna zakonodavna nadležnost znači ovo. Zemlje mogu donositi zakone o njima sve dok ih ne donese federacija. Tako su ta pitanja po pravilu u zakonodavnoj nadležnosti zemalja, a izuzetno u zakonodavnoj nadležnosti federacije. Ukoliko federacija donese naknadno zakon o jednom od tih pitanja, prestaju važiti odgovarajući zemaljski zakoni. Pitanje se samo postavlja: kada će federacija donijeti zakone o tim pitanjima? U Ustavu od 1949. rečeno je, da federacija to može činiti: ili kada zemlje ne bi mogle pitanje odvojeno efikasno regulirati; ili kada bi reguliranje pitanja od strane zemalja moglo štetiti interese drugih zemalja ili cijele državne zajednice; ili kada to zahtijeva održanje pravnog ili ekonomskog jedinstva, a naročito održanje jednoobraznosti životnih uvjeta preko granica samo jedne zemlje (čl. 72.).

Treća grupa obuhvaća pitanja, o kojima federacija može donositi samo okvirne zakone (*Rahmenvorschriften*), i to zbog istih razloga, zbog kojih može donositi i zakone o pitanjima iz druge grupe (čl. 75.). Samo što su pitanja treće malobrojnija od pitanja druge grupe. Na bazi federativnih zakona zemlje donose svoje zakone o tim pitanjima. Ali federacija ne mora donositi okvirne zakone o tim pitanjima. Zato, ako ih ne donese, zemlje donose svoje zakone sasvim samostalno.

I Ustav od 1919. godine dijelio je pitanja, s obzirom na zakonodavnu nadležnost federacije i zakonodavnu nadležnost zemalja, na te tri grupe. Razliku, međutim, nalazimo u tome, što taj Ustav nije spominjao razloge, zbog kojih je federacija mogla donositi zakone o pitanjima druge grupe. U njemu je samo bilo rečeno, da će zakone o tim pitanjima donositi zemlje, ako i ukoliko federacija ne iskoristi svoje pravo donošenja zakona (čl. 12.). Međutim ta je razlika između Ustava od 1919. i Ustava od 1949. godine više od formalnog, nego od stvarnog značenja. Ustav od 1949. godine odredio je razloge, zbog kojih federacija može donositi zakone o tim pitanjima, ali tu treba imati pred očima s jedne strane činjenicu, da federativni zakonodavac prosuđuje, bez kontrole, da li neki od tih razloga postoji; i s druge strane činjenicu, da drugi federativni dom, u kome se nalaze predstavnici zemalja, ne sudjeluje efikasno u donošenju federativnih zakona. Tako ni on nije u mogućnosti da spriječi donošenje federativnog zakona o jednom takvom pitanju, ako smatra, da ne postoji nijedan od u Ustavu predviđenih razloga za njegovo donošenje.

Ako sada pogledamo sadržaj tih grupa u Ustavu od 1949. i u Ustavu od 1919. godine, opazit ćemo, da postoje neke razlike između tih Ustava, ali one nisu velike. No i ukoliko postoje, one prema Ustavu od 1949. idu više u korist zemalja. Ali razlika ipak nije tolika, da bi se moglo reći, da je u njemu zakonodavna nadležnost zemalja znatno favorizirana, i da je zato federalizam došao do jačega izražaja. Pitanja, koja su stavljena u zakonodavnu nadležnost federacije još su uvijek i mnogobrojna i važna. U zakonodavnoj nadležnosti zemalja ostala su pitanja pretežno drugostepene važnosti, osim nekih, među koja spadaju naročito pitanje administrativne organizacije zemalja i pitanje školstva. Da je podjela zakonodavne nadležnosti izvršena pretežno u korist federacije dokazuju naročito mnogobrojnost i

važnost pitanja druge grupe. Istina je, da su ta pitanja principijelno stavljena u zakonodavnu nadležnost zemalja, a izuzetno u zakonodavnu nadležnost federacije, ali je za očekivati, da će se zakonodavna nadležnost federacije u tim pitanjima stalno širiti. To naročito s obzirom na činjenicu, da u Njemačkoj postoji konstantna težnja k unitarizmu. Ona se ispoljavala i pod Ustavom od 1871. i pod Ustavom od 1919. godine. Ona će se sigurno ispoljiti i pod Ustavom od 1949. godine. I to je prirodno u Njemačkoj, kao i u drugim državama, u kojima je federativno načelo primijenjeno zbog historijskih razloga.

5. — Kontrola podudarnosti zakona zemalja sa zakonima i Ustavom federacije povjerena je Ustavom od 1949. godine saveznom Ustavnom sudu, koji je nadležan i za kontrolu ustavnosti saveznih zakona. Ta je kontrola moguća i u vezi s primjenom zakona na konkretni slučaj, i bez veze sa tom primjenom. Tako sud, ako nađe prilikom rješavanja konkretnog slučaja, da je zakon zemlje, na osnovu koga bi trebao konkretni slučaj da rješi, protivan saveznom zakonu ili saveznom Ustavu, obustavlja postupak i predmet dostavlja saveznom Ustavnom sudu da on prethodno ispita i odluči o toj podudarnosti. A izvan rješavanja konkretnih slučajeva Ustavni sud to čini na zahtjev federativne vlade, ili vlade zemlje, ili jedne trećine članova Federativne skupštine (prvog federativnog doma). Takav zahtjev može biti postavljen, kada postoji razmimoilaženje u mišljenjima, ili kada postoji sumnja o podudarnosti zakona zemlje s federativnim zakonom ili s federativnim Ustavom (čl. 93., t. 2., i čl. 100.).

6. — Podjela izvršne funkcije između federacije i posebnih jedinica stvara u federativnim državama naročite teškoće. Tih teškoća ne bi bilo, ili bar ne bi moralo biti, kada bi zakonodavna funkcija bila točno po materiji razgraničena između federacije i posebnih jedinica. Tada bi bilo najjednostavnije, da se na isti način i paralelno razgraniči i izvršna funkcija. Ali činjenica je, da se zakonodavna nadležnost obično ne razgraničava točno, nego ima i konkurentne zakonodavne nadležnosti federacije i posebnih jedinica. (V. o tome pitanju studiju prof. Merkla: *Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung*, u *Zeitschrift für öffentliches Recht*, II Band., 1921.). To je — vidjeli smo — slučaj i u Ustavu Zapadne Njemačke od 1949. godine. Zbog toga se ni izvršna funkcija ne može točno razgraničiti između federacije i posebnih jedinica. A osim toga se često i izvršivanje federativnih zakona povjerava posebnim jedinicama. A ukoliko je to učinjeno, federaciji se mora dati i pravo kontrole nad tim izvršivanjem. Zato je podjela izvršne funkcije između federacije i posebnih jedinica po njemačkom Ustavu od 1949. godine izvršena po dosta kompliciranom sistemu. Tako je bilo i po Ustavu od 1919. godine, iako tu postoje i neke razlike.

U nekim pitanjima federacija izvršuje svoje zakone — po Ustavu od 1949. — preko svojih vlastitih izvršnih organa, i to u svim stepenima. To naročito važi za vanjske poslove, za federativne finansije, za federativne željeznice, federativnu poštu i za federativnu emisiju banku.

Zatim za neka pitanja iz zakonodavne nadležnosti federacije mogu biti ustanovljene federativnim zakonom više federativne

izvršne instance, a u nekim slučajevima i federativne srednje i niže izvršne instance. Ali ovo drugo može biti samo s pristankom Federativnog vijeća (drugog federativnog doma) i s pristankom većine članova Federativne skupštine (prvog federativnog doma). Tako tu za izvršivanje federativnih zakona mogu biti kombinirane nadležnost federacije i nadležnost zemalja.

U nekim je slučajevima izvršivanje federativnih zakona u nadležnosti zemalja po sili Ustava. To je slučaj, kada Ustav ne određuje ili kada ne dozvoljava, da se odredi drukčije. Za takve slučajeve zemlje propisuju i organizaciju svojih izvršnih organa, koji će za to biti nadležni, kao i upravni postupak. Tako nije samo, kada je federativnim zakonom određeno drukčije, ali takav zakon mora prihvatiti i Federativno vijeće.

U slučajevima, kada federativne zakone izvršuju zemlje, federativna vlada ima pravo da izdaje opće propise za to izvršivanje, ali to samo s pristankom Federativnog vijeća. Osim toga ona ima pravo da kontrolira zakonitost izvršivanja. U cilju vršenja te kontrole ona ima pravo da delegira svoje komesare kod vrhovnih instanica zemalja. Kod nižih instanica zemalja ona može to činiti samo s pristankom zemalja, a ako ga one ne dadu onda s pristankom Federativnog vijeća. Ako federativna vlada ustanovi nepravilnosti kod izvršivanja federativnih zakona od strane zemalja, pa te nepravilnosti nisu odstranjene, o tome da li je zemlja povrijedila pravo odlučuje Federativno vijeće na zahtjev federativne vlade ili vlade zemlje. A protiv odluke Federativnog vijeća javlja se kao druga instanca federativni Ustavni sud. Tako je taj sud u krajnjoj liniji nadležan i za ispitivanje ispravnosti izvršivanja federativnih zakona od strane zemalja. Ustav predviđa i mogućnost, da se federativnim zakonom dade federativnoj vladi pravo da, kada se radi o izvršivanju federativnih zakona, daje upute za konkretne slučajeve. Samo je i za donošenje takva zakona potreban pristanak Federativnog vijeća. Te se upute onda daju najvišim instancama zemlje, a samo ako federativna vlada smatra slučaj hitnim mogu se dati i nižim izvršnim instancama zemlje.

Postoje, najposlije, i slučajevi, kada zemlje izvršuju federativne zakone na osnovu delegacije od strane federacije. I za takve slučajeve zemlje imaju pravo da propisuju organizaciju izvršnih organa osim, ako su federativni zakoni, koje je prihvatilo i Federativno vijeće, propisali drukčije. A federativna vlada može, s pristankom Federativnog vijeća, izdavati opća uputstva. Ona može i propisati jednoobraznu organizaciju službenika. Osim toga je za imenovanje šefova srednjih instanica potreban pristanak federativne vlade. Tako je tu ingerencija federativne vlade veća, nego u slučajevima, kada zemlje izvršuju federativne zakone pod vidom svoje vlastite atribucije, date joj Ustavom. To je izraženo još i time, što su tu organi zemalja potčinjeni instrukcijama nadležnih vrhovnih federativnih izvršnih organa. Te se instrukcije upućuju vrhovnim izvršnim organima zemalja, a njihovim nižim izvršnim organima samo, kada federativna vlada smatra da postoji hitnost. Dužnost je vrhovnih izvršnih organa zemalja da osiguraju primjenu tih instrukcija. Najposlije, u tim je

slučajevima federativna kontrola i kontrola zakonitosti i kontrola cjelishodnosti. A u cilju vršenja te kontrole federativna vlada može tražiti izvještaje i spise, i slati komesare svim izvršnim organima (čl. 83. do 90.).

7. — Podjela sudske funkcije izvršena je u Ustavu Zapadne Njemačke od 1949. godine mnogo jednostavnije. Sudovi zemalja nadležni su, prije svega, za sporove, koji se odnose na primjenu zemaljskih zakona. Ta je njihova nadležnost potpuna. Ali zemlje mogu za takve slučajeve delegirati suđenje u posljednjoj instanci višim federativnim sudovima. One također mogu povjeriti federativnom Ustavnom sudu rješavanje njihovih unutrašnjih ustavnih sporova (čl. 99.). Oni su zatim nadležni bar u prvom stepenu za sporove, u kojima se radi o primjeni federativnih zakona.

Postoje zatim najviši federativni sudovi: Ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) za ustavno sudstvo i Vrhovni sud (*Oberstes Bundesgericht*), koji ima da osigura održanje jedinstva federativnog prava i da sudi u stvarima, koje predstavljaju principijelnu važnost za jedinstvo judikature federativnih viših sudova (čl. 92. do 94.). Najposlije su predviđeni i ti viši federativni sudovi (*Obere Bundesgerichte*), koji se nalaze ispod Vrhovnog suda, a nadležni su za sporove fiskalne, radne, upravne, socijalne, kaznene, građanske i trgovačke (čl. 96.). No u svakom slučaju primjenu federativnih zakona kontroliraju — što je razumljivo — federativni sudovi.

U upoređenju s Ustavom od 1919. godine nalazimo tu novost, da su sada ustanovljeni i viši federativni sudovi za redovno sudstvo. Po Ustavu od 1919. postojao je samo sud Reicha (*Reichsgericht*), koji odgovara sadašnjem federativnom Vrhovnom sudu.

8. — Između Ustava od 1949. i Ustava od 1919. godine razlika postoji i s obzirom na pravo zemalja na samoorganizaciju. I ta razlika ide, s obzirom na primjenu federativnog načela, donekle u prilog prvog. Ograničenja, koja za vršenje toga prava postavlja Ustav od 1949., malobrojnija su od onih, koja je bio postavio Ustav od 1919. godine. On samo propisuje, da ustavni poredak zemalja mora biti u suglasnosti s principima pravne, republikanske, demokratske i socijalne države u značenju, koje tome on daje; da u zemljama, kotarima i općinama narod mora imati svoje predstavništvo, koje proizlazi iz izbora na bazi općeg, neposrednog, slobodnog, jednakog i tajnog prava glasa; da u općinama skupština svih građana općine (*Gemeindeversammlung*) može zamijeniti izabrano tijelo; da se općinama mora garantirati pravo da pod svojom odgovornošću reguliraju, u okviru zakona, sve stvari lokalne zajednice; i da grupa općina (*Gemeindeverbünde*) imaju također pravo da se sami administriraju u granicama svojih lokalnih nadležnosti, a prema propisima zakona. U Ustavu je još, rečeno, da federacija garantira suglasnost ustavnog poretka zemalja kako s osnovnim pravima, koje on garantira, tako i sa gore spomenutim odredbama o ustavnom uređenju zemalja (čl. 28.). Prema tome su zemlje prilikom propisivanja svog ustavnog uređenja ograničene i pravima, koje garantira federativni Ustav. To je razumljivo, a nije ni specifičnost tog njemačkog Ustava. To pravilo važi i u svim drugim federativnim državama, kojih ustavi sadrže

propise o garantiranim pravima građana. Jedino stupanj ograničenosti posebnih jedinica takvim propisima federativnog ustava varira prema tome, koliko takvih prava i na koji način federativni ustav garantira. U Ustavu Zapadne Njemačke od 1949. odredbe o tim pravima su dosta mnogobrojne, ali su one ipak nešto malobrojnije od onih iz Ustava od 1919. godine.

9. — A kako je u Ustavu Zapadne Njemačke od 1949. godine riješeno pitanje — tako važno za primjenu federativnog načela — sudjelovanja zemalja u vršenju vlasti federacije? I s obzirom na to pitanje naići ćemo na razlike između toga Ustava i Ustava od 1919. godine.

U skladu s federativnim načelom i Ustav od 1949. godine ustanovio je dva doma: Federativnu skupštinu (*Bundestag*) i Federativno vijeće (*Bundesrat*). Za članove Federativne skupštine, koji su birani neposredno u srazmjeri s brojem stanovništva, rečeno je izričito, da oni predstavljaju cijeli narod (čl. 38.). Naprotiv Federativno vijeće je sastavljeno od predstavnika zemalja. Za to je Vijeće izričito rečeno, da preko njega zemlje sudjeluju u zakonodavstvu i upravi federacije (čl. 50.). Ali sve zemlje ne šalju jednaki broj predstavnika u taj dom. To je tako bilo i po ustavima od 1871. i od 1919. godine. Za razliku od drugih starih federativnih država u Njemačkoj nisu nikada posebne jedinice bile predstavljene jednakim brojem predstavnika u drugom federativnom domu. Razlike između tri ustava s obzirom na to pitanje ipak postoje.

Kada je 1871. godine formirana njemačka federativna država, broj predstavnika svake posebne države u drugom federativnom domu (*Bundesratu*) bio je fiksiran u samom Ustavu. Tako je on bio nepromjenljiv u tome smislu, što se nije mijenjao ni u slučaju raščenja ni u slučaju opadanja broja stanovništva svake posebne države. Nejednakost broja predstavnika pojedinih posebnih država u tom federativnom domu išla je naročito u prilog Pruskoj.

Ustav od 1919. godine nije napustio tu nejednakost posebnih jedinica. Samo što u njemu nije bio jednom zauvijek fiksiran broj predstavnika svake zemlje (kako su se sada zvale posebne jedinice, što je više i odgovaralo njihovoj karakteru u novoj federaciji), nego je bilo propisano, da će svaka slati u drugi dom (sada *Reichsrat*) po jednog predstavnika na 700.000 stanovnika s tim, da nijedna ne može imati sama više od $\frac{2}{5}$ članova toga doma. To ograničenje Ustav je postavio zbog Pruske, kako ne bi ona sama, s obzirom na broj njena stanovništva, imala većinu u drugom domu. Samo ta nejednakost posebnih jedinica pod Ustavom od 1919. godine nije imala ono značenje, koje je ona imala pod Ustavom od 1871. godine. To s obzirom na činjenicu, da vlasti drugog doma po Ustavu od 1919. nisu bile ni izdaleka onolike, kolike su bile po Ustavu od 1871. godine. Prije dolaska nacionalsocijalista na vlast devet zemalja su slale u drugi dom po jednog, devet po dva, jedna 3, jedna 4, jedna 7, jedna 11, a Pruska 26 predstavnika. Tako se razlika kretala između jednog i 26 predstavnika.

Ustav od 1949. godine znatno je smanjio tu razliku. Po njemu svaka zemlja šalje u drugi dom (sada opet *Bundesrat*) najmanje tri

predstavnik. Ali zemlja, koja ima preko dva milijuna stanovnika šalje četiri, a ona, koja ima preko šest milijuna stanovnika, pet. Tako je sada maksimalna razlika dva (između 3 i 5). Zato bi se moglo reći, da se Ustav od 1949. godine u tome pogledu više približio federativnom načelu, koji zahtijeva, da sve posebne jedinice imaju jednaki broj predstavnika u drugom federativnom domu, kako bi u jednakoj mjeri sudjelovale u vršenju vlasti federacije.

Predstavnici zemalja u drugom domu nisu birani, ni neposredno ni posredno, nego ih imenuju zemaljske vlade iz svoje sredine (čl. 51.). To je pitanje tako bilo rješeno i u ranijim njemačkim ustavima, tako da su se oni i po tome razlikovali od drugih starih federativnih država. Jedino su po njemačkom Ustavu od 1919. godine polovinu predstavnika Pruske u drugom domu određivale pokrajinske uprave, što je bila posljedica tadašnjeg unutrašnjeg uređenja te zemlje. Ali specifično je za Ustav od 1949. godine, da svi predstavnici jedne zemlje u drugom domu čine jedinstvo u tome smislu, što oni ne mogu glasati individualno, nego samo kao cjelina, kao delegacija zemlje. Njihovi se glasovi ne mogu u istom slučaju dijeliti tako, da jedni glasaju za jedan, a drugi za drugi način rješenja pitanja (čl. 51.). Tu dolazi do naročita izražaja jedinstvo predstavništva cijele zemaljske delegacije. Po Ustavu od 1919. godine delegati jedne zemlje glasali su u drugom domu, naprotiv, individualno. I oni su, istina, dobijali instrukcije od svoje vlade, ali zato ipak nisu glasali kao cjelina, tako da su se njihovi glasovi mogli u istom slučaju i razdvojiti. Po Ustavu od 1949. godine to više nije moguće.

10. — Od naročite je, međutim, važnosti činjenica, da je drugi dom po Ustavu od 1949. prema drugom domu po Ustavu od 1919. godine dobio i u prestižu i u nadležnostima. Po Ustavu od 1919. godine drugi dom nije imao ni svog predsjednika, nego je funkciju predsjednika vršio jedan član federativne vlade. To je važno i za predsjedavanje u odborima toga doma (čl. 65.). Po Ustavu od 1949. godine drugi dom, naprotiv, ima svog biranog predsjednika. Njemu je čak povjereno i zamjenjivanje Predsjednika federacije, kada je ovaj spriječen ili kada je to mjesto upražnjeno (čl. 57.). Po Ustavu od 1919. godine to je činio u prvom redu kancelar (predsjednik vlade), a u drugom redu predsjednik *Reichsgerichta* (čl. 51.).

Ali poboljšanje situacije drugog doma po Ustavu od 1949. osjetno je i s obzirom na sudjelovanje u vršenju federativne vlasti. Istina je, da i po njemu, kao i ranije po Ustavu od 1919., prvenstvo u vršenju vlasti pripada prvom domu, samo to prvenstvo nije više onako izrazito, kao nekada. Zapravo nova situacija drugog doma ima i plusa i minusa prema staroj, samo što plusovi nešto prevlađuju.

Kod donošenja zakona situacija je ova. Svi zakonski prijedlozi podnose se prvo Federativnoj skupštini na pretres i odlučivanje. Mogu ih podnositi članovi te skupštine, federativna vlada i Federativno vijeće. Ali zakonski prijedlozi vlade moraju se prvo uputiti Federativnom vijeću, da bi ono dalo svoje mišljenje o njemu; a zakonski prijedlozi Federativnog vijeća iz istog razloga vladi (čl. 76.). Tako s obzirom na pravo zakonodavne inicijative nema razlike između

Ustava od 1949. i Ustava od 1919. godine. I po jednom i po drugom ono pripada i drugom domu.

Na razlike, međutim, nailazimo kod izglasavanja zakona, iako je i po jednom i po drugom Ustavu moguće donošenje zakona bez pristanka drugog doma. Po Ustavu od 1919. godine protiv zakonskih prijedloga izglasanih u prvom domu drugi dom je imao samo pravo suspenzivnog veta. U slučaju upotrebe toga prava od strane drugog doma zakonski prijedlog je postajao zakonom, ako ga je prvi dom izglasao ponovo većinom od $\frac{2}{3}$ prisutnih. Tako se kod ponovnog izglasavanja zakonskog prijedloga u prvom domu tražila kvalificirana većina. Ali tada je Predsjednik federacije mogao odlučiti primjenu referenduma. Tako se moglo spriječiti stupanje na snagu zakonskog prijedloga, koji je ponovno izglasao prvi dom, ali ne na osnovu volje drugoga doma, nego na osnovu volje Predsjednika federacije i biračkog tijela. Sam drugi dom nije mogao spriječiti stupanje na snagu zakona, koji je izglasao prvi dom.

Kakva je situacija sada, po Ustavu od 1949. godine? Kada Federativna skupština izglasa jedan zakonski prijedlog, dostavlja ga Federativnom vijeću, koji može, ako se s njim u cijelosti ne slaže, tražiti u roku od dva tjedna nakon primitka prijedloga, da se sastane mješoviti odbor, sastavljen od članova oba doma. Tom se zahtjevu drugog doma mora udovoljiti, i tada taj odbor pretresa zakonski prijedlog. Pravo postavljanja zahtjeva, da se taj odbor sastane imaju i prvi dom i vlada. Da bi sporazumjevanje u njemu bilo olakšano Ustav predviđa, da članovi toga odbora, koje je delegirao drugi dom, nisu vezani u radu odbora uputstvima svojih vlada. Ako taj odbor predloži izmjene u zakonskom prijedlogu, koji je izglasao prvi dom, taj dom ima da odluči da li te izmjene prihvaća ili ne prihvaća.

Kad je taj postupak dovršen, drugi dom može se protiviti zakonskom prijedlogu, koji je izglasao prvi dom, i to u roku od jednog tjedna. Drugi dom može to učiniti i bez da traži sastajanje i intervenciju mješovitog odbora. Ako sada prvi dom izglasa ponovo zakonski prijedlog, on postaje zakonom i bez pristanka drugog doma. Ali, ako je u drugom domu izglasano protivljenje većinom svih njegovih članova, zakonski prijedlog postati će zakonom samo, ako ga prvi dom izglasa ponovo također većinom svih svojih članova. A ako je u drugom domu izglasano protivljenje većinom od dvije trećine svih članova, zakonski prijedlog postati će zakonom samo, ako ga prvi dom izglasa ponovo većinom svih svojih članova, ali pod uvjetom kvoruma od dvije trećine (čl. 78.).

Tako se zakoni i po Ustavu od 1949. godine mogu donositi bez pristanka doma, u kome se nalaze predstavnici zemalja. S te je strane federativno načelo nesumnjivo i u njemu oslabljeno. Intersantno je, međutim, da taj Ustav dozvoljava pod određenim uvjetima i donošenje zakona bez pristanka prvog doma, a sa pristankom drugog doma. Taj je slučaj izniman, ali je ipak važan, naročito s obzirom na činjenicu, da je on povezan s funkcioniranjem sistema parlamentarne vlade, u kome drugi dom ne igra nikakvu ulogu. Kako je to učinjeno?

Kancelara (predsjednika vlade) bira sama Federativna skupština (prvi dom), i on je njoj politički odgovoran. Kancelar može u svako doba postaviti pred tom Skupštinom pitanje povjerenja. Ako

mu ona ne izglasa povjerenje većinom svih svojih članova, Predsjednik Federacije može na prijedlog kancelara nju raspustiti u roku od 21 dana (čl. 68.). A, ako on u takvu slučaju to ne učini, dato mu je pravo da na prijedlog vlade i s pristankom Federativnog vijeća (drugog doma) izjavi za neki zakonski prijedlog postojanje stanja zakonodavne krize, ako ga je Federativna skupština odbacila, a vlada ga proglasila hitnim. Tako se već proglašenje stanja zakonodavne krize može dogoditi samo s pristankom drugog doma. Ali prvenstvo drugog doma iskače naročito tek poslije toga. Ako i poslije proglašenja takva stanja Federativna skupština odbaci ponovno isti zakonski prijedlog, ili ga izglasa u redakciji, koju nije prihvatila vlada, on postaje zakonom u redakciji vlade, ako ga izglasa Federativno vijeće. Isto se događa i kada Federativna skupština ne donese nikakvu odluku o zakonskom prijedlogu u roku od četiri tjedna nakon što joj je ponovno dostavljen poslije proglašenja stanja zakonodavne krize. Još je od naročite važnosti, da za vrijeme trajanja mandata istog kancelara može postati na isti način i pod istim uvjetima zakonom i svaki drugi zakonski prijedlog, ali samo kroz šest mjeseci poslije deklaracije stanja zakonodavne krize. Poslije isteka toga roka nova deklaracija o stanju takve krize nije dozvoljena za vrijeme trajanja mandata istog kancelara. Tako je na bazi suglasnosti egzekutive i drugog doma, u slučaju razmimoilaženja egzekutive i prvog doma, moguće donošenje zakona bez pristanka prvog doma kroz dosta dugo vrijeme. Za zakone, donete tako bez pristanka toga doma, Ustav je postavio samo to ograničenje, da oni ne mogu mijenjati Ustav ni suspendirati njegovo važenje (čl. 81.).

Ali osim tog slučaja stanja zakonodavne krize — koji sigurno nije za potcjenjivati — i Ustav od 1949. daje u zakonodavstvu prvenstvo prvom domu. Međutim kod odlučivanja o reviziji Ustava ravnopravnost domova dolazi po tome Ustavu do punoga izražaja, što nije bio slučaj po Ustavu od 1919. godine. Za odlučivanje o reviziji Ustava potrebna je većina od dvije trećine svih članova u svakom domu, što znači, da je potrebna suglasnost oba doma i to pod istim uvjetom većine. Interesantno je, međutim, da taj Ustav uopće zabranjuje takvu reviziju, koja bi dirala: u načelnu podjelu Federacije na zemlje; u načelo sudjelovanja zemalja u zakonodavstvu; u odredbu (člana 11. U.), koja načelno priznaje svim Njemcima pravo da se nastanjuju na cijelom području Federacije, i koja dozvoljava ograničavanje toga prava samo zakonom i samo u slučajevima, koji su u Ustavu (u čl. 11.) određeni; i u odredbu (člana 20. U.), koja propisuje, da je Njemačka Federativna Republika država federativna, demokratska i socijalna, da je narod suveren i da on svoju suverenost vrši biranjem i glasanjem i posredstvom specijalnih organa za zakonodavstvo, upravu i sudstvo, i da je zakonodavstvo potčinjeno Ustavu (Osnovnom zakonu), a izvršna i sudska vlast zakonu i pravu (čl. 79.). Da li je i od kakve je vrijednosti i značenja takva zabrana revizije nekih odredaba ustava, — koju su prakticirali, a prakticiraju i danas neki ustavi, — pitanje je za sebe i o njemu se može raspravljati. (V. našu knjigu *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, 1950., str. 49. i d.).

11. — Zapostavljanje drugog doma po Ustavu od 1949. godine dolazi do izražaja ne samo u federativnom zakonodavstvu, nego i u nekim drugim federativnim poslovima. Tako se ona ispoljava i kod ratifikacije međunarodnih ugovora, i kod izbora Predsjednika Federacije, i kod postavljanja i političke odgovornosti kancelara.

Pristanak za ratifikaciju međunarodnih ugovora daje se u formi zakona, ako ugovori reguliraju političke odnose Federacije, ili ako se odnose na pitanja, koja spadaju u domenu federativnog zakonodavstva (čl. 59.). Prema tome, kako kod donošenja zakona prvenstvo pripada Federativnoj skupštini, njoj pripada prvenstvo i kod davanja odobrenja za ratifikaciju spomenutih međunarodnih ugovora.

Kod biranja Predsjednika Federacije Federativno vijeće uopće ne sudjeluje. Naprotiv Federativna skupština sudjeluje kod toga izbora. Predsjednika Federacije bira naročito izborno tijelo (*Bundesversammlung*), koje je sastavljeno od svih članova Federativne skupštine i jednakog broja članova, koje biraju po sistemu srazmjernog predstavništva parlamenti zemalja (čl. 54.). Tako se ne bi moglo reći, da zemlje ne sudjeluju u izboru Predsjednika Federacije. Samo se to sudjelovanje tu ne vrši posredstvom njihovih predstavnika u Federativnom vijeću, nego posredstvom njihovih parlamenata. Što više, njihovo sudjelovanje je tu po svojoj jačini jednako sudjelovanju Federativne skupštine, koja predstavlja cijeli narod federacije, budući da se predstavnici zemalja za taj izbor biraju u onome broju, koliko ima članova Federativne skupštine.

Kod funkcioniranja krivične odgovornosti Predsjednika Federacije domovi su ravnopravni, budući da Predsjednika može optužiti svaki dom za namjernu povredu Ustava ili federativnog zakona. U svakom domu se traži za to optuživanje ista većina: dvije trećine svih članova. Tako optuženom Predsjedniku sudi Ustavni su (čl. 50.).

Kod postavljanja i opozivanja kancelara (predsjednika vlade) ravnopravnosti domova opet nestaje. Prvenstvo prvog doma tu je potpuno. Kancelara bira, na prijedlog Predsjednika Federacije, Federativna skupština apsolutnom većinom svih svojih članova. Nakon objavljenog izbora formalno ga imenuje Predsjednik Federacije. Ako kandidat, koga je predložio Predsjednik, nije izabran, Federativna skupština može u roku od 15 dana birati kancelara istom većinom bez prijedloga Predsjednika. Ako to ne učini u tome roku, pristupa odmah ponovnom izboru, i tada se smatra izabranim onaj, koji je dobio najviše glasova. Ako je tom prilikom izabrani dobio apsolutnu većinu svih članova Federativne skupštine, Predsjednik ga mora imenovati kancelarom. U protivnom slučaju on mora raspustiti Federativnu skupštinu (čl. 63.).

Tako kod izbora i postavljanja kancelara Federativno vijeće uopće ne sudjeluje. Ostale članove vlade (ministre) postavlja i opoziva Predsjednik Federacije na prijedlog kancelara (čl. 64.).

Kancelar odgovara politički Federativnoj skupštini, koja ga je i izabrala, a ministri odgovaraju kancelaru. Tako ni politička odgovornost kancelara i ministara ne dolazi ni neposredno ni posredno do izražaja pred Federativnim vijećem, nego samo pred Federativnom skupštinom, i to s obzirom na kancelara neposredno, a s obzirom na ministre posredno. To drugo u tome smislu, što Federativna skup-

ština može oboriti kancelara, ako on neće da predloži Predsjedniku Federacije opozivanje ministra, koji ne uživa njeno povjerenje. Ona može izraziti nepovjerenje kancelaru biranjem novoga kancelara većinom svih svojih članova i pozivanjem Predsjednika da opozove starog. Predsjednik mora udovoljiti tom zahtjevu i imenovati novoizabranog. I kancelar može postaviti pitanje povjerenja. Ako mu povjerenje nije izglasano većinom svih članova Skupštine, Predsjednik može, na prijedlog kancelara, raspustiti Skupštinu, ali samo u roku od 21 dana. Osim toga to se pravo raspuštanja gasi čim Skupština izabere većinom svojih članova novog kancelara (čl. 67. i 68.).

Uloga Federativnog vijeća dolazi, međutim, do izražaja kod donošenja uredaba. Ustav pravi njemačko tradicionalno razlikovanje između »administrativnih uredaba« (*Verwaltungsverordnungen*) i »pravnih uredaba« (*Rechtsverordnungen*), tj. onih, koje su upućene isključivo administrativnim organima, i onih, koje su upućene i građanima. Prve donosi, kao i po Ustavu od 1919. godine, vlada s pristankom Federativnog vijeća (čl. 84., st. 1.). Tako je pristanak toga Vijeća potreban za svaku takvu uredbu. Kod donošenja drugih njegovih je uloga nešto drukčija. Za donošenje takvih uredaba potrebno je izričito zakonsko ovlašćenje. To ovlašćenje može biti dato ili federativnoj vladi, ili jednom federativnom ministru, ili vladama zemalja. Predmet i obim ovlašćenja određuje se tada u zakonu. U zakonu može biti također propisano, da onaj, koji je dobio ovlašćenje da donese uredbu, može to ovlašćenje delegirati s tim, da i ta delegacija može biti odlučena samo uredbom.

Kod donošenja zakona, kojim se daje ovlašćenje za donošenje uredbi, prvenstvo pripada Federativnoj skupštini, kao i kod donošenja drugih zakona. Specijalna i odlučujuća uloga Federativnog vijeća javlja se, međutim, kod donošenja onih uredaba te vrste za koje je to u Ustavu propisano. Potrebna je naime potvrda toga Vijeća uredbama, koje na osnovu zakonskog ovlašćenja izdaje ili federativna vlada ili federativni ministar, ako se one odnose na neka pitanja, koja su u Ustavu fiksirana; zatim, ako su one vezane za zakone, koji se mogu donijeti samo s pristankom i Federativnog vijeća; i najposlije, ako su one vezane za zakone, koje izvršuju zemlje (čl. 80.).

Najposlije uloga Federativnog vijeća javlja se i kod vršenja kontrole nad izvršivanjem federativnih zakona od strane zemalja i kod preduzimanja mjera protiv zemlje, koja ne vrši svoje obaveze prema federaciji, koje joj nameće ili Ustav ili koji federativni zakon. Vidjeli smo, da federativne zakone izvršuju zemlje, osim slučajeva, kada je Ustavom određeno protivno. A kontrolu nad izvršivanjem tih zakona od strane zemalja vrše federativna vlada i Federativno vijeće, kojima Ustav daje u tu svrhu određena prava (čl. 83. do 91.). A kada jedna zemlja ne vrši svoje dužnosti prema federaciji, federativna vlada može s pristankom Federativnog vijeća preduzeti protiv nje potrebne mjere, kako bi se zemlja na to prisilila (čl. 37.).

12. — Iz svega, što smo rekli, mogli bi izvesti zaključak, da je sudjelovanje zemalja u vršenju federativne vlasti nešto jače po Ustavu od 1949., nego što je bilo po Ustavu od 1919. godine. To i pokraj toga, što u tome pogledu nalazimo u dvijema tačkama i nazadovanje. Mislimo tu, prije svega, na ukidanje neposredne demokratije u Ustavu

od 1949., koja je — vidjeli smo — mogla pod Ustavom od 1919. godine pod određenim uvjetima spriječiti stupanje na snagu zakona, protiv koga se izjasnio drugi dom. Mislimo tu, zatim, na činjenicu, da Ustav od 1949. godine ne traži kod ponovnog izglasavanja zakonskog prijedloga u prvom domu, u slučaju upotrebe prava suspenzivnog veta od strane drugog doma, specijalnu većinu, osim ako je i taj veto drugog doma rezultat specijalne većine.

Na osnovu toga, kao i na osnovu onoga, što smo ranije rekli o načinu rješenja drugih problema federativnog uređenja države u njemačkom Ustavu od 1949., mogli bi reći, da je federativno načelo u tome Ustavu primijenjeno nešto jače, nego što je to bilo u Ustavu od 1919. godine. Da li to znači vraćanje Njemačke punijem federalizmu za duži period vremena? Na to pitanje nije lako odgovoriti. Ali, ako uzmemo u obzir razvoj ka spajanju i ujedinjavanju, koji se stalno ispoljavao u Njemačkoj kroz XIX. i XX. stoljeće, nameće nam se osjećaj, da će taj povratak k jačem federalizmu biti samo privremen, i da će težnja k unitarizmu doći opet do punijeg izražaja možda već kad dođe do ujedinjavanja Istočne i Zapadne Njemačke. Ne smije se smenuti s uma, da je federativno načelo u Istočnoj Njemačkoj još slabije primijenjeno, nego u Zapadnoj. Tu se federativno načelo skoro sasvim gubi. Zatim ne treba smetnuti s uma još jednu važnu činjenicu. Primjenu federativnog načela u ustavnom uređenju Njemačke zahtijevali su ranije historijski razlozi. Kako je njemačka država nastala spajanjem velikog broja dotle samostalnih država, federativno načelo im je osiguravalo i u zajedničkoj državi izvjesnu individualnost. Međutim toga razloga za primjenu federativnog načela u najnovije vrijeme — vidjeli smo — nestaje, jer nestaje i podjele Njemačke na te historijske jedinice.

XI. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Istočne Njemačke

1. — Za razliku od Ustava Zapadne, Ustav Istočne Njemačke (Njemačke Demokratske Republike) od 7. oktobra 1949. godine ni ne naziva tu državu federativnom. Taj se naziv u njemu ne upotrebljava ni za oznaku vrhovnih državnih organa. Ali je zato ipak u njemu rečeno, da je Njemačka Demokratska Republika izgrađena na njemačkim zemljama (čl. 1., t. 1.). Prema tome je i ona sastavljena od zemalja, a kod propisivanja odnosa između njih i države nazire se, iako u jako slaboj mjeri, federativno načelo. To znači, da ni Ustav Istočne Njemačke nije sasvim napustio to načelo. Jedino bi se moglo reći, da ga je on slabije primjenio od Ustava Zapadne Njemačke. (V. tekst toga Ustava: B. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions européennes*, 1951, I.).

Da u njemu nije federativno načelo sasvim strano vidi se već po tome, što i on dijeli između držve i zemalja i zakonodavnu i izvršnu i sudsku funkciju. Zakonodavna nadležnost zemalja nije velika, ali ona ipak postoji. U Ustavu su nabrojena pitanja o kojima može zakone donositi samo država. A od značaja je, da su ta pitanja i mnogobrojna i važna. Država može donositi zakone i o svim drugim pi-

tanjima, ali ona po pravilu postavlja u tim zakonima samo osnovna načela, koje onda zemlje razrađuju detaljnije svojim zakonima. A ako država ne propiše osnovna načela o jednom takvom pitanju, mogu ga zemlje normirati svojim zakonima u cijelosti. S obzirom na to, postavljeno pravilo o podjeli zakonodavne nadležnosti između države i zemalja gubi znatno od svoje vrijednosti (čl. 111. i 112.).

2. — Nadležnosti zemalja nešto su pojačane kod izvršivanja zakona, budući da po pravilu i državne zakone izvršuju organi zemalja. Nije tako samo u slučajevima, kada Ustav ili zakoni propisuju drukčije, jer i država može ustanoviti svoje izvršne organe (čl. 115.). Nad izvršivanjem zakona od strane organa zemalja državi je dato — što je normalno — pravo kontrole. Prije svega, ukoliko izvršni organi zemalja ne bi izvršivali državne zakone, vlada Republike može izdavati opće instrukcije. Ona, zatim, može delegirati svoje službenike pri zemaljskim upravama, koji onda kontroliraju izvršenje i zakona i instrukcija. Osim toga, vlade zemalja dužne su da, na zahtjev vlade Republike, isprave nedostatke u primjeni zakona. Ako bi zbog toga došlo do spora između Republike i zemlje, rješava ga Ustavna komisija, koja je nadležna i za ispitivanje ustavnosti državnih zakona (prema čl. 66. U.); samo što se tada toj komisiji dodaju tri člana, koje bira skupština zainteresirane zemlje. Ta i tako proširena komisija nadležna je i za ispitivanje podudarnosti zakona zemalja sa zakonima Republike (čl. 116.).

3. — Upravljanje vanjskim poslovima spada u nadležnost države. Interesantno je, međutim, da i Ustav Istočno Njemačke — iako se on u velikoj mjeri približio unitarizmu — daje zemljama pravo da sklapaju međunarodne ugovore o pitanjima, o kojima one donose zakone. Samo te ugovore mora još potvrditi Narodna skupština Republike. Taj uvjet čini, da je to pravo zemalja — ukoliko bi došlo do njegove primjene — više formalne, nego stvarne vrijednosti. To postaje još očitije, ako se uzme u obzir, da je — kako smo već vidjeli — zakonodavna nadležnost zemalja dosta skućena. U Ustavu je još propisano, da je potreban pristanak zainteresirane zemlje, ako Republika sklopi ugovor o promjeni granica Republike (čl. 117.).

4. — Zemljama je dato pravo da imaju svoje ustave, što je također pojava, koja je vezana s federativnim uređenjem države. Ustav Istočne Njemačke nije ni postavio mnogobrojna načela o ustavnom uređenju zemalja. Propisao je, da je skupština jedino i vrhovno narodno predstavništvo zemlje i da kod njena izbora mora biti primijenjen sistem općeg, jednalog, neposrednog i tajnog glasanja, i sistem srazmjernog predstavništva (čl. 109.).

5. — Po uzoru federativnih država i Ustav Istočne Njemačke primjenjuje dvodomni sistem. Za prvi dom, Narodnu skupštinu, rečeno je, da je sastavljena od zastupnika, koje biraju neposredno, i da predstavljaju njemački narod i to u njegovoj cjelini (čl. 51., t. 1. i 3.). Drugi dom, Skupština zemalja, sastavljena je od predstavnika zemalja, i to tako, da svaka zemlja šalje u taj dom po jednog predstavnika na 500.000 stanovnika s tim, da svaka šalje najmanje jednog (čl. 71.). Te predstavnike biraju zemaljske skupštine razmjerno snagama pojedinih političkih grupa, i to po pravilu iz reda

svojih članova. Zemaljskim skupštinama dato je i pravo da formiraju volje zemalja o pitanjima, koja su u nadležnosti Skupštine zemalja, ali ti zaključci ne vezuju njihove predstavnike u njihovom radu u toj Skupštini (čl. 72.).

Važno je, međutim — i to naročito slabi federativno načelo, koje se u tome Ustavu nekako sramežljivo javlja i provlači — da vlasti Skupštine zemalja daleko zaostaju iza vlasti Narodne skupštine. Uostalom u Ustavu je izričito rečeno, da je Narodna skupština vrhovni organ Republike (čl. 50.).

Inferiornost Skupštine zemalja ispoljava se i kod donošenja zakona i kod odlučivanja o reviziji Ustava. Pravo zakonodavne inicijative priznato je i njoj, kao i Narodnoj skupštini, ali odluke o zakonskim prijedlozima donosi sama Narodna skupština. Skupština zemalja može na zakonske prijedloge, koje je izglasala Narodna skupština, samo stavljati primjedbe, pa i to samo u propisanom roku. Ako ona to ne učini u tome roku, smatra se da ne želi staviti primjedbe, i zakonski prijedlog postaje zakonom. A ako stavi svoje primjedbe, Narodna skupština rješava ponovno o zakonskom prijedlogu i, ako ga opet izglasa (tom se prilikom ne traži nikakva kvalificirana većina), postaje zakonom. Samo, ako je Skupština zemalja izglasala svoje primjedbe većinom od dvije trećine prisutnih, kod ponovnog izglasavanja zakonskog prijedloga u Narodnoj skupštini traži se ista ta većina (čl. 81. do 84.).

Ustav Istočne Njemačke predviđa i mogućnost primjene referenduma za zakonski prijedlog, koji je izglasala Narodna skupština, ali ona ne zavisi od volje Skupštine zemalja. Primjenu referenduma može tražiti, kada je zakon već definitivno izglasan u Narodnoj skupštini, jedna trećina njenih članova. Tada se promulgacija zakona odgađa za dva mjeseca, a referendum se primenjuje, ako to traži 1/20 birača. Ali do odgode promulgacije i do primjene referenduma ne može doći, ako Narodna skupština odluči većinom svih svojih članova, da je zakon hitne prirode (čl. 86. i 87.). A ako dođe do primjene referenduma, glasačko tijelo donosi odluku većinom onih, koji su glasali, bez obzira na granice između zemalja (čl. 87., t. 6.). Tako ni kod primjene referenduma federativno načelo ne dolazi do izražaja.

Revizija Ustava vrši se po zakonodavnom postupku, samo što se i kod izglasavanja odluke o reviziji Ustava u Narodnoj skupštini i kod izglasavanja primjedaba u Skupštini zemalja traže i specijalni kvorum i specijalna većina. Za donošenje odluke u Narodnoj skupštini propisani su kvorum od dvije trećine i većina od dvije trećine prisutnih. I za stavljanje primjedaba u Skupštini zemalja propisani su isti kvorum i ista većina. A poslije stavljanja primjedaba od strane Skupštine zemalja ostaju isti i kvorum i većina i kod ponovnog izglasavanja odluke o reviziji Ustava u Narodnoj skupštini (čl. 83. i 84., t. 4. i 5.).

Od naročite je važnosti, da se revizijom Ustava mogu vršiti izmjene u teritorijalnom sastavu zemalja, i da se mogu stvarati i nove zemlje u postojećim granicama Republike. A kako se revizija Ustava može vršiti bez pristanka doma, u kome se nalaze predstavnici zemalja, to se i te promjene mogu vršiti bez njegova pristanka.

Ako se zainteresirane zemlje sporazumu o takvim promjenama, onda se o njima odlučuje običnim zakonom. Isto biva i onda, ako jedna zainteresirana zemlja ne pristane na takvu promjenu, a nju je zahtijevao narod neposrednim glasanjem u ostalim zainteresiranim zemljama (čl. 110.). Tako nema ustavne zaštite teritorijalnog integriteta zemalja. Ona postoji — već smo vidjeli — samo, ako država sklopi ugovor o promjeni svojih granica, budući da je za takav slučaj potreban pristanak zainteresirane odnosno zainteresiranih zemalja.

Uloga Skupštine zemalja javlja se u efikasnijoj formi kod izbora Predsjednika Republike i kod njegove političke odgovornosti. Njega biraju oba doma na zajedničkoj sjednici (čl. 101.), a mogu ga na zajedničkoj sjednici i opozvati većinom od dvije trećine svih članova (čl. 103.).

Međutim kod postavljanja vlade i funkcioniranja njene političke odgovornosti uloga Skupštine zemalja opet se gubi. Vladu postavlja Narodna skupština. Tako je bar formalno, dok se stvarno vlada sastavlja više voljom političkih grupa u Skupštini. Prvo predsjednika vlade određuje najjača politička grupa. On, zatim, sastavlja vladu i to tako, da u nju određuju svoje predstavnike razmjerno sve političke grupe, koje imaju bar 40 zastupnika. Ako neka politička grupa neće da odredi svoje predstavnike u vladu, ova se sastavlja i bez nje. Tako sastavljena vlada politički je odgovorna samo Narodnoj skupštini kolegijalno, a članovi vlade individualno. Ako Narodna skupština izglasa nepovjerenje cijeloj vladi ili nekom njenom članu, vlada odnosno član vlade mora odstupiti. U Ustavu su postavljeni i detaljniji propisi o postupku i uvjetima za izglasavanje nepovjerenja (čl. 95.), što je slučaj i u mnogim drugim novijim ustavima, koji primjenjuju političku odgovornost vlade pred parlamentom.

U vezi s političkom odgovornošću vlade Narodnoj skupštini, Ustav je toj Skupštini povjerio i ustanovljavanje protivustavnosti akata vlade i upravnih organa (čl. 66., t. 8.). Tako se ni tu ne javlja uloga Skupštine zemalja.

Uloga Skupštine zemalja ne javlja se ni kod formiranja organa, kome je Ustav povjerio ispitivanje ustavnosti zakona. Za razliku od Ustava Zapadne Njemačke, koji je to ispitivanje povjerio specijalnom Ustavnom sudu, Ustav Istočne Njemačke je za to ustanovio t. z. Ustavnu komisiju. Ali nju bira u cijelosti Narodna skupština. Ona bira određeni broj članova te komisije iz reda svojih članova i to tako, da u njoj budu predstavljene sve političke grupe razmjerno njihovoj brojčanoj snazi. Pokraj njih ona bira u tu komisiju još i tri člana Vrhovnog suda i tri stručnjaka za međunarodno pravo, ali izvan redova svojih članova. Ustavnoj komisiji povjereno je i rješavanje ustavnih sporova između države i zemalja, a također — što smo već vidjeli — i ispitivanje podudarnosti zemaljskih s državnim zakonima. Samo što se u tim slučajevima Ustavnoj komisiji dodaju tri predstavnika, koje bira skupština zainteresirane zemlje (čl. 66., 85., t. 2. i 89.).

Najposlije Skupština zemalja ne sudjeluje ni u postavljanju i opozivanju sudaca Vrhovnog suda i Vrhovnog prokuratora Republike. Njih bira na prijedlog vlade Narodna skupština. Ona ih može i opozvati, ako povrijede Ustav ili zakon, ili ako teže povrijede svoje dužnosti (čl. 126. i 132.).

XII. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Indije

1. — Proučavanje ustavnog uređenja Indije nesumnjivo je od naročitog interesa za svakog, tko se bavi komparativnim ustavnim pravom. Zato bi izlaganje ustavnog uređenja te zemlje zasluživalo da mu se posvijeti zasebna i cjelovita studija. Nas, međutim, ovdje interesira samo, da li je i ukoliko u tom ustavnom uređenju primijenjeno federativno načelo. (V. tekst Ustava Indije u *La documentation française*, No. 1454, 23 mars 1951.).

U članu 1. Ustava Indije od 26. novembra 1949. godine rečeno je, da je Indija Unija država. U stvari, međutim, ona je daleko od toga da bude unija odnosno konfederacija, koja podrazumjeva postojanje samostalnih država, udruženih na bazi ugovora. Istina je obratna, da je Indija u punom smislu riječi država, jer ona ima svoje organe s pravom neposrednog zapovijedanja. A vlasti tih organa nisu neznate. One su naprotiv velike i izrazito se uzdižu nad vlastima posebnih jedinica, koje tu državu čine. Moglo bi se jedino reći, da se u ustavnom uređenju te države zapažaju neki — da se tako izrazimo — tragovi federativnog načela. To kažemo zato, jer je tu primjena toga načela tako slaba, da se — mislimo — bez pretjerivanja može reći, da se Indija skoro sasvim približila granicama unitarističke države. To će se lako razabrati iz naših daljnjih izlaganja. Ako se uzme u obzir prošlost te zemlje i drugi momenti, koje smo već ranije spomenuli, bilo je za očekivati, da će u njenom ustavnom uređenju federativno načelo doći do jačeg izražaja, nego što se to stvarno dogodilo. Ali nije teško pogoditi, zašto je to tako. S jedne strane, i pokraj razlika, koje postoje između stanovnika Indije s obzirom na jezik, vjeru i t. d., Indijci smatraju, da postoji jedna indijska narodnost, ili bar da postoje uvjeti za stvaranje jedinstvene indijske narodnosti. Ustavotvorna skupština smatrala je, da bi jaka primjena federativnog načela u ustavnom uređenju nove države, koja bi podrazumijevala i veću samostalnost posebnih jedinica, bila opasna za nacionalno jedinstvo. S druge strane ona je smatrala, da je radi državnog ujedinjavanja svih tih jedinica, koje su dotle bile odvojene i pod raznim režimima, potrebno stvoriti jaku centralnu vlast. Mislila je, da bi jačanje pozicija posebnih jedinica moglo favorizirati još uvijek latente lokalne partikularizme i centripetalne snage i težnje, i tako dovesti u opasnost državno jedinstvo.

2. — Indija nije podijeljena, kako je to obično u federativnim državama, na jedinice iste vrste, tj. na jedinice s istim pravima i s istim položajem, nego na četiri vrste s raznim pravima i raznim položajima u državi. Sve su te jedinice određene i razvrstane u dodatku I. Ustavu.

Odmah ćemo spomenuti, da Ustav Indije ne daje posebnim jedinicama pravo samoorganizacije, koje je normalna pojava u federativnoj državi. On to pravo ne daje ne samo jedinicama kategorije C i D, koje su — vidjet ćemo — u cijelosti potčinjene centralnoj vlasti, tako da se njima ne može nikako priznati karakter posebnih jedinica federacije, nego i jedinicama kategorije A i B, koje imaju neke sličnosti s posebnim jedinicama federacije, i koje Ustav naziva čak i »državama«. Ustavno uređenje i tih jedinica normirano je detaljno u tom Ustavu (čl. 152. do 237.). Tu su normirani čak i takvi problemi ustavnog uređenja posebnih jedinica, koji se obično ne normiraju ni u ustavima posebnih jedinica federacije, nego u njihovim zakonima i skupštinskim poslovnicama. Sve te odredbe skupa čine zapravo ustav svake od tih jedinica. I to je jedan od razloga, zbog kojih je Ustav Indije ispao toliko obiman.

Prva kategorija (A) ima devet jedinica. Sve su one ranije bile britanske kolonijalne provincije. S obzirom na to, da je zakonodavna funkcija podijeljena između federacije i tih jedinica, sve one imaju svoje parlamente. Oni su u nekima od tih jedinica sastavljeni od dva, a u nekima od jednog doma. Važno je, međutim, da o tome, da li će u jednoj od tih jedinica postojati jedan ili dva doma, odlučuje centralna vlast. Parlament Indije može ukinuti drugi dom u jedinicama, koje ga imaju, i ustanoviti ga u jedinicama, koje ga nemaju, ako prvi dom zainteresirane jedinice donese u tome smislu rezoluciju većinom svih svojih članova i većinom od dvije trećine prisutnih, koji su glasali (čl. 169. st. 1.). Znači, da pitanje primjene dvodomnog odnosno jednodomnog sistema nije u punoj vlasti jedinice.

Ustav Indije propisao je detaljno i sastav domova jedinica te kategorije, odnosno način njihova biranja. Ali je tu važno, da 2/12 članova drugoga doma, u jedinicama u kojima on postoji, imenuje guverner između stručnjaka iz oblasti književnosti, nauke, umjetnosti, zadružnog pokreta i socijalnih službi (čl. 171.). A guverner je zavisao od centralne vlasti.

Njega postavlja Predsjednik Indije (čl. 155.) i on ostaje na svom položaju dok se to dopada Predsjedniku. To je u Ustavu izričito rečeno (čl. 156., st. 1.). Tako šefa egzekutive jedinica prve kategorije postavlja i opoziva šef egzekutive indijske države. Ni to sigurno nije u skladu s federativnim načelom. Da bi potčinjenost guvernera Predsjedniku Indije bila još jače naglašena propisano je, da guverner ne može biti član nijednog doma bilo koje posebne jedinice te kategorije. Prema tome, ako je jedan član od tih domova postavljen za guvernera, on prestaje biti član doma (čl. 158., st. 1.).

Ali od još veće je važnosti, da se težište vlasti u posebnoj jedinici te kategorije nalazi baš kod guvernera. On postavlja prvog ministra posebne jedinice, a na njegov prijedlog ostale ministre. On ih može također po svojoj volji opozivati (čl. 164., st. 1.). Ministarsko vijeće je osim toga i solidarno odgovorno parlamentu posebne jedinice (čl. 164., st. 3.). Ministar gubi svoj položaj po sili Ustava, ako već šest mjeseci nije član parlamenta posebne jedinice. — Guverner može sazivati parlament posebne jedinice u izvanredna zasjedanja po svome nahođenju; može produžiti mandat domova u granicama, koje su

u Ustavu određene, i može raspustiti domove (čl. 172. i 174.). — On može dolaziti na sjednice domova i tu govoriti, a može im i upućivati poslanice (čl. 175.). — Protiv zakona, koji je izglasao parlament posebne jedinice guverner ima pravo suspenzivnog veta. Ako parlament izglasa ponovno isti zakon bez ili s amandmanima, koje je guverner predložio, zakon mora biti promulgiran. Ali, ako guverner smatra, da izglasani zakon dira u vlasti Visokoga suda, tako da dovodi u opasnost vršenje misije, koju je Ustav tom sudu povjerio, dostavlja ga Predsjedniku Indije da on o njemu odluči. Ali to je slučaj, kada guverner mora tako postupiti s izglasanim zakonom. Naročito je, međutim, važno, da guverner može tako postupiti i u svim drugim slučajevima prema svome nahodenju. Znači, da može svaki zakon, koji je izglasao parlament posebne jedinice, dostaviti Predsjedniku Indije. Upotreba toga prava od njegove strane još je ozbiljnije prirode od upotrebe prava suspenzivnog veta. Jer u takvom slučaju sudbina izglasanog zakona zavisi od Predsjednika Indije. On ga tada ili potvrđuje ili ne potvrđuje po svome nahodenju. On može također, ako zakon nije finansijske prirode, da pozove guvernera da ga vrati parlamentu posebne jedinice na ponovno razmatranje. Parlament ima tada da donese odluku u roku od šest mjeseci. Ako to ne učini u tome roku, ili ga izglasa ponovo, zakon se opet dostavlja Predsjedniku Indije da o njemu odluči (čl. 200. i 201.). Tako ni parlamenti posebnih jedinica prve kategorije ne vrše zakonodavnu vlast o pitanjima, koja su stavljena u njihovu nadležnost, samostalno. — Tome treba još dodati, da guverner može, kada parlament posebne jedinice nije u zasjedanju, donositi uredbе sa zakonskom snagom, kadagod on to smatra potrebnim. Jedino se te uredbе moraju naknadno podnijeti parlamentu posebne jedinice na odobrenje (čl. 213). Tako zakonodavnu vlast na mjesto parlamenta posebne jedinice može vršiti organ, koji je zapravo predstavnik centralne vlasti u toj jedinici. Ustav Indije dao je i inače široku samostalnu i diskrecionu vlast guverneru (v. naročito čl. 162. i 163.).

Nesamostalnost posebnih jedinica prve kategorije očituje se i kod uređenja i djelovanja visokih sudova tih jedinica. Svaka od njih ima svoj Visoki sud, ali njegove članove postavlja Predsjednik Indije. Kod toga postavljanja potrebno je samo prethodno savjetovanje s predsjednikom centralnog (federativnog) Vrhovnog suda i s guvernerom zainteresirane posebne jedinice. Ali i oni su u stvari organi centralne vlasti. Osim toga Predsjednik Indije može premjestiti suca Visokog suda jedne u Visoki sud druge takve posebne jedinice ili u centralni Vrhovni sud. Zbog toga postoji zavisnost sudaca visokih sudova posebnih jedinica od Predsjednika Indije, dakle od centralne vlasti, što također nije u skladu s federativnim načelom.

Još je tu od interesa, da savezni zakon može proširiti nadležnost Vrhovnog suda jedne posebne jedinice na drugu posebnu jedinicu. A može i jedan dio teritorija jedne posebne jedinice isključiti iz nadležnosti njenog Visokog suda (v. čl. 214. i d.).

3. — U drugu kategoriju (B) posebnih jedinica Ustav Indije stavio je bivše indijske države, koje su bile u ugovornom odnosu

s Velikom Britanijom. Grupirao ih je također u devet jedinica — »država«. Odredbe Ustava o ustavnom uređenju posebnih jedinica prve kategorije važe uglavnom i za ustavno uređenje tih posebnih jedinica (čl. 238.). Razlika je, međutim, između jednih i drugih ta, što šef egzekutive u posebnim jedinicama druge kategorije nije guverner, nego »ražpramuk« (što znači prvak kraljevstva ili države). To je koncesija, koju je Ustav Indije učinio dinastijama ranijih »država« za njihovo pristupanje zajedničkoj indijskoj državi. Tako je na čelu tih posebnih jedinica ostao monarh, koga tako, za razliku od guvernera posebnih jedinica prve kategorije, ne postavlja Predsjednik Indije.

Tako je, bar formalno, nezavisnost posebnih jedinica druge kategorije od centralne državne vlasti nešto jače ispoljena. Kažemo »formalno« zato, jer su stvarno i poglavari tih jedinica u znatnoj zavisnosti od centralne državne vlasti. To naročito zato, što njihove prinadležnosti i druge materijalne privilegije zavisne od te vlasti.

4. — Posebnih jedinica treće kategorije (C) ima deset. One imaju još manju samostalnost od centralne državne vlasti, nego jedinice prve i druge kategorije. Bolje rečeno one je nikako nemaju. One imaju karakter administrativnih jedinica unitarističke države i to bez ikakve samouprave. Tim jedinicama upravlja u cijelosti Predsjednik Indije preko komesara ili podguvernera, koga on postavlja i opoziva, ili čak preko vlade jedne druge posebne jedinice. Predviđena je, međutim, mogućnost, da se državnim zakonom ustanovi u jedinici te kategorije zakonodavno tijelo, birano ili imenovano, kao i ministarsko vijeće. U takvu bi se slučaju tim zakonom morale odrediti i njihove nadležnosti. Zakonom se može ustanoviti u takvoj jedinici i Visoki sud, a može se i odrediti, da će za nju biti nadležan Visoki sud neke druge posebne jedinice (čl. 239. do 242.).

5. — U četvrtu kategoriju (D) posebnih jedinica stavljeni su Nikobarski i Andamanski otoci. No rečeno je, da u tu kategoriju spadaju i drugi teritoriji, koji nisu spomenuti u Dodatku I., u kome su jedinice razvrstane u kategorije. I tim jedinicama upravlja u cijelosti Predsjednik Indije preko organa, koje on postavlja i opoziva. Nije čak ni predviđena mogućnost, da se zakonom ustanove u tim jedinicama zakonodavno tijelo i ministarsko vijeće. To je i glavna razlika između jedinica te i jedinica treće kategorije. I u jednim i u drugima važe samo zakoni, koje donosi centralni zakonodavac. Samo za jedinice četvrte kategorije dato je Predsjedniku Indije i pravo da sam vrši zakonodavnu vlast. Čak mu je dato i pravo da za te jedinice mijenja i ukida zakone, koje je donio centralni Parlament, kao i sve druge propise, koji su u njima na snazi. Propisi, koje za te jedinice tako donosi Predsjednik Indije, imaju snagu zakona sve dok ih on ne ukine (čl. 243.).

6. — Iz svega, što smo rekli, moglo bi se zaključiti, da jedinice treće i četvrte kategorije sigurno nemaju karakter posebnih jedinica federacije. Njihova je potčinjenost centralnoj vlasti potpuna. Zato o njihovoj ni djelomičnoj autonomiji ne može biti govora. Što se tiče jedinica prve i druge kategorije njihov je odnos prema centralnoj vlasti sigurno nešto drukčiji, ali u tome odnosu njihova samostalnost

nije onakva, kakvu normalno nalazimo kod posebnih jedinica federacije. Već to u velikoj mjeri slabi primjenu federativnog načela.

Tu je od značaja i činjenica, da u nekim jedinicama prve i druge kategorije postoje i oblasti, koje su podvrgnute specijalnom režimu. Ali on nije isti za sve te oblasti. U nekima je od njih vlast posebnih jedinica, u kojima se one nalaze, još više ograničena vlašću centralnih državnih organa, nego što je to inače slučaj. To znači, da su te oblasti potčinjene centralnoj vlasti više nego ostali dijelovi posebnih jedinica, u kojima se one nalaze. Tu se, prema tome, ne radi nikako o autonomnim jedinicama u sklopu spomenutih posebnih jedinica, koje bi nas podsjećale na naše autonomne jedinice (Vojvodinu i Kosmet). Tu se radi o sasvim suprotnoj situaciji, koja također utječe na slabljenje federativnog načela. Jedino u posebnoj jedinici prve kategorije Asam postoje neke oblasti, koje uživaju izvjesnu autonomiju, jer ih nastanjuju muslimani. Zato nas one donekle podsjećaju na naše autonomne jedinice (čl. 244.).

7. — Podjela zakonodavne nadležnosti izvršena je samo između centralnog Parlamenta i posebnih jedinica prve i druge kategorije. Za jedinice treće i četvrte kategorije centralni Parlament je isključivi zakonodavac za sva pitanja. To opet dokazuje, da te jedinice nemaju karakter posebnih jedinica federacije. Ali i podjela zakonodavne nadležnosti između centralnog Parlamenta i jedinica prve i druge kategorije favorizira nesumnjivo u velikoj mjeri centralni Parlament. Osim toga tom je Parlamentu data dosta široka mogućnost da zadire i u zakonodavnu nadležnost tih jedinica.

S obzirom na podjelu zakonodavne nadležnosti u VII. Dodatku Ustavu sva su pitanja podijeljena na tri liste: (1) U listi I. — koja nosi naziv »Lista Unije« (*Union list* — čl. 246., st. 1.). — nabrojena su u 97 točaka pitanja, koja spadaju u isključivu zakonodavnu nadležnost centralnog Parlamenta. — (2) U listi II. — koja nosi naziv »Lista država« (čl. 246., st. 3.) — nabrojena su pitanja, koja spadaju u isključivu zakonodavnu nadležnost »država«, tj. posebnih jedinica prve i druge kategorije. — (3) U listi III. — koja nosi naziv »Zajednička lista« (*Concurrent list* — čl. 246., st. 2.), — nabrojena su u 47 točaka pitanja, koja su u zakonodavnoj nadležnosti i centralnog Parlamenta i posebnih jedinica prve i druge kategorije.

U »Listi Unije« nisu pitanja limitativno nabrojana. U Ustavu je rečeno, da Parlament Indije ima isključivu vlast da donosi zakone i o svim pitanjima, koja nisu spomenuta u »Zajedničkoj listi« i u »Listi država«. Ta vlast podrazumijeva i donošenje zakona, kojim se ustanovljava porez, koji nije spomenut u tim »listama« (čl. 248.).

Ali Parlament Indije može izuzetno donositi i zakone o pitanjima iz »Liste država«, ako Vijeće država (drugi dom toga Parlamenta) izglasa većinom od dvije trećine prisutnih članova, koji su glasali, rezoluciju u kojoj izjavljuje, da je potrebno i korisno za nacionalni interes da se to učini. U takvu slučaju pitanje odnosno pitanja, o kojima bi Parlament Indije trebao da donese zakone, moraju biti određena u toj rezoluciji. Parlament onda može donositi zakone o tim pitanjima ili za cijelu Indiju ili za neke njene dijelove, ali to samo dok je ta rezolucija na snazi. U njoj mora biti

određeno trajanje njene važnosti, ali s tim, da ono ne može biti duže od godine dana. Međutim Vijeće država može pod istim uvjetima produžiti važenje rezolucije još kroz godinu dana. Važnost zakona, koji je Parlament Indije donio na bazi takve rezolucije, prestaje da važi po pravilu, kada istekne rok od šest mjeseci od dana, kada je prestala da važi odgovarajuća rezolucija Vijeća država (čl. 249.).

Tako centralni Parlament može zadirati u isključivu zakonodavnu nadležnost posebnih jedinica prve i druge kategorije na osnovu ovlašćenja, koja daje drugi dom toga Parlamenta, u kome se nalaze predstavnici tih jedinica. Ali centralni Parlament može to činiti i kada je na snazi proklamacija hitnosti. Nju može izdati Predsjednik Indije, ako smatra, da postoji neki teški slučaj, koji ugrožava sigurnost cijele Indije ili nekog njenog dijela, bilo da se radi o ratu, ili agresiji, ili unutrašnjim neredima, kao i kada postoji samo opasnost od rata ili nereda. Ta se proklamacija mora podnijeti obim domovima Parlamenta na odobrenje. Nju može Predsjednik u svako doba povući. Ona prestaje da važi i poslije isteka roka od dva mjeseca, ako Parlament dotle nije dao svoje odobrenje. A ako je Narodna skupština (prvi dom) bila prije toga raspuštena, ili ako je raspuštena za vrijeme trajanja spomenutog roka od dva mjeseca, a deklaraciju hitnosti je potvrdio drugi dom, deklaracija prestaje da važi poslije isteka roka od 30 dana od dana, kada se sastala novoizabrana Narodna skupština, ukoliko ona nije odobrila deklaraciju prije isteka toga roka (čl. 250. i 352.).

U oba prethodna slučaja zadiranja centralnog Parlamenta u zakonodavnu nadležnost posebnih jedinica prve i druge kategorije važi zakon toga Parlamenta, ako on nije u suglasnosti sa zakonom posebne jedinice. A kada prestane da važi zakon centralnog Parlamenta, stupa opet na snagu zakon posebne jedinice (čl. 251.).

Zadiranje centralnog Parlamenta u zakonodavnu nadležnost posebnih jedinica može se dogoditi i s pristankom parlamenta tih jedinica. Naime parlamenti djevu ili više jedinica mogu svojim rezolucijama izraziti potrebu, da centralni Parlament donese zakon o nekom pitanju, koje spada u isključivu zakonodavnu nadležnost posebnih jedinica (čl. 245. i 250.). U takvu slučaju centralni Parlament dobija pravo da to pitanje regulira svojim zakonom, ali samo za posebne jedinice, kojih su parlamenti donijeli takvu rezoluciju. Ostale posebne jedinice mogu naknadnom rezolucijom svojih parlamenata prihvatiti važenje toga zakona i za svoja područja. Taj zakon može i promijeniti i ukinuti samo centralni Parlament, a ne parlamenti posebnih jedinica u kojima on važi (čl. 252.).

Pravilo, po kome u slučaju neslaganja federativnog zakona sa zakonima posebnih jedinica važi federativni zakon, opće je i po Ustavu Indije, bilo da se radi o zakonu centralnog Parlamenta, kojim se zadiru u isključivu zakonodavnu nadležnost posebnih jedinica, bilo da se radi o zakonu, koji se odnosi na neko pitanje predviđeno u »Zajedničkoj listi«. Međutim od toga pravila predviđen je jedan izuzetak. Ako se radi o zakonu posebne jedinice druge kategorije (B), koji nije u suglasnosti sa zakonom centralnog Parlamenta, važi zakon posebne jedinice, ali samo pod uvjetom da se on podnese na

razmatranje Predsjedniku Indije i da ga on potvrdi. Međutim voljom centralnog Parlamenta može se i to spriječiti. Tom Parlamentu ostaje naime i u takvu slučaju pravo da svoj zakon stavi na snagu u odgovarajućoj posebnoj jedinici, kao i pravo da taj zakon mijenja i ukida (čl. 254.).

Najposlije zadiranje centralne vlasti u nadležnost posebnih jedinica može uslijediti i u slučaju nefunkcioniranja njihovog ustavnog sistema. Ako Predsjednik Indije dođe do uvjerenja — na osnovu izvještaja guvernera (posebne jedinice kategorije A) ili državnog poglavara (posebne jedinice kategorije B), ili bez toga izvještaja — da je u jednoj posebnoj jedinici došlo do takve situacije, koja spriječava njene organe da vrše vlast prema propisima Ustava Indije, on može svojom proklamacijom preuzeti u svoje ruke svu ili dio vlasti guvernera odnosno državnog poglavara ili nekog drugog organa posebne jedinice, osim njenog parlamenta. Za vlast toga parlamenta on može izjaviti, da će je vršiti Parlament Indije, ili da će je vršiti parlament posebne jedinice pod nadzorom Parlamenta Indije. Ustav daje, međutim, Parlamentu Indije pravo da ovlasti Predsjednika Indije da vrši zakonodavnu vlast posebne jedinice, pa čak i da ga ovlasti da tu vlast delegira nekom drugom organu pod uvjetima, koje on propiše. Zakoni, donijeti na taj način za posebnu jedinicu, prestaju da važe, kada istekne rok od godine dana poslije prestanka važenja proklamacije. Osim toga Predsjednik Indije može u takvu slučaju preduzeti i druge mjere, za koje smatra da su potrebne. Može suspendirati i odredbe Ustava, koje se odnose na organe i vlasti posebne jedinice. Jedino se ne može umiješati u nadležnost Visokog suda posebne jedinice, ni suspendirati odredbe Ustava, koje se odnose na taj sud.

I ta proklamacija Predsjednika Indije, kao i proklamacija hitnosti — o kojoj smo govorili ranije — mora se podnijeti domovima Parlamenta na potvrdu. Što se tiče prestanka važnosti te proklamacije zbog toga, što je domovi Parlamenta nisu odobrili, kao i rokova, u kojima to odobrenje mora biti dato, važi također sve ono, što smo rekli u vezi s proklamacijom hitnosti. Ako su proklamaciju odobrili u propisanom roku oba doma, ona prestaje da važi, kada istekne rok od šest mjeseci od dana, kada je to odobrenje dato. Međutim novim odobrenjima može se važenje proklamacije produžiti svaki put na daljnjih šest mjeseci, ali s tim ograničenjem, da njeno važenje može u svemu trajati najviše tri godine. Ako je Narodna skupština raspuštena za vrijeme trajanja jednog od tih rokova od šest mjeseci, a produženje proklamacije odobri drugi dom, novoizabrana Narodna skupština mora dati svoje odobrenje u roku od 30 dana nakon njenog sastanka u prvu sjednicu. U protivnom slučaju proklamacija prestaje da važi (čl. 356.).

8. — Ako sada pogledamo, kako je izvršena organizacija centralne vlasti Indije, i koliko je posebnim jedinicama osigurano sudjelovanje u vršenju te vlasti, opazit ćemo, da je tu federativno načelo u priličnoj mjeri došlo do izražaja.

Centralni Parlament je sastavljen od dva doma: Narodne skupštine i Vijeća država. Narodnu skupštinu bira narod neposredno po

izbornim jedinicama, i to najviše po jednog zastupnika na 500.000 stanovnika. U Vijeće država šalju posebne jedinice svoje predstavnike (u svemu ih može biti najviše 238), ali ne jednaki broj. Koliko će ih pojedina slati, to je određeno, s obzirom na veličinu i značaj svake, u Dodatku IV. Ustavu. Predstavnike posebnih jedinica prve i druge kategorije biraju izabrani članovi njihovih zakonodavnih skupština po sistemu razmjernog predstavljanja. Način određivanja predstavnika posebnih jedinica treće kategorije propisuje federativni zakon. Interesantno je dakle, da i te posebne jedinice šalju svoje predstavnike u drugi dom centralnog Parlamenta, iako su one — vidjeli smo — u cijelosti potčinjene centralnoj državnoj vlasti. Međutim jedinice četvrte kategorije ne šalju svoje predstavnike u taj dom centralnog Parlamenta.

Ali pokraj predstavnika posebnih jedinica prvih triju kategorija u tome se domu nalaze i 12 članova, koje imenuje Predsjednik Indije između lica, koja imaju naročito znanje ili praktično iskustvo iz oblasti književnosti, nauke, umjetnosti i socijalne službe. Tako drugi dom centralnog Parlamenta nije sastavljen samo od predsjednika posebnih jedinica, kako je to obično u federativnim državama, nego u njemu ima i članova, koje postavlja centralna vlast.

9. — Kod donošenja zakona domovi Parlamenta nisu sasvim izjednačeni, ali s druge strane ni udio drugog doma, u kome se nalaze predstavnici posebnih jedinica, nije sveden na sasvim drugorazrednu ulogu. Taj udio varira prema tome, da li se radi o zakonima nefinansijske ili o zakonima finansijske prirode.

Za zakone nefinansijske prirode domovi su principijelno izjednačeni i što se tiče inicijative i što se tiče odlučivanja. Zakonski prijedlozi te vrste mogu poteći kako iz jednog, tako i iz drugog doma. A da bi postali zakonima treba da budu izglasani u oba doma. Međutim, ako do suglasnosti domova ne može da dođe, a također i ako istekne rok od šest mjeseci od dana, kada je zakonski prijedlog poslije izglasavanja u jednom dostavljen drugom domu, a ovaj ga još nije prihvatio, Predsjednik Indije može izraziti namjeru da sazove zajedničku sjednicu domova radi definitivnog odlučivanja o zakonskom prijedlogu. Poslije izražene takve namjere Predsjednika domovi ne mogu nastaviti s pretresom zakonskog prijedloga, nego se on iznosi na njihovu zajedničku sjednicu. Zakonski prijedlog se smatra tada izglasanim, ako je za njega glasala većina prisutnih članova oba doma. Kod proračunavanja te većine ne uzimaju se u obzir oni članovi, koji su bili prisutni, ali su se uzdržavali od glasanja. Takvo prihvatanje zakonskog prijedloga na zajedničkoj sjednici moguće je i onda, ako je Narodna skupština raspuštena nakon što je Predsjednik izrazio namjeru da ga iznese na zajedničku sjednicu domova (čl. 107. i 108.).

Prema tome kod donošenja zakona nefinansijske prirode do neravnopravnosti domova, na štetu drugog doma, dolazi samo, kada se oni voljom Predsjednika Indije iznose radi donošenja definitivne odluke na zajedničku sjednicu domova, i to pod uvjetom, koji smo gore spomenuli. Ta je neravnopravnost posljedica činjenice, da Narodna skupština ima znatno veći broj članova od Vijeća država.

Kod donošenja zakona finansijske prirode nema uopće ravnopravnosti domova. Tu se izrazito javlja prvenstvo Narodne skupštine. Prije svega za zakone te vrste Vijeće država nema pravo inicijative. Zatim za njihovo izglasavanje nije ni potreban njegov pristanak. Kada je takav zakonski prijedlog izglasan u Narodnoj skupštini, dostavlja se vijeću država da bi ono dalo o njemu svoje preporuke. To ono ima da učini u roku od 14 dana poslije dostave zakonskog prijedloga. Narodna skupština može onda te preporuke ili prihvatiti ili odbaciti, u cijelosti ili djelomično. U oba slučaja smatra se, da su zakonski prijedlog izglasala oba doma. To se smatra i onda, ako Vijeće država nije učinilo u spomenutom roku nikakve preporuke. Tako se zakoni te vrste mogu donositi stvarno bez pristanka toga Vijeća, u kome se nalaze predstavnici posebnih jedinica.

U Ustavu su određena pitanja, na koja se zakonski prijedlozi moraju odnositi da bi bili finansijske prirode. A o tome, da li se oni odnose na ta pitanja, odlučuje Predsjednik Narodne skupštine (*Speaker*) i to definitivno. Tako Vijeće država ne sudjeluje ni na koji način ni kod odlučivanja o tome pitanju.

Ustav je dao Predsjedniku Indije pravo suspenzivnog veta, ali samo protiv izglasanih zakona nefinansijske prirode. On izglasane zakone te vrste može vratiti domovima sa zahtjevom da ga ponovo razmotre u cjelini ili samo neke njegove dijelove, ili sa zahtjevom da razmotre amandmane, koje on smatra potrebnima. Ako u takvu slučaju domovi izglasaju ponovo zakon, sa ili bez izmijena, Predsjednik ga mora potvrditi (čl. 109. do 111.). Prema tome, iako Ustav govori o potvrđivanju izglasanih zakonskih prijedloga od strane Predsjednika, ipak se tu stvarno radi samo o njegovu pravu suspenzivnog veta. S druge strane, i u slučaju upotrebe toga prava od strane Predsjednika kod ponovnog izglasavanja zakona ostaje se kod ravnopravnosti domova.

10. — Za federativno načelo od naročite je važnosti, da je ravnopravnost domova potpuno uspostavljena kod odlučivanja o reviziji Ustava. Odluku o reviziji moraju usvojiti oba doma većinom ukupnog broja njihovih članova, i većinom od dvije trećine onih, koji su prisutni i koji glasaju. Osim toga tako izglasanu reviziju nekih važnijih odredaba Ustava — na pr. onih, koje se odnose na način biranja Predsjednika Indije, na podjelu nadležnosti između centralne vlasti i posebnih jedinica, na Vrhovni sud i druge sudove — moraju još odobriti i zakonodavna tijela najmanje polovine posebnih jedinica prve i druge kategorije (čl. 368.).

11. — Sudjelovanje posebnih jedinica dolazi do izražaja i kod izbora Predsjednika Indije. Njega bira naročito biračko tijelo, koje je sastavljeno od izabranih članova oba doma centralnog Parlamenta i izabranih članova zakonodavnih skupština posebnih jedinica. Samo tu je karakteristično, da svaki izabrani član zakonodavne skupštine posebne jedinice ima kod izbora Predsjednika pravo na onoliko glasova, koliko ima hiljada u količniku, koji se dobije dijeljenjem broja stanovnika posebne jedinice s ukupnim brojem izabranih članova zakonodavne skupštine, koje je član. Na taj način svi izabrani članovi zakonodavne skupštine iste posebne jedinice imaju kod iz-

bora Predsjednika jednak broj glasova. Naprotiv nemaju jednak broj glasova svi izabrani članovi zakonodavnih skupština svih posebnih jedinica. Tu se radi, razumije se, samo o posebnim jedinicama, koje imaju zakonodavne skupštine. One, koje nemaju zakonodavne skupštine, — a to su posebne jedinice četvrte, a uglavnom i posebne jedinice treće kategorije, — ne sudjeluju preko takvih birača kod izbora Predsjednika Indije.

Ali posebne jedinice sudjeluju kod izbora Predsjednika i preko svojih predstavnika u drugom domu centralnog Parlamenta, budući da i birani članovi oba doma toga Parlamenta sudjeluju kod toga izbora. To važi samo za posebne jedinice prvih triju kategorija, jer — kako znamo — posebne jedinice četvrte kategorije ne šalju svoje predstavnike u drugi dom centralnog Parlamenta. Tako one sudjeluju kod izbora Predsjednika samo preko zastupnika, koje su izabrali njihovi birači u prvi dom toga Parlamenta.

Ali i svi članovi domova centralnog Parlamenta imaju kod izbora Predsjednika onoliko glasova, koliko iznosi količnik, koji se dobija dijeljenjem ukupnog broja glasova, koje su dobili svi izabrani članovi zakonodavnih skupština svih posebnih jedinica, s ukupnim brojem izabranih članova oba doma centralnog Parlamenta. Na taj način svi izabrani članovi tih domova imaju kod izbora Predsjednika jednak broj glasova. Međutim sve posebne jedinice ne raspolažu ni tim putem jednakim brojem glasova, jer one ne šalju ni u prvi ni u drugi dom jednaki broj predstavnika (čl. 54. i 55.).

Pokraj Predsjednika bira se i Potpredsjednik, ali ne na isti način. Njega biraju domovi centralnog Parlamenta na zajedničkoj sjednici. Tu nas institucija Potpredsjednika podsjeća na sličnu instituciju u USA. I po Ustavu Indije Potpredsjednik dolazi na predsjedničko mjesto, kada je ono upražnjeno prije isteka mandata Predsjednika (koji se bira na pet godina), ili kada Predsjednik ne može da vrši svoje nadležnosti zbog bolesti ili drugih uzroka. Inače je on predsjednik drugog doma centralnog Parlamenta (Vijeća država), kao i u USA, ali tu funkciju on prestaje da vrši, ako mora iz spomenutih razloga zauzeti položaj Predsjednika Indije (čl. 64. i 65.).

Tako kod izbora Potpredsjednika Indije posebne jedinice sudjeluju preko svojih predstavnika u drugom domu centralnog Parlamenta, i to svaka od njih s onoliko glasova, koliko šalje predstavnika u taj dom. Tu se radi opet samo o posebnim jedinicama prvih triju kategorija.

12. — Drugi dom centralnog Parlamenta, u kome se nalaze predstavnici posebnih jedinica, sudjeluje, ravnopravno s prvim domom, i kod funkcioniranja krivične odgovornosti Predsjednika i Potpredsjednika Indije. Oni su krivično odgovorni za povredu Ustava. Prijedlog za pokretanje te odgovornosti može poteći od 1/4 članova kako prvog tako i drugog doma. Na osnovu takvog prijedloga optužbu može izglasati svaki dom većinom od 2/3 svih svojih članova. Ako je to učinjeno, stvar ide pred drugi dom i, ako i on izglasa istom većinom, da je optužba osnovana, Predsjednik odnosno Potpredsjednik gubi svoj položaj. To je jedina sankcija za tu njihovu specijalnu krivičnu odgovornost. Inače protiv njih, kao i protiv guvernera i držav-

nih poglavara posebnih jedinica prve i druge kategorije, ne može se voditi nikakav krivični postupak, niti oni mogu biti lišeni slobode dok su na tim položajima (čl. 61.).

13. — Ustav Indije propisao je primjenu sistema parlamentarne vlade. Međutim kod funkcioniranja političke odgovornosti vlade domovi Parlamenta nisu ravnopravni. Predsjednika vlade postavlja Predsjednik Indije. On postavlja i sve ministre na prijedlog predsjednika vlade. Svi su oni odgovorni Predsjedniku Indije, koji ih može i opozvati. Ali vlada je kolektivno odgovorna za svoj rad i Narodnoj skupštini. Tako ta odgovornost vlade dolazi do izražaja samo pred njom, a ne i pred Vijećem država (čl. 74. i 75.).

14. — Naprotiv odgovornost članova Vrhovnog suda dolazi do izražaja kako pred Narodnom skupštinom tako i pred Vijećem država. Članove toga suda postavlja Predsjednik Indije i u načelu su oni stalni i služe do 65 godina života. Međutim Predsjednik može otpustiti člana Vrhovnog suda, ako to, zbog njegova lošeg rada ili njegove nesposobnosti, zatraže oba doma Parlamenta. Oni moraju taj zahtjev izglasti apsolutnom većinom svih svojih članova i većinom od 2/3 prisutnih, koji glasaju. Samo i u slučaju takvog zahtjeva Predsjednik nije dužan da člana Vrhovnog suda otpusti (čl. 124., st. 1. i 4.).

15. — Na osnovu svega, što smo rekli, postaje jasno — što smo već ranije istakli — da u ustavnom uređenju Indije ima elemenata federativnog načela, ali da su oni svi zajedno ipak dosta slabi, da bi se tu moglo govoriti o federativnom uređenju države u punom smislu riječi. Taj nam se zaključak još više nameće, ako uzmemo u obzir, da Ustav Indije ne garantira teritorijalni integritet ni posebnim jedinicama prve i druge kategorije, koje on čak naziva »državama«. Centralni Parlament može ne samo zakonom primiti u sastav Indije novu takvu jedinicu, nego i ustanoviti novu odvajanjem nekog teritorija od već postojeće; ustanoviti novu spajanjem postojećih jedinica ili dijelova njihovih teritorija; povećati pojedinu jedinicu; smanjiti je; izmijeniti njene granice i promijeniti njeno ime. Sudelovanje posebnih jedinica kod donošenja takvog zakona javlja se samo utooliko, što se prije njegova donošenja mora zatražiti mišljenje zainteresirane odnosno zainteresiranih posebnih jedinica prve i druge kategorije. To mišljenje traži Predsjednik Indije, kome jedino pripada i pravo predlaganja takvog zakona (čl. 2. do 4.).

Prema tome za takve promjene nije potreban pristanak zainteresirane odnosno zainteresiranih posebnih jedinica. One sudjeluju kod odlučivanja o takvim promjenama samo u formi davanja mišljenja, koje za centralnog zakonodavca nije obavezno, a kod samog donošenja zakona u onome obimu, u kome sudjeluju uopće preko svojih predstavnika kod donošenja centralnih zakona.

Zato ne iznenađuje ni odredba toga Ustava, po kojoj postoji samo državljanstvo Indije (čl. 5.).

XIII. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Burme

1. — Burma nam daje specijalnu sliku kombinacije unitarističkog i federativnog državnog uređenja. To dolazi otuda, što je ona nastala od bivše britanske kolonije, nastanjene uglavnom Burmanima, i drugih teritorija, nastanjenih drugim narodima. Teritorij Burme u užem smislu, koji je veći, daje sliku unitarističke države. On je u cijelosti pod zakonodavnom, izvršnom i sudskom vlasti centralnih državnih organa (čl. 8.). Znači, da nije podijeljen na oblasti, koje bi, poput posebnih jedinica federacije, imale izvjesnu unutrašnju autonomiju.

Naprotiv pripojeni teritoriji, koje burmanski Ustav naziva državama, imaju tu autonomiju. Ustav zasada predviđa tri takve »države«: Shan, Kachin i Karenni (čl. 6. i 7.). On također predviđa mogućnost stvaranja »države« pod imenom Karen, u koju bi pokraj nekih drugih teritorija (distrikta Salween i susjednih teritorija, koje nastanjuju Kareni) ušla i sadašnja »država« Karenni. To bi se imalo dogoditi, ako bi u tom smislu bila izražena želja većine stanovništva svih tih oblasti (čl. 180.). Prema tome i kada bi se to dogodilo, postojale bi još uvijek tri »države«. (V. tekst burmanskog Ustava u *La documentation française*, No 1303, 28 mars 1950).

2. — S obzirom na postojanje tih posebnih »država«, koje imaju u znatnoj mjeri položaj posebnih jedinica federacije, Ustav je dao burmanskoj državi ime »Burmanska unija« (čl. 1.). Autonomija tih »država« odnosi se i na zakonodavstvo. U Dodatku III. Ustavu izvršena je podjela zakonodavne nadležnosti između Unije i posebnih »država«. U jednoj su listi detaljno nabrojena pitanja, koja su u zakonodavnoj nadležnosti Unije, a u drugoj pitanja, koja su u zakonodavnoj nadležnosti posebnih »država«. Pitanja, koja nisu spomenuta u toj drugoj listi, spadaju također u zakonodavnu nadležnost Unije. S druge strane i lista pitanja, koja su u zakonodavnoj nadležnosti »država«, može biti povećana pitanjima, koja su po mišljenju Predsjednika Unije od čisto lokalnog ili posebnog interesa za »države«.

Ta podjela zakonodavne nadležnosti između Unije i »država« može biti poremećena u korist Unije kako s pristankom zakonodavnih skupština »država«, tako i bez toga pristanka. S jedne strane zakonodavna skupština »države« može ili prepustiti Uniji pojedine dijelove teritorije »države« — kako bi onda nad njima Unija vršila cjelokupnu vlast — ili prenijeti na Uniju donošenje zakona o nekim pitanjima iz zakonodavne nadležnosti »države« (čl. 92.). Osim toga zakonodavne skupštine dveju ili više »država« mogu svojim rezolucijama izraziti potrebu, da o nekom pitanju iz zakonodavne nadležnosti »država« donese zakon Parlament Unije. U takvom slučaju može Parlament Unije donijeti zakon o tome pitanju i za »države«, samo što zakonodavne skupštine »država« zadržavaju pravo da taj zakon naknadno mijenjaju (čl. 95.).

S druge strane Unija može donositi zakone o pitanjima iz zakonodavne nadležnosti »država« i bez pristanka njihovih zakonodavnih skupština, ako je Predsjednik Unije proglasio postojanje teške opasnosti, koja ugrožava sigurnost Unije. Postojanje teške opasnosti može biti proglašeno ili zbog rata, ili zbog unutrašnjih nemira, ili

zbog pojave u nekom kraju Unije takvog opasnog ekonomskog stanja, koje pogađa cijelu Uniju. »Države« mogu i u slučaju proglašenja teške opasnosti donositi zakone o pitanjima iz svoje zakonodavne nadležnosti, ali ako su neke odredbe tih zakona u nesuglasnosti sa zakonima Unije, važe odredbe zakona Unije. Proklamacija »stanja hitnosti« (kako se to u Ustavu naziva) može biti povučena novom proklamacijom Predsjednika Unije, a prestaje važiti i poslije isteka roka od šest mjeseci, ako je domovi Parlamenta Unije nisu odobrili prije isteka toga roka. A ako su to učinili u tome roku, proklamacija ostaje na snazi za daljnji rok od 12 mjeseci, koji počinje teći od isteka prvoga roka od šest mjeseci. Sami zakoni, koje je Parlament Unije donio na osnovu te proklamacije, zadirući u zakonodavnu nadležnost »država«, prestaju važiti poslije isteka roka od šest mjeseci, koji počinje teći danom, kada je proklamacija prestala da važi (čl. 94.).

3. — »Države« imaju pravo da donose svoje ustave pod uvjetom, da oni budu u skladu s propisima Ustava Unije (čl. 165). Međutim već propisi Ustava Unije dovode u izvjesnoj mjeri organe »država« u zavisan položaj prema organima Unije. Svaka »država« ima svoju zakonodavnu skupštinu (Državno vijeće), koja je sastavljena od njenih predstavnika u oba doma Parlamenta Unije. Ona donosi zakone o pitanjima iz zakonodavne nadležnosti »države«, ali te zakone promulgira Predsjednik Unije u roku od mjesec dana od kada su mu dostavljeni. Njemu je dato pravo da u tome roku zakon »države« dostavi Vrhovnom sudu, ako smatra, da njegove odredbe nisu u suglasnosti s Ustavom Unije. U takvu slučaju Vrhovni sud ima da donese rješenje o tome u roku od 30 dana. Ako on nađe, da zakon »države« nije u suglasnosti s Ustavom Unije, Predsjednik Unije ga vraća zakonodavnoj skupštini odgovarajuće »države« na ponovno razmatranje i odlučivanje. Ako ga ona ne dovede u sklad s Ustavom Unije, Predsjednik ga neće promulgirati. U protivnom slučaju on to mora učiniti. On to mora učiniti i onda, ako se u propisanom roku nije poslužio svojim pravom iznošenja zakona pred Vrhovni sud. Poslije promulgacije ne može se više postaviti pitanje valjanosti neke odredbe takvog zakona (čl. 156., 157., 169., 170., 185., i 186.). Promulgirani zakonski tekst mora biti registriran u Vrhovnom sudu i u ministarstvu odgovarajuće »države« (čl. 158., 171. i 187.).

No što se tiče odnosa između organa »države« i organa Unije mnogo je važnije, da je poglavar »države« jedan član vlade Unije, koga postavlja Predsjednik Unije na prijedlog predsjednika vlade Unije i uz suglasnost zakonodavne skupštine »države«. On se mora uzeti iz reda članova Parlamenta Unije, koji predstavljaju »državu«, koja je u pitanju. Ove posljednje dvije stvari — t.j. potreba suglasnosti zakonodavne skupštine »države« za imenovanje poglavara, i potreba, da se on uzme iz reda predstavnika »države« u Parlamentu Unije — bar donekle spašavanju autonomnu poziciju poglavara »države«. Zakonodavna skupština »države« bira, iz ili izvan svoje sredine, Ministarsko vijeće, koje pomaže i savjetuje poglavara »države«.

4. — Pokraj »država«, koje smo spomenuli, Ustav Burme predviđa i specijalnu administrativnu oblast Čina, koja nema ni ona prava, koja imaju »države«, pa joj zato nije dato ni to ime.

Zato je i organizacija njenih organa drukčija. Svi predstavnici te oblasti u Parlamentu Unije čine Vijeće za njene poslove, a jedan član vlade Unije, koji se postavlja na isti način kao i poglavar »države«, je ministar za poslove te oblasti. On upravlja poslovima te oblasti, ali nema položaj poglavara »države« (čl. 160. do 162.; 173. do 175. i 189. do 191.).

5. — Parlament Unije sastavljen je od dva doma: Narodne skupštine i Skupštine naroda. Interesantno je tu, da je za članove Narodne skupštine u Ustavu rečeno, da oni predstavljaju izborne jedinice (čl. 83., t. 1.), a ne cijeli narod Unije.

Članovi oba doma su birani. U Ustavu je određeno, da broj članova Skupštine naroda iznosi 125, dok Narodna skupština treba da ima dva puta toliko članova (čl. 83., t. 3. i čl. 88., t. 1). U Skupštini naroda predstavljeni su i teritoriji, koji su u cijelosti potčinjeni vlasti Unije, i »države«. Tako tu drugi dom ima ujedno i karakter drugog doma unitarističke i karakter drugog doma federativne države, što je posljedica već radnije spomenute specijalne kombinacije unitarizma i federalizma u ustavnom uređenju te države.

U Skupštinu naroda šalje »država« Shan 25, »država« Kachin 12, a »država« Karenni 3 predstavnika. Svi ostali teritoriji, koji su potčinjeni u cijelosti vlasti Unije, kao dijelovi unitarističke države, šalju 85 predstavnika u Skupštinu naroda, i to: specijalna administrativna oblast China 8; Kareni, koji zasada nisu ni u jednoj »državi«, 24; a ostali teritoriji 53 (Dodatak II. Ustavu).

6. — Domovi Parlamenta Unije nisu potpuno ravnopravni. Njihova je ravnopravnost izražena u većoj mjeri kod donošenja zakona nefinansijske prirode. Svaki takav zakon može biti prvo izglasan kako u prvom, tako i u drugom domu. Zatim za perfektnost takvog zakona potrebna je suglasnost oba doma (čl. 98. do 102.). Međutim, ako do te suglasnosti ne može da dođe poslije cijelog postupka, koji je u Ustavu propisan, zakonski prijedlog iznosi se na zajedničku sjednicu domova, koja onda donosi o njemu definitivnu odluku većinom prisutnih članova oba doma (čl. 109.). Tako se u krajnjoj liniji i kod donošenja takvih zakona odstupa od pune ravnopravnosti domova, što je posljedica činjenice, da je broj članova Narodne skupštine znatno veći (dvostruk) od broja članova Skupštine naroda.

Kod donošenja zakona finansijske prirode neravnopravnost domova je potpuno ispoljena. Zakone te vrste donosi sama Narodna skupština. I oni se moraju dostaviti Skupštini naroda na razmatranje, ali ona može o njima dati samo svoje mišljenje, koje nije za Narodnu skupštinu obavezno. Osim toga Skupština mora dati svoje mišljenje o takvim zakonskim prijedlozima u propisanom roku.

U samom je Ustavu određeno, koji se zakoni smatraju finansijskima. A o tome, da li se u konkretnom slučaju radi o takvom zakonu, odlučuje Predsjednik Narodne skupštine. Tako se i tu ispoljava prvenstvo te Skupštine. Skupštini naroda dato je, međutim, pravo, da pod uvjetom kvoruma od 2/3 svih članova, zatraži od Predsjednika Unije da stvar iznese pred t. zv. odbor za privilegije. Predsjednik može, ali ne mora udovoljiti tom zahtjevu. Ako udovolji,

on imenuje taj odbor, koji mora biti sastavljen od jednakog broja članova svakog doma i od jednog člana Vrhovnog suda, koji odboru predsjedava. Tada taj odbor odlučuje o tome, da li se radi o zakonskom prijedlogu finacijske prirode. Kod toga odlučivanja član Vrhovnog suda, koji odboru predsjedava, ima pravo glasa samo, ako se glasovi podijele. Odbor mora donijeti odluku u propisanom roku (21 dan). Ako to ne učini, ostaje na snazi odluka predsjednika Narodne skupštine. Isto biva i onda, ako Predsjednik Unije uskrati da na traženje Skupštine naroda iznese stvar pred spomenuti odbor (čl. 103. do 108.).

Domovi nisu potpuno ravnopravni ni kod odlučivanja o reviziji Ustava. Prijedlog za reviziju Ustava može se podnijeti kako prvom, tako i drugom domu. Načelnu odluku o prijedlogu revizije moraju donijeti oba doma suglasno. Međutim definitivnu odluku donose domovi na zajedničkoj sjednici većinom od dvije trećine svih članova oba doma. Tu se od ravnopravnosti domova odstupa, što je opet posljedica činjenice, da domovi nemaju jednaki broj članova. Odstupanje od ravnopravnosti domova ide i tu na štetu Skupštine naroda.

Situacija se, međutim, mijenja, kada se radi o reviziji onih odredaba Ustava, koje razgraničavaju zakonodavnu nadležnost Unije i zakonodavnu nadležnost »država«. U takvu slučaju traži se, da na zajedničkoj sjednici domova za reviziju Ustava glasa i većina prisutnih predstavnika svake »države«. A ako se radi o sužavanju specijalnih prava, koja Ustav daje Karenima i Chinima, potrebno je da za prijedlog glasa i većina prisutnih predstavnika Karena odnosno China (čl. 207. do 210.).

Domovi nisu ravnopravni ni kod biranja Predsjednika Unije, imenovanja vlade i njene političke odgovornosti. Kod biranja Predsjednika Unije nema ravnopravnosti domova, jer ga oni biraju na zajedničkoj sjednici (čl. 46.). Njihova je ravnopravnost međutim uspostavljena kod funkcioniranja krivične odgovornosti Predsjednika. Njega može optužiti — za veleizdaju, povredu Ustava i »jako loše upravljanje« — svaki dom većinom od 2/3 svih članova. Ako to učini jedan dom, pa poslije toga i drugi dom utvrdi krivnju istom većinom, Predsjednik se lišava svoga položaja (čl. 54.).

Predsjednika vlade bira samo Narodna skupština, a formalno ga imenuje Predsjednik Unije. Ostale članove vlade određuje predsjednik vlade, a formalno ih također imenuje Predsjednik Unije. Tako Skupština naroda ne igra nikakvu ulogu kod postavljanja vlade. Ona ne igra nikakvu ulogu ni kod funkcioniranja njene političke odgovornosti, budući da je ona politički odgovorna samo Narodnoj skupštini. Predsjednik vlade mora podnijeti ostavku, ako izgubi njeno povjerenje, a u takvu se slučaju smatra, da su to učinili i svi ostali članovi vlade (čl. 120.).

Uloga Skupštine naroda javlja se, međutim, kod biranja i opozivanja članova Vrhovnog i članova Visokog suda. Za njihovo imenovanje potreban je pristanak domova, koji oni daju na zajedničkoj sjednici (čl. 140.). Domovi također na zajedničkoj sjednici odlučuju o njihovu opozivanju. Kod toga se postupa, ovako: 1/4 članova svakog doma može predložiti svome domu, da se neki član Vrhovnog ili Visokog suda opozove zbog »nedostojnog ponašanja ili nesposobnosti.«

O takvu prijedlogu dom odlučuje većinom prisutnih članova. Poslije toga, ako se radi o članu Vrhovnog suda, istragu vrši specijalni sud, sastavljen od Predsjednika Unije ili osobe, koju on određuje, i predsjednika oba doma. A ako se radi o članu Visokog suda, istragu vrši sud, sastavljen od predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika oba doma. Poslije dovršenja istrage istražni sud podnosi izvještaj domu, koji je izglasao optužbu. Ako je istražni sud jednoglasno zaključio, da optužbi nema mjesta, njegov je zaključak definitivni i domovi nemaju o tome više ništa da odlučuju. U svim drugim slučajevima izvještaj istražnog suda iznosi se na zajedničku sjednicu domova. Ako ona zaključi, da suca treba lišiti položaja, Predsjednik Unije mora ga opozvati (čl. 143.).

Uloga Skupštine naroda javlja se i kod objavljivanja rata i sklapanja međunarodnih ugovora. Za objavu rata potreban je pristanak oba doma. Samo u slučaju invazije, stvarne kao i one koja predstoji, može sama vlada preduzeti sve potrebne mjere. Ako Parlament nije u takvom slučaju na okupu, mora ga sazvati (čl. 123.).

Ugovori, kojih stupanje na snagu zahtijeva donošenje zakona, mogu biti ratificirani samo s pristankom oba doma. A ako ugovor nameće terete Uniji, za ratifikaciju je potreban pristanak Narodne skupštine. To zato, jer zakone finansijske prirode donosi ona sama. Međutim sve to ne važi za sporazume i konvencije tehničkog ili administrativnog karaktera (čl. 213.).

6. — Od naročitog je značenja ustavna odredba, koja daje »državama« pravo istupa iz Unije. To pravo nije priznato »državi« Kachin (čl. 178.). Osim toga pravo istupa ne može se vršiti za vrijeme od deset godina poslije stupanja na snagu Ustava. A kada se zakonom prima u Uniju nova »država« (čl. 199.), njoj se u tome zakonu može uskratiti pravo istupa. Pravo istupa ne pripada ni specijalnoj administrativnoj oblasti China.

Ustavom je normiran i način donošenja odluke o istupu jedne »države«. Tu odluku donosi prvo zakonodavna skupština (Državno vijeće) »države«. Ona mora biti izglasana u toj skupštini većinom od 2/3 svih njenih članova. Poslije toga Predsjednik Unije raspisuje referendum u odgovarajućoj »državi«. Primjenu referenduma kontrolira komisija, koju postavlja Predsjednik Unije. Ona mora biti sastavljena od jednakog broja predstavnika Unije i predstavnika zainteresirane »države« (čl. 201. do 206.).

Osim toga stvaranje novog teritorija, koji će biti u cijelosti pod vlašću Unije; stvaranje nove »držve«; povećavanje ili umanjivanje nekog postojećeg teritorija ili postojeće »države«, kao i izmijena njihovih granica mogu se odlučivati zakonom Unije samo s pristankom zakonodavnih skupština zainteresiranih »država« (čl. 200. i 222.).

Najposlije potrebno je spomenuti, da prema izričitoj odredbi Ustava postoji samo državljanstvo Unije (čl. 10.).

XIV. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Libije

1. — Ustav Libije kaže izričito, da je Libija federacija (čl. 2.). I zaista i u njoj nalazimo elemente federativnog uređenja države, samo su oni i tu — kako ćemo vidjeti — znatno ublaženi. (Tekst Ustava Libije u *La documentation française*, № 1606, 28 avril 1952).

Podjela nadležnosti između federacije i posebnih jedinica — koje su nazvane pokrajinama — izvršena je u Ustavu tako, da su prvo u 39 točaka nabrojena pitanja, koja spadaju i u zakonodavnu i u izvršnu nadležnost federacije (čl. 36.). Predviđena je, međutim, i mogućnost za federativnu vladu da izvršivanje federativnih zakona o tim pitanjima povjeri pokrajinama, ali pod uvjetom, da na to pristane zainteresirana pokrajina i da troškove snosi federacija (čl. 37.). — Zatim su nabrojena u 27 točaka pitanja, o kojima zakone donosi federacija, a izvršuju ih pokrajine pod rukovodstvom federacije (čl. 38.). — Sva ostala pitanja, koja nisu spomenuta ni u prvoj ni u drugoj listi, spadaju i u zakonodavnu i u izvršnu nadležnost pokrajine (čl. 39.).

2. — Svaka pokrajina donosi svoj organski zakon (ustav), koji mora biti u skladu s federativnim Ustavom (čl. 177.). A taj Ustav propisuje, da svaka pokrajina ima svoje zakonodavno vijeće, kojega bar 3/4 članova moraju biti birani (čl. 183.); svoje izvršno vijeće (čl. 182.) i svog guvernera. Ali za ovoga je propisano, da ga postavlja i opoziva kralj, i da on predstavlja kralja u pokrajini i brine se o izvršenju federativnog Ustava i federativnih zakona (čl. 179. do 181.). Ove posljednje odredbe libijskog Ustava sigurno nisu u skladu s federativnim načelom. Inače podjelu nadležnosti između zakonodavnog vijeća, izvršnog vijeća i guvernera ima da propiše pokrajinski ustav (čl. 184.). Sudsku vlast u pokrajinama vrše lokalni sudovi (čl. 185.).

3. — Federativni Parlament sastavljen je, kao i u drugim federativnim državama, od dva doma: Narodne skupštine i Senata (čl. 93.). Članove Narodne skupštine biraju birači prema broju stanovništva (jednog na 20.000 stanovnika) s tim, da ih iz jedne pokrajine ne može biti manje od pet (čl. 100. i 101.). Kako prije biranja prvog Parlamenta nije još bio izvršen popis stanovništva, u prelaznim odredbama Ustava (čl. 206.) određeno je, da će se privremeno birati u Tripolitaniji 35, u Kirenajci 15, a u Fezanu 5 zastupnika. Dakle u svemu 55.

Senat ima u svemu 24 člana, i to po 8 za svaku pokrajinu. Ali svi oni nisu stvarno predstavnici pokrajina, budući da samo polovinu biraju pokrajinska zakonodavna vijeća, dok drugu polovinu postavlja kralj (čl. 95.). On postavlja i predsjednika Senata. Senat bira potpredsjednika, ali i tom izboru potrebna je kraljeva potvrda (čl. 97.). Sve to sigurno nije u skladu s federativnim načelom, a propisano je ne samo zato, da bi se pojačala vlast federacije, nego i da bi se pojačao monarhijski element u ustavnom uređenju te države. Što više, prema prelaznoj odredbi Ustava (čl. 207.) sve prve članove Senata imenovao je kralj. Propisano je samo, da će njihovi mandati trajati samo četiri godine, dok načelno mandati senatora traju osam godina s tim, da se senatori obnavljaju po pola svake četvrte godine.

Interesantno je, da je u Ustavu propisano, da svaki član Parlamenta predstavlja cijeli narod Libije (čl. 108.). To bi onda važno i za sve članove Senata, čak i za one, koje će birati pokrajinska zakonodavna vijeća. To također ne bi bilo u skladu s federativnim načelom.

4. — Kod donošenja zakona domovi su načelno ravnopravni. Od te ravnopravnosti odstupa se samo, kada se radi o nekim zakonima, za koje je to u Ustavu izričito propisano. Tako načelno pravo predlaganja zakona imaju Narodna skupština, Senat i kralj. Međutim zakonski prijedlozi, koji se odnose na budžet, ustanovljavanje novih poreza, mijenjanje postojećih, suspendiranje ili oslobođenje od nekog poreza, mogu poteći samo od Narodne skupštine i kralja (čl. 138.).

Za izglasavanje zakona potrebna je suglasnost domova (čl. 120. i 121.). Od toga pravila ne odstupa se ni kada kralj upotrebi svoje pravo suspenzivnog veta protiv izglasanog zakona. Kraljeva vlast tu se svodi zapravo na to pravo, iako Ustav govori o pravu sankcije. Po Ustavu kralj ima da sankcionira i promulgira izglasani zakon u roku od 30 dana od dana dostave (čl. 135.). U tome roku on može zakon vratiti Parlamentu. Ako ga poslije toga ponovo izglasaju oba doma većinom od 2/3 svih članova, kralj ima da ga promulgira u roku od 30 dana. Ako kod ponovnog izglasavanja nije postignuta ta većina u domovima, zakon se ne može ponovo razmatrati za vrijeme istog zasjedanja Parlamenta. A ako u kasnijem zasjedanju domovi izglasaju isti zakon apsolutnom većinom svih svojih članova, kralj ga mora sankcionirati i promulgirati u roku od 30 dana (čl. 136.). Jasno se vidi, da se tu ustavno pravo sankcije svodi na pravo suspenzivnog veta. Osim toga se vidi, da se ni prilikom upotrebe toga prava ne odstupa od ravnopravnosti domova kod odlučivanja o zakonima. Od te ravnopravnosti odstupa se samo, kada se radi o budžetu. Prije svega prijedlog budžeta mora biti prvo pretresen i izglasan u Narodnoj skupštini (čl. 160.). Zatim — što je mnogo važnije — ako ne može da dođe do suglasnosti domova o nekom odjeljku prijedloga budžeta, definitivnu odluku o tome odjeljku donosi zajednička sjednica domova većinom glasova (čl. 171.). A na zajedničkoj sjednici domovi nisu ravnopravni, budući da je broj članova Narodne skupštine znatno veći od broja članova Senata.

Domovi Parlamenta su ravnopravni i kod odlučivanja o reviziji Ustava, i to u svim fazama revizionog postupka. Prijedlog za reviziju Ustava može poteći od kralja i svakog doma. Ustav samo zabranjuje uopće podnošenje prijedloga za reviziju onih odredaba Ustava, koji se odnose na monarhijsku formu vlade, na red prijestolonasljeđivanja, na predstavnički i parlamentarni sistem vlade i na načela slobode i jednakosti (čl. 196. i 197.). Načelnu odluku o prijedlogu revizije moraju donijeti oba doma većinom svojih članova. U njoj oni izjavljuju, da postoji potreba revizije i naznačuju predmet revizije. Oba doma moraju izglasati i definitivnu odluku o prijedlogu revizije. Tom prilikom traži se u oba doma kvorum od 2/3 svih članova, a kod izglasavanja odluke većina od 2/3 prisutnih članova (čl. 198.). A kada se radi o reviziji ustavnih odredaba, koje se odnose na federativno uređenje države, potreban je još i pristanak svih pokrajinskih zakonodavnih vijeća. On mora biti dat prije kraljeve potvrde (čl. 199.).

Domovi su ravnopravni još: kod davanja pristanka za imenovanje regenta ili regentskog vijeća (čl. 50.); kod potvrđivanja uredba sa snagom zakona, koje je donio kralj u slučaju nužde (čl. 64.); kod ratifikacije međunarodnih ugovora (čl. 69.) i kod potvrđivanja opasnog stanja i stanja hitnosti, koje je proglasio kralj (čl. 70.).

Nema, međutim, ravnopravnosti domova kod funkcioniranja sistema parlamentarne vlade. Predsjednika vlade postavlja kralj, a na prijedlog predsjednika ostale članove vlade (čl. 72.). Ali ministri su odgovorni politički samo Narodnoj skupštini, kako kolektivno tako i individualno, a ne i Senatu (čl. 86.).

Potrebno je, najposlije, da spomenemo, da Ustav daje kralju pravo da sazove domove Parlamenta u zajedničku sjednicu radi razmatranja svakog važnog pitanja, ako to smatra potrebnim (čl. 65.). A na zajedničkoj sjednici domovi nisu — kako smo već vidjeli — ravnopravni. To s obzirom na činjenice, da oni nemaju jednak broj članova, i da je za zajedničku sjednicu propisana samo za kvorum većina članova svakog doma (čl. 140.), dok se za odlučivanje traži većina prisutnih članova oba doma zajedno (čl. 116. i 117.).

XV.— Primjena federativnog načela u prvom privremenom Ustavu Indonezije

1. — Privremeni Ustav Indonezije od 1949. godine nije više — vidjeli smo — na snazi. (Tekst toga Ustava u *La documentation française*, № 1287, 1-er mars 1950). Prema tome taj Ustav ima danas samo historijsku vrijednost. Među ustavima, koji su donijeti poslije Drugog svjetskog rata, i on je primijenio u izvjesnoj mjeri federativno načelo. U novom privremenom Ustavu od 1950. to je načelo sasvim napušteno, ali će zato ipak za nas biti od interesa da pogledamo, u kojoj je jačini bilo makar privremeno u toj također novoj državi primijenjeno to načelo.

Od važnosti je, da je Indonezija u tom privremenom ustavnom uređenju bila, poput Indije, sastavljena od više vrsta jedinica, od kojih nisu sve imale karakter posebnih jedinica federacije. A i one, koje su taj karakter imale, nisu ga imale u jednakoj mjeri. Te su jedinice bile: posebne »države«, posebni autonomni teritoriji, teritoriji i federativni distrikt Džakarta. Teritoriji i federativni distrikt bili su u cijelosti potčinjeni centralnoj vlasti. Oni nisu imali, prema tome, karakter posebnih jedinica federacije ni u najmanjoj mjeri. Naprotiv »države« i autonomni teritoriji imali su taj karakter, samo ne u jednakoj mjeri (čl. 42. do 50.).

2. — Podjela nadležnosti između federacije s jedne i »država« i autonomnih teritorija s druge strane bila je izvršena u Dodatku Ustavu (prema čl. 51. U.). — (1) Tu su bila prvo nabrojena pitanja, koja su stavljena u isključivu nadležnost federacije. Do promjene u toj listi moglo je doći ili na kolektivni zahtjev svih »država« i autonomnih teritorija, ili na prijedlog federativne vlade, ali je tada bila potrebna i suglasnost svih »država« i autonomnih teritorija. — (2) Sva pitanja, koja nisu bila spomenuta u toj listi, spadala su u isključivu nadležnost »država« i autonomnih teritorija (čl. 51.). — (3) Bilo je

predviđeno, da federacija može zahtijevati sudjelovanje »država« i autonomnih teritorija u poslovima federacije, i da su »države« i autonomne jedinice dužne da pruže traženu pomoć (čl. 52.). — (4) »Države« i autonomni teritoriji morali su se u svojim upravnim zadacima držati propisa federativnih zakona, a ti zakoni imali su da odrede i moguću akciju federacije u toj domeni (čl. 53.). — (5) Bila je predviđena i mogućnost, da administracija jedne »države« ili jednog autonomnog teritorija pređe u cijelosti ili djelomično u ruke federativnih organa, ali to po pravilu samo na zahtjev zainteresirane »države« odnosno zainteresiranog autonomnog teritorija. U takvu slučaju pomoć federativnih organa ograničavala se na one poslove, koji su prevazilazili sposobnost »države« odnosno autonomnog teritorija. To i takvo zadiranje federacije u nadležnost »država« i autonomnih teritorija moglo se dogoditi bez njihova pristanka odnosno traženja samo u slučaju teškog propusta s njihove strane. Te propuste morala je precizirati federativna vlada u sporazumu s domovima Parlamenta, i to prema odredbama federativnog zakona, koji je imao o tome da se donese (čl. 54.).

3. — Tako su kod podjele nadležnosti »države« i autonomni teritoriji bili izjednačeni. Oni, međutim, nisu bili izjednačeni kod odlučivanja o njihovom ustavnom uređenju. Svoje ustave imale su samo »države«, a ne i autonomni teritoriji. Propisivanje njihovog uređenja spadalo je u nadležnost federativnog zakonodavca (čl. 49.). Ali ni »države« nisu imale samostalnu ustavotvornu vlast. To ne toliko s obzirom na ustavnu odredbu, po kojoj propisi ustava »država« nisu mogli protivrječiti propisima federativnog Ustava — što je normalno u svakoj federativnoj državi — koliko s obzirom na ustavnu odredbu, koja je kod donošenja ustava »država« i kod odlučivanja o njihovim izmjenama predviđjela i ingerenciju centralne vlasti. Ustavi »država« i njihove izmjene morale su se prethodno podnijeti na razmatranje federativnoj vladi. Ako je ta vlada našla, da između njih i federativnog Ustava postoji nesuglasnost, upozoravala je na to vladu odgovarajuće »države« i tražila je, da se ta nesuglasnost odstrani. Ako vlada »države« nije postupila prema tome zahtjevu, ili ako je smatrala, da su prigovori federativne vlade neopravdani, mogli su i federativna vlada i vlada »države« iznijeti stvar pred Vrhovni sud, koji je onda o tome pitanju donosio definitivnu odluku. Ako federativna vlada nije stavila nikakve prigovore u propisanom roku, smatralo se da je federacija priznala ustav »države« odnosno njegovu izmjenu (čl. 48.).

4. — Pokraj preventivne kontrole podudarnosti ustava »država« s federativnim Ustavom, indonežanski Ustav je organizirao i dvije naknadne sudske kontrole podudarnosti ustava »država« i zakona »država« i autonomnih teritorija s federativnim Ustavom. Prije svega svaki sud je mogao prilikom rješavanja konkretnih slučajeva proglasiti, da propisi spomenutih ustava i zakona nisu u skladu s federativnim Ustavom. Ako je tu protivustavnost proglasio neki niži sud, pa je zatim konkretni slučaj došao iz bilo koga razloga pred Vrhovni sud, taj je sud imao da ispita i ispravnost proglašavanja protivustavnosti od strane nižeg suda. A ako stranke nisu imale inače mogućnost da ulože žalbu protiv presude nižeg suda na Vr-

hovni sud, one su je mogle uložiti protiv proglašenja protivustavnosti. To je pravo pripadalo i generalnom prokuratoru pri Vrhovnom sudu i šefu tužioštva pri najvišem sudu one jedinice, koje je zakon bio u pitanju. Tako je u svakom slučaju postojala mogućnost, da se proglašenju spomenute protivustavnosti od strane nižega suda izjasni i Vrhovni sud.

Pokraj kontrole, koju smo izložili, indonežanski Ustav je predvidio i kontrolu podudrnosti spomenutih ustava i zakona s federativnim Ustavom i izvan rješavanja konkretnih slučajeva. Tu je kontrolu on povjerio federativnom Vrhovnom sudu. On je mogao proglasiti propis spomenutih ustava i zakona protivustavnima na zahtjev odnosno prijedlog generalnog prokuratora pri tome sudu. Generalni prokurator je takav prijedlog postvljao u ime federativne vlade, ili na osnovu peticije javnog tužioštva pri najvišem sudu neke druge posebne jedinice (čl. 156. do 158.).

5. — Federativni Parlament bio je i po tom indonežanskom Ustavu sastavljen od dva doma: Skupštine i Senata. Za članove Skupštine bilo je predviđeno, da će se oni u početku određivati na način, koji posebne jedinice propišu svaka za sebe s tim, da će se nakon godine dana birati u cijeloj Indoneziji na način, koji bude propisan federativnim zakonom (čl. 98. do 112.).

Senat je bio sastavljen od po dva senatora svake »države« i autonomnog teritorija. Ali tu je važno, da kod senatora nije bio potpuno izražen karakter predstavnika spomenutih posebnih jedinica. To je bila posljedica načina njihova određivanja. Za svako senatorsko mjesto federativna Skupština birala je tri kandidata, a između njih je onda senatora određivala vlada posebne jedinice. Osim toga Senat nije samostalno birao svog predsjednika, nego ga je postavljao Predsjednik federacije sa liste, koja je morala sadržavati bar dva kandidata, i koju je predlagao Senat. Ti su kandidati mogli biti, ali nisu morali biti senatori. Ako je tako za predsjednika Senata bio postavljen senator, on je prestajao to biti, a njegovo se mjesto popunjavalo novim senatorom. Senat je, međutim, birao iz svoje sredine svog potpredsjednika.

Za senatore je bilo izričito propisano, da u Senatu ne rade prema uputstvima vlada svojih posebnih jedinica (čl. 80. do 97.).

6. — Tako članovi drugog federativnog doma nisu imali u cijelosti karakter predstavnika posebnih jedinica, kako to zahtijeva federativno uređenje države. To je nesumnjivo slabilo federativno načelo u ustavnom uređenju Indonezije. Ali je zato s druge strane to načelo dolazilo u znatnoj mjeri do izražaja kod biranja Predsjednika federacije i kod postavljanja federativne vlade, budući da su u tom biranju i postavljanju sudjelovale baš posebne jedinice, što obično u federativnim državama nije slučaj.

Tako su Predsjednika federacije birali izaslanici vlada svih »država« i autonomnih teritorija (čl. 69.). A federativna vlada se postavljala ovako. Prvo je Predsjednik federacije imenovao, u sporazumu s izaslanicima vlada posebnih jedinica, koji su ga izabrali, Komitet trojice. Poslije toga je prema preporukama toga Komiteta postavljao predsjednika vlade i ostale ministre, ali s tim, da je za predsjednika vlade mogao biti postavljen samo jedan od članova

spomenutog Komiteta. Dekrete o tim imenovanjima potpisivali su članovi Komiteta (čl. 74.).

7. — Kod donošenja federativnih zakona domovi nisu bili ravnopravni. Zakonodavna inicijativa pripadala je i jednom i drugom domu, kao i vladi, ali su svi zakonski prijedlozi morali biti prvo izglasani u Skupštini. To zato, jer je protiv zakonskih prijedloga, koje je izglasala Skupština, Senatu pripadalo samo pravo suspenzivnog veta. U Senatu odbačeni zakonski prijedlog mogao je postati zakonom, ako ga je Skupština izglasala ponovo većinom od 2/3 prisutnih, a i pod uvjetom kvoruma od 2/3. Zakonski prijedlog, izglasan pod tim uvjetom, morao je još potvrditi i Predsjednik federacije. To znači, da je njemu pripadalo u istini pravo zakonodavne sankcije. Ako uzmemo u obzir način njegova biranja moglo bi se reći, da je to, s obzirom na primjenu federativnog načela, bila bar djelomična kompenzacija za drugostepenu ulogu Senata kod donošenja federativnih zakona.

Ali drugostepena uloga Senata kod donošenja federativnih zakona bila je izražena još i na taj način, što protiv nekih zakonskih prijedloga, koje je izglasala Skupština, njemu nije pripadalo ni pravo suspenzivnog veta. A pravo potvrđivanja tih prijedloga bilo je prebačeno sa Predsjednika federacije na vladu. Razgraničenje između zakona prve i zakona druge vrste bilo je učinjeno tako, da su se zakoni prve vrste donosili, kada su oni imali da važe za jednu, više ili sve »države« i autonomne teritorije, ili za njihove dijelove, kao i kada su oni tangirali odnose između federacije i tih jedinica. U svim drugim slučajevima donosili su se zakoni druge vrste. Na taj način Senat nije sudjelovao kod donošenja zakona o pitanjima, koja se nisu ticala »država« i autonomnih teritorija, ni svojim pravom suspenzivnog veta. Ali to je razumljivo, budući da su se u Senatu nalazili samo predstavnici tih jedinica, a ne i predstavnici teritorija, koji su bili u cijelosti pod vlašću federacije, i za koje su ti zakoni imali da važe.

U hitnim slučajevima donošenje zakona bilo je povjereno samoj vladi. Takvi zakoni podnosili su se naknadno Skupštini kao zakonski prijedlozi. Njihove odredbe, koje Skupština nije izglasala, prestajale su da važe, a posljedice toga imale su da se propišu zakonom. I kod takvog naknadnog izglasavanja zakona, koji je već donijela vlada, Senat je sudjelovao sa svojim pravom suspenzivnog veta samo, ako su se oni odnosili na pitanja, o kojima su zakone donosili Skupština i Predsjednik federacije (čl. 127. i d.).

Kod davanja dozvole za ratifikaciju međunarodnih ugovora Senat je sudjelovao u onoj mjeri, u kojoj je sudjelovao i kod donošenja zakona, budući da se ta dozvola davala u formi zakona (čl. 175.). Međutim kod davanja dozvole za objavu rata njegova je uloga bila pojačana, budući da je tu dozvolu davala zajednička sjednica domova (čl. 183.).

Ali Senatu je bila povjerena i uloga savjetodavca federativne vlade. S jedne strane vlada je mogla tražiti mišljenje Senata, kada je to smatrala potrebnim, a o naročito važnim pitanjima ona je morala tražiti to mišljenje. S druge strane i Senat je mogao po svojoj vla-

stitoj inicijativi davati vladi mišljenja o svim pitanjima. Dužnost vlade da traži mišljenje Senata postojala je naročito, kada se radilo o važnim pitanjima, koja su se odnosila na »države« i autonomne teritorije i na odnose između indonežanske države i bilo kog njenog dijela. Osim toga vlada je morala tražiti mišljenje Senata o hitnim zakonima, koje je kanila donijeti. Vlada je osim toga bila dužna da obavijesti Senat o svim svojim odlukama o pitanjima, za koja je zatražila njegovo mišljenje (čl. 123.).

XVI. — Primjena federativnog načela u ustavnom uređenju Jugoslavije

1. — Primjena federativnog načela u novoj Jugoslaviji prošla je do danas, kao i njeno ustavno uređenje uopće, kroz tri faze. Prva je faza trajala do stupanja na snagu Ustava od januara 1946. To je faza privremenog ustavnog uređenja, kada je bilo malo pisanih propisa o odnosu između federacije i njenih posebnih jedinica. Druga je faza počela stupanjem na snagu spomenutoga Ustava i trajala je do donošenja Ustavnog zakona od januara 1953. godine. Treća je faza počela stupanjem na snagu toga Ustavnog zakona.

Već u prvoj fazi — fazi privremenog ustavnog uređenja — ustanovljene su u posebnoj jedinici Srbiji i dvije autonomne jedinice, Vojvodina i Kosovo-Metohija. Imali smo prilike da vidimo, da su u mnogim federativnim državama neki teritoriji izvan sastava posebnih jedinica federacije i potpuno potčinjeni centralnoj vlasti. Zato s obzirom na takve teritorije te države pružaju puni karakter unitarizma. U Jugoslaviji imamo sasvim obratnu pojavu. Nikakvi se tu teritoriji ne izdvajaju iz posebnih jedinica federacije da bi se podvrgli u cijelosti vlasti federacije, nego obratno spomenuta dva teritorija u NR Srbiji imaju izvjesnu autonomiju, do čega je došlo uglavnom zbog nacionalnih manjina, koji tamo žive. Posebne jedinice (narodne republike) jugoslovenske federativne države ustanovljene su — vidjeli smo — već odlukom AVNOJ-a od 29. novembra 1943. godine. Ali tada nisu bile ustanovljene i spomenute autonomne jedinice. U to vrijeme status tih oblasti nije još bio određen. One su bile priključene Srbiji kao autonomne jedinice na osnovu odluka njihovih predstavničkih tijela, predstavničkog tijela Srbije i predstavničkog tijela Jugoslavije (AVNOJ-a). Savezni Ustav od januara 1946. godine zadržao je odnosno potvrdio postojanje tih autonomnih jedinica (čl. 2., st. 2.). Isto je učinio i savezni Ustavni zakon od januara 1953. godine.

2. — Ako sada pristupimo razmatranju primjene federativnog načela u saveznom Ustavnom zakonu od januara 1953., lako ćemo opaziti, da između njega i Ustava od 1946. postoje znatne razlike.

Prije svega i Ustavni zakon sadrži neke odredbe, koje je sadržavao i Ustav od 1946. godine, a koje imaju za cilj da osiguraju državno jedinstvo Jugoslavije. U njemu je izričito rečeno, da Federativna Narodna Republika Jugoslavija, sastavljena od teritorija narodnih republika, čini »jedinствено državno, privredno i carinsko područje« (čl. 10., st. 1.). U vezi s tim Ustavni zakon propisuje, da je

promet robe u cijeloj zemlji slobodan, i da se ne može ograničiti nikakvim aktom republičkog organa vlasti ili narodnog odbora (čl. 10., st. 2.); da se savezni zakoni i drugi akti saveznih organa primjenjuju na cijelom teritoriju savezne države (čl. 11., st. 1.), i da se u slučaju razmimoilaženja saveznog i republičkog zakona primjenjuje neposredno savezni zakon (čl. 11., st. 2.); da upravni i sudski akti i isprave državnih organa jedne narodne republike imaju jednaku važnost i u ostalim republikama (čl. 10., st. 3.); da za građane Federativne Narodne Republike Jugoslavije postoji jedinstveno savezno državljanstvo, i da je svaki državljani narodne republike istodobno i državljani Federative Narodne Republike Jugoslavije (čl. 12., st. 1. i 2.), i da državljani jedne narodne republike uživa u svakoj narodnoj republici ista prava kao i njezini državljani (čl. 12., st. 3.).

Ustav od 1946. godine sadržavao je te odredbe u ukinutoj Glavi VI. (čl. 45. do 48.). Razliku nalazimo samo u tome, što je Ustavni zakon neke od tih odredaba nadopunio i time ih bolje precizirao. Tako je u njemu dodato, da FNR Jugoslavija čini i jedinstveno carinsko područje. U vezi s pravilom jedinstva carinskog i privrednog područja Ustav od 1946. je propisivao, da je promet robe između republika slobodan, i da se on ne može ograničiti zakonom republike. Ustavni zakon je zaštitu te slobode proširio propisujući, da se ta sloboda ne može ograničiti »nikakvim aktom republičkog organa vlasti i narodnog odbora« (čl. 10., st. 2.).

Sve spomenute odredbe Ustavnog zakona ne diraju niukoliko u federativno načelo. Bez njih odnosno bez onoga, što one propisuju, ne bi se moglo zamisliti državno jedinstvo, koje je neophodno i u federativnoj državi.

3. — Pravo samoorganizacije narodnih republika ostalo je normirano članom 11. Ustava od 1946. godine. U tome je članu rečeno, da svaka narodna republika ima svoj ustav; da narodna republika donosi svoj ustav samostalno; da ustav narodne republike odražuje osebnosti republike, i da mora biti u suglasnosti s Ustavom FNRJ. Međutim, kao i ostali federativni ustavi, i naš je Ustav sadržavao neke propise o organizaciji narodnih republika u svojim glavama IX. i X., od kojih je prva nosila naslov »Najviši organi državne vlasti narodnih republika«, a druga »Organi državne uprave narodnih republika«. I Ustavni zakon od 1953. godine sadrži takve odredbe u odjeljku III., koji nosi ispravnije naslov »Načelne odredbe o republičkim organima vlasti« (čl. 100. do 111.).

Broj propisa, koje sadrže federativni ustavi o organizaciji posebnih jedinica — vidjeli smo — varira. Od toga, koliki je taj broj, zavisi širina prava samoorganizacije tih jedinica. Veliki broj tih propisa u federativnom ustavu zato ne ide u prilog federativnog načela. Ali s druge strane prirodno je, da se organizacija posebnih jedinica u svojim osnovnim crtama podudara s organizacijom federativne države, odnosno da osnovna načela, koja je federativni ustav primijenio kod organiziranja federativne države, primjene i ustavi posebnih jedinica kod organiziranja tih jedinica. A to se osigurava

baš na taj način, da se u federativnom ustavu propišu ta načela kao obavezna za organizaciju posebnih jedinica. Stvar je samo u tome, da se tom prilikom ne pređu one granice, preko kojih bi počelo ozbiljnije sužavanje prava samoorganizacije posebnih jedinica, a eventualno i njegovo ništenje.

Mislimo, da naš savezni Ustavni zakon nije prešao te granice. U njemu nalazimo takve odredbe o republičkim organima vlasti, koje osiguravaju s obzirom na osnovna načela podudarnost između organizacije savezne države i organizacije narodnih republika. Na kraju odjeljka Ustavnog zakona, koji sadrži te odredbe, ponovno je rečeno (u čl. 112.) — ono, što je već rekao neukinuti i neizmijenjeni član 11. Ustava od 1946. godine — da u skladu s načelnim odredbama saveznog Ustavnog zakona svaka narodna republika donosi samostalno svoj ustavni zakon.

Da se tu radi zaista samo o osnovnim načelima organizacije narodnih republika vidjet ćemo lako, ako pogledamo, što savezni ustavni zakon o tome propisuje. On, prije svega, za republičku narodnu skupštinu kaže, da je ona predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti narodne republike; da ona vrši prava narodne republike neposredno i preko svog izvršnog vijeća kao svog izvršnog organa, i da ona vrši svoja prava i dužnosti na temelju i u okviru saveznog Ustava, republičkog ustava i saveznih zakona (čl. 100-102.). Propisano je i da se republička narodna skupština bira na četiri godine (čl. 103.). Za njen sastav je propisano, da nju čine dva doma, republičko vijeće i vijeće proizvođača; da republičko vijeće sačinjavaju zastupnici, koje biraju građani u kotarima i gradovima na temelju općeg, jednakog i neposrednog biračkog prava tajnim glasanjem, a da vijeće proizvođača sačinjavaju zastupnici, koje biraju proizvođači zaposleni u proizvodnji, transportu i trgovini razmjerno učešću privrednih oblasti u ukupnom društvenom proizvodu narodne republike (čl. 104.). Određeno je također, da oba republička doma učestvuju ravnopravno u odlučivanju o promjeni republičkog ustava, u utvrđivanju republičkog društvenog plana i budžeta, i u donošenju zakona i drugih akata iz oblasti privrede, rada i socijalnog osiguranja; a da izbor izvršnog vijeća i izbor drugih državnih organa vrše na zajedničkoj sjednici (čl. 105.).

Za republičko izvršno vijeće savezni Ustavni zakon je propisao, prije svega, da republička narodna skupština njemu povjerava predstavljanje narodne republike, staranje o izvršenju zakona, nadzor nad radom republičke uprave, nadzor u pogledu zakonitosti rada narodnih odbora i druge izvršne poslove iz nadležnosti narodne republike (čl. 106.); i da ono vrši poslove iz svoje nadležnosti na temelju i u okviru saveznog i republičkog ustava, saveznih i republičkih zakona, kao i saveznih uredaba (čl. 107, st. 1.). Što se tiče njegova sastava propisano je, da njega čine 15 do 30 narodnih zastupnika, koje republička narodna skupština bira iz reda članova republičkog vijeća (čl. 107., st. 2.); da se na njegovu čelu nalazi predsjednik, koji ga predstavlja, predsjedava njegovim sjednicama i potpisuje uredbe vijeća, i koji ima pravo zadržati od izvršenja akt izvršnog vijeća s kojim se ne sleže, uz obavezu da sporno pitanje odmah iznese pred

republičku narodnu skupštinu radi donošenja odluke (čl. 108.). Za nadležnosti republičkog izvršnog vijeća je propisano, da ono ima pravo donositi uredbe za izvršenje republičkih zakona, kao i odluke, uputstva i rješenja za vršenje drugih poslova utvrđenih republičkim ustavom i saveznim i republičkim zakonima, a da propise za izvršenje saveznih zakona i saveznih uredaba može donositi samo, ako je za to ovlašteno saveznim zakonom i uredbom (čl. 109., st. 2.). Savezni Ustavni zakon još je propisao, da republičko izvršno vijeće odgovara za svoj rad republičkoj narodnoj skupštini (čl. 109., st. 1.).

Za neposredno vršenje određenih izvršnih poslova iz nadležnosti narodne republike savezni Ustavni zakon propisao je, da se osnivaju republički državni sekretarijati i drugi republički organi uprave, kao i savjeti u kojima učestvuju predstavnici samoupravnih ustanova, društvenih organizacija i građani (čl. 101. i 110., st. 1.). Te i takve republičke savjete savezni Ustavni zakon predvidio je zato, jer je u jednoj svojoj drugoj odredbi zajamčio samoupravljanje radnog naroda u oblasti prosvjete, kulture i socijalnih službi (čl. 4., st. 2.). Za republičke organe uprave savezni Ustavni zakon još je propisao, da oni vrše poslove iz svoje nadležnosti na temelju i u okviru saveznih i republičkih zakona, propisa Saveznog izvršnog vijeća i izvršnog vijeća narodne republike, kao i propisa saveznih organa uprave donesenih u okviru nadležnosti federacije (čl. 111., st. 1.), i da odgovaraju za svoj rad republičkim izvršnim vijećima (čl. 110., st. 2.).

Spomenuti propisi saveznog Ustavnog zakona o republičkim organima vlasti imaju za cilj da osiguraju s obzirom na najosnovnija načela podudarnost organizacije narodnih republika s organizacijom savezne države. Tu se radi o onoj podudarnosti, bez koje se ne bi moglo govoriti o državnom jedinstvu, koje je osnova i svake federativne države, pa i naše. Jedino bi se za neke od tih odredaba saveznog Ustavnog zakona mogla pojaviti sumnja, da su prešle potrebne granice. Tu mislimo naročito na odredbu, po kojoj se republička narodna skupština bira na četiri godine (čl. 103.), i na odredbu, u kojoj su određeni minimum i maksimum broja članova republičkog izvršnog vijeća (čl. 107, st. 2.).

Svi propisi saveznog Ustavnog zakona, koji se odnose na republičke organe vlasti, a koje smo spomenuli, važe za sve narodne republike. Međutim za NR Srbiju taj je Ustavni zakon postavio i neke organizacione propise, koji se odnose na autonomne jedinice, koje se nalaze u sastavu te narodne republike. Još je savezni Ustav od 1946. godine dao tim jedinicama naročita prava s jedne strane prema saveznoj državi, a s druge strane prema NR Srbiji. On im je dao pravo da odvojeno od NR Srbije šalju svoje predstavnike u drugi dom Savezne narodne skupštine (u Vijeće naroda — čl. 54.). On im je zagarantirao i autonomiju u sklopu NR Srbije, samo što je prepustio Ustavu te narodne republike da odredi njenu širinu (čl. 103.). Tako su autonomna prava tih jedinica bila određena u tome ustavu (čl. 90., 91., 106. i 107.). Savezni Ustav sadržavao je samo neke osnovne propise o njihovim organima. Detaljniji propisi i o tome nalazili su se također i u prvom redu u Ustavu NR Srbije (čl. 92.—105. i čl. 108.—118.), a zatim i u statutima tih jedinica.

Savezni Ustavni zakon od 1953. godine također je dao tim autonomnim jedinicama pravo da šalju odvojeno od NR Srbije svoje predstavnike u Savezno vijeće (čl. 27., st. 1.), i načelno im je osigurao autonomna prava s tim, da ona budu utvrđena Ustavom NR Srbije (čl. 113., st. 1. i 2.). Time je on predvidio obavezu za NR Srbiju da im ta prava u svom Ustavu prizna. Njoj je, međutim, ostavljena sloboda da odredi obim tih prava, odnosno obim autonomije. Što se tiče organizacije autonomnih jedinica, savezni Ustavni zakon postavio je samo par najosnovnijih odredaba o njihovim predstavničkim tijelima. Propisao je, da je najviši organ vlasti autonomne pokrajine pokrajinska narodna skupština; da je najviši organ vlasti autonomne oblasti oblasni narodni odbor; i da pokrajinsku narodnu skupštinu sačinjavaju pokrajinsko vijeće i vijeće proizvođača, a oblasni narodni odbor oblasno vijeće i vijeće proizvođača (čl. 113., st. 3., 4. i 5.). U skladu s tim načelima Ustav NR Srbije ima da propiše samo osnove organizacije i nadležnosti autonomnih jedinica (čl. 114., st. 1.). To zato, jer savezni ustavni zakon daje autonomnim jedinicama pravo da donose samostalno svoje statute i da u njima, u suglasnosti s Ustavom NR Srbije utvrđuju organizaciju i nadležnost svojih organa vlasti (čl. 114., st. 2.). Tu nailazimo na jednu važnu razliku između saveznog Ustava od 1946. i saveznog Ustavnog zakona od 1953. godine. Ustav je također davao autonomnim jedinicama pravo da donose svoje statute, ali ne samostalno, budući da je po njemu tim statutima bila potrebna i potvrda Narodne skupštine NR Srbije (čl. 104. U.). Ustavni zakon, međutim, daje autonomnim jedinicama pravo da donose svoje statute samostalno. U njemu, dakle, nije rečeno, da je tim statutima potrebna i potvrda najvišeg organa vlasti NR Srbije. Baš obratno time, što je rečeno da ih autonomne jedinice donose »samostalno«, postavljeno je pravilo, po kome ta potvrda nije potrebna. To pravilo vezuje ustavotvorca NR Srbije. Savezni Ustavni zakon osim toga određuje, da Ustav NR Srbije propisuje samo osnove organizacije i nadležnosti organa vlasti autonomnih jedinica. U Ustavu od 1946. godine nije bilo ni te odredbe, koja u izvjesnoj mjeri ograničava NR Srbiju u odnosu prema njenim autonomnim jedinicama. Sve to znači, da je savezni Ustavni zakon od 1953. u upoređenju sa saveznim Ustavom od 1946. godine, nešto pojačao prava autonomnih jedinica.

4. — U vezi s pravom samoorganizacije narodnih republika i s ograničenjem toga prava nekim propisima saveznog Ustavnog zakona moramo spomenuti i odredbe toga zakona, koje se odnose na narodne odbore. Pravo samoorganizacije narodnih republika odnosi se ne samo na organe vlasti narodne republike, nego i na organe vlasti u okviru narodne republike. Postavlja se tu pitanje, da li je i ukoliko već sama savezna država propisala organizaciju tih organa i prema tome, da li je i ukoliko ona ograničila narodne republike u tom dijelu njihova prava samoorganizacije.

Narodne republike i autonomne jedinice dijele se na više i niže teritorijalne jedinice, koje čine geografske i ekonomske cjeline i imaju elemente lokalnih društvenih zajednica. U tim jedinicama državnu vlast vrše narodni odbori. Ti su odbori jedna od temeljnih

tekovina oslobodilačke i revolucionarne borbe, koju su narodi Jugoslavije vodili za vrijeme Drugog svjetskog rata. Oni su se razvijali i usavršavali još za vrijeme trajanja ratnih operacija, kako s obzirom na njihovu organizaciju, tako i s obzirom na njihovo djelovanje, a poslije svršetka rata ostali su jedna od glavnih institucija ustavnog uređenja nove socijalističke Jugoslavije. Što više, važnost te institucije rasla je, i to dosta brzim tempom, sve više. Zbog toga je postojala potreba, da već savezna država posveti toj instituciji naročitu pažnju i da ju djelomično normira, kako bi ona počivala i djelovala u cijeloj saveznoj državi na istim načelima. Zato je prvo savezni Ustav od 1946. godine postavio neke osnovne propise o narodnim odborima. One su se nalazile u glavi XII. toga Ustava (čl. 107.—114.). Detaljnije propise o njima imali su da donesu, na bazi tih osnovnih propisa saveznog Ustava, savezni zakon, republički ustavi i republički zakoni. Prema čl. 44., toč. 24. saveznog Ustava savezni zakonodavac je imao da donese o toj instituciji u svom općem zakonu samo opća načela za zakonodavstvo i za rukovodstvo narodnih republika. Prema tome, osim osnovnih načela u saveznom Ustavu i u saveznom općem zakonu, tu su materiju imale da reguliraju narodne republike u svojim ustavima i zakonima. Znači, da su u tome dijelu svoga prava samoorganizacije one imale da budu, prema saveznom Ustavu, ograničene samo tim saveznim osnovnim načelima.

U stvari, međutim, to je ograničenje postalo mnogo šire. To je dolazilo otuda, što je savezni Opći zakon o narodnim odborima od 1946. godine — koji je donijet poslije saveznog, a prije republičkih ustava — normirao skoro cijelu problematiku organizacije i djelovanja narodnih odbora, tako da poslije toga nije bilo ni potrebno, da narodne republike donesu svoje zakone o narodnim odborima. One su samo neke osnovne propise o narodnim odborima, postavljene već u saveznom Ustavu, reproducirale u svojim ustavima, i zatim su donijele samo svoje zakonske propise o administrativno-teritorijalnoj podjeli republike i svoje zakonske propise o biranju narodnih odbora.

To detaljno normiranje problematike narodnih odbora u saveznom općem zakonu i skoro potpuno ograničavanje narodnih republika u tom dijelu njihova prava samoorganizacije i pokraj toga, što to nije bilo u skladu ni s tekstom ni s duhom saveznoga Ustava, zahtijevale su tadašnje prilike i činjenica, da se tada prvi put pristupilo detaljnom i sistematskom normiranju te problematike. Međutim ta se situacija nije izmijenila ni kada se 1949. godine pristupilo donošenju novih propisa o narodnim odborima. Opći zakon o narodnim odborima od te godine također je normirao skoro u cijelosti tu materiju.

Situacija se, međutim, nešto izmijenila donošenjem trećeg Općeg zakona o narodnim odborima od 1. aprila 1952. godine. Donošenje novih propisa o narodnim odborima iziskivale su i promjene, koje su u međuvremenu bile već ostvarene u njihovoj organizaciji, ali još više razne druge političke i privredne promjene, do kojih je došlo počev od 1950. godine. Među tim promjenama najvažnije mjesto zauzimaju s jedne strane decentralizacija, t.j. prenošenje mnogih poslova, naročito na terenu privrede, sa saveznih na republičke

organe i savjeta na narodne odbore, i s druge strane, i naročito, prenošenje upravljanja poduzećima na radne kolektive poduzeća, koje je ostvareno saveznim osnovnim zakonom od 2. jula 1950. godine.

Između tog trećeg Općeg zakona o narodnim odborima (od 1952.) i prva dva nalazimo važne razlike u dvijema točkama. Prije svega on je potpuno izmijenio osnovne propise saveznog Ustava o narodnim odborima (iz Glave XII.). Zbog toga je on i donijet po revizionom postupku. To se jasno vidi iz Odluke zajedničke sjednice domova savezne Narodne skupštine o njegovom proglašenju. Ali zato ipak tome zakonu nisu dati naziv i karakter ustavnog zakona. Zbog toga on ima karakter i moć običnog saveznog zakona, tako da se on može ubuduće mijenjati običnim zakonodavnim putem. Tako taj Opći zakon nije samo izmijenio osnovne propise saveznog Ustava o narodnim odborima, nego ih je i dekonstitucionalizirao, t.j. spustio ih je na rang običnih zakonskih propisa. Zbog toga poslije donošenja tog Općeg zakona, pa do donošenja saveznog Ustavnog zakona od 13. jenuara 1953. godine, nije bilo saveznih ustavnih propisa o narodnim odborima. (V. J. Stefanović, *Neka razmatranja u vezi sa saveznim Ustavnim zakonom*, u »Pogledi«, januar 1953.).

Zatim treći Opći zakon o narodnim odborima nije, za razliku od prethodna dva, sam regulirao cijelu materiju o narodnim odborima. On je postavio izvjestan broj osnovnih propisa — iako još uvijek dosta veliki broj (u 76 članova) — o toj materiji, dok je njeno detaljnije normiranje prepustio republičkim zakonodavcima. Time se on više približio karakteru općeg zakona, od koga su raniji opći zakoni o narodnim odborima bili daleko, iako se i za njega može sumnjati da ima potpuno taj karakter. S obzirom na to, da je i on materiju o narodnim odborima razradio na dosta širokoj osnovi, moglo bi se reći, da ima prije karakter osnovnog, nego općeg zakona.

No i bez obzira na to važno je, da je normiranje jednog dijela materije o narodnim odborima poslije donošenja tog Općeg zakona prepušteno narodnim republikama. Na taj je način i u tome dijelu njihovo pravo samoorganizacije prošireno, iako možda još ne onoliko, koliko je to proizlazilo ranije iz slova i iz duha Ustava od 1946., i koliko to proizlazi danas iz slova i iz duha saveznog Ustavnog zakona od 1953. godine. Zato su poslije donošenja trećeg Općeg zakona o narodnim odborima narodne republike donijele svoje zakone o narodnim odborima, kojima su razradile i nadopunile Opći zakon. Samo one nisu formulirale sve svoje propise u jednom, nego u više zakona, od kojih prvi sadrži propise o narodnim odborima kotara, drugi propise o narodnim odborima gradova i gradskih općina, treći propise o narodnim odborima općina, četvrti propise o izboru i opozivu odbornika narodnih odbora. Kako su prva tri zakona izmijenili propise republičkih ustava o narodnim odborima, to su i prilikom njihova donošenja primijenjeni postupak i uvjeti za reviziju republičkih ustava. Ni ti zakoni ne nose naziv ustavnih zakona, niti je u njima propisano, da će se njihove odredbe moći mijenjati samo revizionim postupkom. Iz toga treba zaključiti, da se i oni mogu mijenjati običnim zakonodavnim postupkom. To onda znači, da poslije donošenja trećeg saveznog Općeg zakona i spomenutih republičkih

zakona o narodnim odborima nije više bilo ni saveznih ni republičkih ustavnih propisa o narodnim odborima.

Situacija se, međutim, u tome pogledu izmijenila poslije donošenja saveznog i republičkih ustavnih zakona od 1953. godine. Među odredbama I. odjeljka saveznog Ustavnog zakona, u kome su formulirana osnovna načela društvenog i političkog uređenja FNR Jugoslavije, nalazi se i odredba, po kojoj je i samoupravljanje radnog naroda u općini, gradu i kotaru osnova društvenog i političkog uređenja zemlje (čl. 4., st. 1.). A među pravima i dužnostima federacije spominje se i osiguranje toga samoupravljanja (čl. 9.). To osiguranje federacija može pružiti preko svog općeg zakona, budući da ona u općem zakonu utvrđuje načela za zakonodavstvo narodne republike (čl. 16., st. 3.). S obzirom na narodne odbore to je već ranije učinjeno Općim zakonom od 1. aprila 1952. godine. Prema tome već je taj zakon postavio za organizaciju i djelovanje narodnih odbora načela, kojih se republički zakonodavci moraju prilikom reguliranja te materije držati. Međutim prilikom donošenja saveznog Ustavnog zakona savezni ustavotvorac je smatrao potrebnim da već on u Ustavnom zakonu propiše neka načela u vezi sa spomenutim pravom samoupravnosti, odnosno u vezi s narodnim odborima. Zato je u Ustavnom zakonu, prije svega, propisano, da su narodni odbori osnovni organi vlasti radnog naroda i najviši organi vlasti općine, grada i kotara (čl. 3., st. 1.). S tim u vezi je još propisano, da se za vršenje poslova iz nadležnosti federacije, odnosno narodne republike, mogu osnivati u općini, gradu i kotaru upravni organi neposredno podređeni saveznom odnosno republičkim organima uprave samo zakonom, saveznom odnosno republičkim (čl. 8., st. 3.).

Ustavni zakon učinio je još više. On je nabrojao i seriju prava, — ali ne limitativno, nego kao naročita, — koja čine samoupravljanje radnog naroda u općini, gradu i kotaru (čl. 7., st. 1.). Tako je već on odredio u znatnoj mjeri sadržaj toga prava samoupravljanja.

Najposlije Ustavni zakon je postavio i neke propise o odnosima između republičkih organa vlasti i narodnih odbora. Tako on prvo kaže, da narodnim republikama pripadaju samo prava, koja su utvrđena republičkim ustavom (čl. 3., st. 2.). Razumije se, da je republički ustav kod određivanja tih prava ograničen ne samo pravima, koja je savezni Ustav rezervirao za federaciju, nego i pravima, koja su savezni Ustav i savezni Opći zakon povjerili narodnim odborima. Ustavni zakon još propisuje, da republički organi vlasti imaju prema narodnim odborima prava utvrđena zakonom (čl. 8., st. 1.). A sam on određuje, da republički organi imaju pravo nadzora s obzirom na zakonitost rada narodnih odbora (čl. 8., st. 2.), i da se republičkim društvenim planom odvajaju za narodnu republiku samo ona zakonom utvrđena finansijska sredstva, koja služe za izvršenje poslova iz nadležnosti republike, za pomoć gradovima i kotarima, i za pomoć ustanovama i privrednim organizacijama od općeg interesa za cijelu republiku (čl. 8., st. 3.).

Na taj su način neki savezni propisi o narodnim odborima opet uzdignuti na rang ustavnih propisa. Tako je danas onaj dio prava samoorganizacije narodnih republika, koji se odnosi na narodne

odbore, ograničen s jedne strane spomenutim propisima saveznog Ustavnog zakona, koji se po svojoj pravnoj snazi nalaze i nad savez-nim zakonima, a s druge strane propisima saveznog Općeg zakona o narodnim odborima.

5. — Narodne republike ograničene su i svim ostalim osnovnim načelima društvenog i političkog uređenja, koja je Ustavni zakon formulirao u svom I. odjeljku. Tu dolazi u obzir, prije svega, odredba po kojoj sva vlast pripada radnom narodu s tim, da nju radni narod vrši i da upravlja društvenim poslovima preko svojih predstavnika u narodnim odborima i narodnim skupštinama, u radničkim savje-tima i u drugim samoupravnim organima, kao i neposredno putem izbora, opozivanja, referendumu, zborova birača, savjeta građana, učešća građana u upravi i u pravosuđu, i putem drugih oblika nepo-srednog upravljanja (čl. 2.). Tu se spominju, ali ne limitativno, institucije preko kojih i pomoću kojih radni narod treba da vrši vlast i da upravlja društvenim poslovima.

Ustavni zakon spominje i garantira izričito i jednu od naših najvažnijih i najznačajnijih tekovina, koju smo postigli poslije dono-šenja Ustava od 1946. godine — samoupravljanje proizvođača u privredi (čl. 4., st. 1.). A među pravima i dužnostima federacije Ustavni zakon spominje izričito i osiguranje toga samoupravljanja (čl. 9., st. 1.). Osim toga, kaogod što je — vidjeli smo — u dosta ve-likoj mjeri odredio sadržaj samoupravljanja radnog naroda u općini, gradu i kotaru, tako je odredio u izvjesnoj mjeri i sadržaj samo-upravljanja proizvođača u privredi. Ni taj sadržaj nije tu određen limitativno, nego su nabrojena neka naročita prava, koja čine to samoupravljanje (čl. 6. i čl. 4., st. 3.).

Pokraj samoupravljanja radnog naroda u općini, gradu i kotaru i samoupravljanja proizvođača u privredi Ustavni zakon zajamčuje i samoupravljanje radnog naroda u oblasti prosvjete, kulture i soci-jalnih službi (čl. 4., st. 2.). Samo, za razliku od prva dva, on ne određuje ni približno sadržaj tog trećeg prava samoupravljanja. Sadržaj prva dva samoupravljanja on je u izvjesnoj mjeri odredio, jer su to institucije, koje su već ranije bile ostvarene, i o kojima su zato već postojala znatna iskustva. Naprotiv samoupravljanje radnog naroda u oblasti prosvjete, kulture i socijalnih službi, koje ima da umanju djelovanje državnih organa u tim važnim aktivnosti-ma našeg društvenog života, je novija institucija. Ustavni zakon je zato prepustio, da ona za sada bude u cijelosti razrađena i precizirana zakonima.

Među osnovna načela društvenog i političkog uređenja naše države Ustavni zakon stavio je i društveno vlasništvo na sredstvima za proizvodnju (čl. 4., st. 1.) i neke slobodne i prava građana (čl. 5.). Odredbe Ustavnog zakona o pravima i slobodama građana nisu zami-jenile odredbe Ustava od 1946. godine o pravima građana. One su ih samo potvrdile i nešto nadopunile. Sasvim je nova odredba o pravu na rad.

Sve te odredbe saveznog Ustavnog zakona imaju za cilj da osiguraju jedinstvo države i u svojim osnovnim načelima jedinstvo njenog ekonomskog, društvenog i političkog života. Zato i one ogra-

ničavaju narodne republike u njihovom pravu samoorganizacije. One su, razumije se, ograničene u tom svom pravu i odredbama saveznih zakona, koji razrađuju spomenuta ustavna načela u granicama zakonodavne nadležnosti federacije.

6. — Podjela nadležnosti između federacije i njenih posebnih jedinica zauzima — vidjeli smo — naročito mjesto u ustavnom uređenju federativne države. Od načina, na koji je ta podjela izvršena, zavisi u mnogome jačina primjene federativnog načela. Zato je to pitanje bilo naročito važno i za našu FNR Jugoslaviju.

Tu moramo odmah spomenuti razliku, koja postoji između načina, na koji je ta podjela bila izvršena u Ustavu od 1946. godine, i načina, na koji je ona izvršena u Ustavnom zakonu od 1953. godine. U članu 44. Ustava od 1946. — (koji se nalazio u njegovoj glavi VI., koja je Ustavnim zakonom ukinuta) — bili su nabrojeni poslovi, koji su u nadležnosti FNR Jugoslavije, bez obzira koji su njeni organi imali da ih vrše. Ustavni zakon, međutim, nije postupio na taj način. On je, prije svega, načelno formulirao prava i dužnosti federacije, a poslije toga je odredio, koje od tih prava i dužnosti vrše pojedini savezni organi vlasti.

Ustavni zakon je odredio prava i dužnosti federacije u svom članu 9., koji je stavljen u I. odjeljak toga zakona, u kome su formulirani osnovi društvenog i političkog uređenja FNR Jugoslavije. To su: (1) zaštita nezavisnosti i teritorijalne cjeline savezne države; — (2) organizacija oružane snage i obrana zemlje; — (3) zaštita društvenog i političkog poretka; — (4) zaštita jedinstva i ravnopravnosti naroda Jugoslavije; — (5) održavanje međunarodnih odnosa i uređivanje odnosa zemlje s inozemstvom; — (6) osiguranje jedinstva socijalističkog društvenog poretka i pravnog sistema; — (7) osiguranje jedinstva privrednog sistema i planski razvitak narodne privrede kao cjeline; — (8) osiguranje samoupravljanja proizvođača u privredi i samoupravljanja radnog naroda u općini, gradu i kotaru i ustanovama; — (9) osiguranje slobode i demokratskih prava građana i njihove ravnopravnosti bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovjest; — i (10) osiguranje zakonitosti, jedinstva primjene saveznih zakona i jedinstva sistema pravosuđa. Tako se prava i dužnosti federacije svode uglavnom na osiguranje primjene i na zaštitu državnog jedinstva i osnova društvenog i političkog uređenja FNR Jugoslavije, koje je Ustavni zakon formulirao u I. odjeljku.

S obzirom na ta prava i dužnosti federacije Ustavni zakon je u svom članu 15. odredio širinu njene zakonodavne nadležnosti. U tome je članu on zapravo odredio dva razgraničenja. S jedne strane, uzimajući u obzir savezne organe vlasti, on je tu odredio, koje poslove vrši isključivo Savezna narodna skupština, i koje, prema tome, ne mogu vršiti ostali savezni organi vlasti. S druge strane on je tu, određujući vrste i granice saveznog zakonodavstva, normirao podjelu zakonodavne nadležnosti između federacije i narodnih republika.

Od naročite je tu važnosti, da ta podjela zakonodavne nadležnosti nije izvršena odsječno; naime tako, da bi o nekim pitanjima mogla donositi zakone samo federacija, a o nekima samo narodne

republike. Ustavni zakon je, naprotiv, dozvolio u znatnoj mjeri kod istih pitanja kombinaciju zakonodavne nadležnosti federacije i zakonodavne nadležnosti narodnih republika. Mogućnost te kombinacije je čak i šira od one, koja je bila predviđena u Ustavu od 1946. godine.

S obzirom na nadležnost za donošenje zakona Ustavni zakon je podijelio sva pitanja u tri kategorije. U prvu kategoriju stavio je pitanja, koja je principijelno stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost federacije. Ta pitanja normira u pravilu u cijelosti federacija svojim zakonima. O njima narodne republike ne donose zakone, ni samostalne ni dopunske. Ako pogledamo, koja su ta pitanja, lako ćemo zapaziti, da se tu radi o pitanjima, koja treba da budu normirana u cijelosti jednako u cijeloj državi. Kroz ta se pitanja, s obzirom na njihovu prirodu, naročito ispoljavaju jedinstvo države, jedinstvo socijalističkog društvenog poretka i jedinstvo privrednog sistema.

Ta su pitanja: osobne slobode i druga osnovna prava čovjeka i građanina; savezno državljanstvo; osobno stanje građana; socijalno osiguranje; imovinski zakonik; autorsko pravo; patent, žigovi, uzorci i modeli; ustanovljavanje društvenog doprinosa i poreza; carine, novac, kreditni sistem, banke i finansijsko poslovanje; devize; javni zajmovi; mjenica, ček i drugi načini plaćanja; pomorski zakonik; osiguranje; mjere; standardi; krivični zakonik; sudski i opći upravni postupak; upravni sporovi; izvršenje kazni i mjere sigurnosti; uređenje sudova i arbitraža; javno tužništvo; advokatura; ratni vojni invalidi; pitanja narodne obrane; pitanja vanjskih odnosa i druga pitanja iz isključive nadležnosti federacije; izbor zastupnika za Saveznu narodnu skupštinu i njihovo opozivanje (čl. 15., t. 5., a.).

Za spomenuta pitanja iz isključive zakonodavne nadležnosti federacije važne su dvije stvari. Prije svega ta pitanja nisu u saveznom Ustavnom zakonu strogo limitativno nabrojena. Pri kraju nabrojavanja tih pitanja rečeno je, da tu spadaju i druga pitanja iz isključive nadležnosti federacije. Na prvi pogled moglo bi se pomisliti, da na osnovu te ustavne odredbe federacija može po svojoj volji proširivati krug pitanja iz svoje isključive zakonodavne nadležnosti i time u isto vrijeme sužavati zakonodavnu nadležnost narodnih republika. Ali takvo shvaćanje te odredbe rušilo bi temelje federativnog uređenja Jugoslavije. Zato ta odredba ima sasvim drugo značenje. Ustavni zakon nabroja — vidjeli smo (u čl. 9.) — prava i dužnosti federacije, koja osiguravaju i zaštićuju osnovna načela, na kojima počiva državno jedinstvo i političko i društveno uređenje Jugoslavije. On je, zatim, u vezi s tim pravima i dužnostima federacije nabrojao pitanja, koja je stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost federacije. Ali on ih, uzimajući u obzir spomenuta prava i dužnosti, nije mogao sva nabrojati. U budućnosti se može pojaviti i neko pitanje, koje tu nije spomenuto, ali normiranje koga će biti u vezi s vršenjem prava i dužnosti federacije. I to će pitanje onda biti u isključivoj zakonodavnoj nadležnosti federacije, kao i ona, koja su u Ustavnom zakonu izričito spomenuta. Prema tome se krug pitanja iz isključive zakonodavne nadležnosti federacije ne bi smio, ako se tako shvati spomenuta odredba Ustavnoga zakona, širiti na račun zakonodavne nadležnosti narodnih republika.

Druga je važna stvar u vezi s pitanjima iz isključive zakonodavne nadležnosti federacije, da je Ustavni zakon predvidio mogućnost za saveznog zakonodavca da ovlasti republičkog zakonodavca da ta pitanja normira republičkim zakonima (čl. 16., st. 1.). Tako je on omogućio, pod uvjetom ovlaštenja od strane saveznog zakonodavca, donošenje republičkih zakona i o pitanjima, koja je načelno stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost federacije. U Ustavnom zakonu je rečeno, da republike to mogu činiti »ako su i ukoliko su za to posebno ovlaštene saveznim zakonom.« To znači, da bi savezni zakon mogao ovlastiti republičkog zakonodavca da jedno pitanje iz te kategorije normira u cijelosti, a mogao bi ga i ovlastiti, pošto ga je sam djelomično normirao, da o njemu donese samo dopunski zakon. Tako bi voljom saveznog zakonodavca neko pitanje iz te kategorije moglo preći u drugu kategoriju (saveznog osnovnog zakonodavstva), pa i u treću kategoriju (isključivog republičkog zakonodavstva), ukoliko bi savezni zakon ovlastio republičkog zakonodavca da ga normira u cijelosti. U tom drugom slučaju savezni zakonodavac bi mogao propisati o tome pitanju samo neka direktivna načela za republičkog zakonodavca, što znači da bi mogao u stvari donijeti opći zakon.

Ali takvo prenošenje nekog pitanja prve u drugu ili treću kategoriju ne bi bilo definitivno. Savezni zakonodavac bi mogao takvo pitanje, o kome je republički zakonodavac donio zakon na osnovu njegova ovlaštenja, naknadno sam normirati, u cijelosti ili djelomično. U takvu bi slučaju prestao da važi republički zakon. Definitivno prebacivanje nekog pitanja iz prve u drugu ili u treću kategoriju moglo bi se izvršiti samo odgovarajućom revizijom saveznog Ustavnog zakona.

Ustav od 1946. godine također je, s obzirom na podjelu zakonodavne nadležnosti između federacije i narodnih republika podijelio pitanja u tri kategorije. I on je u prvu kategoriju stavio pitanja, koja su u isključivoj zakonodavnoj nadležnosti federacije, ali on nije predvidio mogućnost, da savezni zakon ovlasti republičkog zakonodavca da o tim pitanjima donosi zakone. Prema tome prebacivanje pitanja iz prve u drugu ili treću kategoriju bilo je po tome Ustavu moguće samo odgovarajućom revizijom Ustava.

U drugu kategoriju Ustavni zakon je stavio pitanja, koja su ujedno i u zakonodavnoj nadležnosti federacije i u zakonodavnoj nadležnosti narodnih republika. To su: plansko upravljanje narodnom privredom; privredne organizacije; saobraćaj, veze i putevi, i dobra u općoj upotrebi, budžeti, društveni doprinosi, porezi i druge daće; iskorišćavanje prirodnih bogatstava i snaga; rad; udruženja, zbor i dogovor; porodica, brak i starateljstvo; mjere za suzbijanje zaraznih bolesti i za zaštitu narodnog zdravlja i života građana, koje su od općeg interesa za cijelu zemlju; službenici državne administracije; javno pravobranilaštvo i prekršaji (čl. 15., t. 5., b.).

Razgraničenje zakonodavne nadležnosti federacije i narodnih republika kod tih pitanja učinjeno je tako, da federacija donosi o njima osnovne, a narodne republike dopunske zakone. Na taj način po pravilu ta pitanja normira prvo federacija svojim zakonima, ali ne u cijelosti nego samo djelomično. Koliko ih ona ne normira svojim osnovnim zakonima, normiraju ih narodne republike svojim dopun-

skim zakonima. Granica, do koje može ići u tome normiranju federacija i kod koje počinje normiranje od strane narodnih republika, nije određena, a nije ni mogla biti određena u Ustavnom zakonu. To znači, da je prepušteno saveznom zakonodavcu, Saveznoj narodnoj skupštini, da odluči do koje će granice ići kod tih pitanja sa svojim normiranjem i što će prepustiti republičkom zakonodavcu da normira. Mora se, međutim, reći, da ne bi bilo u skladu ni sa slovom ni sa duhom Ustavnog zakona, da savezni zakonodavac normira jedno takvo pitanje u cijelosti i da ne prepusti ništa republičkom zakonodavcu.

Ali donošenje osnovnih zakona o tim pitanjima nije za savez-nog zakonodavca dužnost. On može normiranje tih pitanja prepustiti u cijelosti republičkom zakonodavcu. Ako savezni zakonodavac ne donese o nekom takvom pitanju osnovni zakon, republički zakonodavac može ga regulirati u cijelosti. U takvom se dakle slučaju voljom saveznog zakonodavca jedno pitanje, koje je prema Ustavnom zakonu u zajedničkoj zakonodavnoj nadležnosti i federacije i narodnih republika, prenosi u kategoriju pitanja, koja su u isključivoj zakonodavnoj nadležnosti narodnih republika. Ali ni to prenošenje nije i ne može biti definitivno. Savezni zakonodavac može naknadno u svako doba donijeti osnovni zakon o tome pitanju. U takvu slučaju, prema izričitoj odredbi Ustavnog zakona, prestaju važiti one odredbe republičkog zakona, koje se odnose na točke, koje je regulirao naknadno doneti osnovni zakon, tj. one odredbe republičkog zakona, koje nisu u suglasnosti s odredbama tog osnovnog zakona (čl. 16., st. 5.).

Ustavni zakon je, najposlije, stavio u treću kategoriju pitanja, koja je načelno stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost narodnih republika. Znači, da za ta pitanja važi pravilo, da o njima zakone donose samo narodne republike. Tu se radi o pitanjima, koja ne spadaju ni u prvu ni u drugu kategoriju (tj. saveznog isključivog i saveznog osnovnog zakonodavstva). Međutim Ustavni zakon predviđa mogućnost, da federacija donosi i o tim pitanjima zakone, ali samo t. zvane opće zakone. U tim zakonima federacija utvrđuje samo načela za zakonodavstvo narodne republike. Prilikom donošenja svojih zakona narodne republike su onda dužne da se drže tih načela. A ako narodna republika uopće ne donese na bazi općeg svoj zakon, opći zakon se može neposredno primjenjivati (čl. 16., st. 3.). Prema tome načela općeg zakona su obavezna za republičkog zakonodavca, kada pristupi donošenju zakona o istom pitanju. A kada nema općeg zakona, on pitanje regulira samostalno u cijelosti (čl. 16., st. 5.).

Za donošenje općih zakona važna je stvar, da se ti zakoni mogu donositi za sva pitanja iz zakonodavne nadležnosti narodnih republika. U ustavnom zakonu je rečeno, da Savezna narodna skupština donosi opće zakone »u oblasti organizacije vlasti, prosvjete i kulture, narodnog zdravlja i socijalne politike, kao i u drugim oblastima kad je to od općeg interesa za narodne republike« (čl. 15., t. 5., c.). Tako je Ustavni zakon spomenuo neke oblasti u kojima se mogu donositi opći zakoni, ali ne limitativno, budući da je dozvolio donošenje takvih zakona i u drugim oblastima, kad je to od općeg interesa za sve narodne republike.

Pravilo je svih federativnih ustava, da se u slučaju neslaganja propisa federativnih zakona i propisa zakona posebnih jedinica primjenjuju propisi federativnog zakona. To pravilo nalazimo i u našem Ustavnom zakonu. On propisuje, da se u slučaju razmimoilaženja saveznog i republičkog zakona primjenjuje neposredno savezni zakon (čl. 11., st. 2.). Isto je pravilo sadržavao i Ustav od 1946. (čl. 46., st. 2.). Međutim važi i pravilo, da i savezni i republički zakoni moraju biti u skladu sa saveznim Ustavom. I onda konkretno se može dogoditi, da republički zakon nije u skladu sa saveznim zakonom, ali da s druge strane savezni zakon nije u skladu sa saveznim Ustavom. U takvu slučaju pogreška se nalazi u saveznom, a ne u republičkom zakonu. Republički zakon se ni u takvu slučaju neće primjenjivati, prema gore spomenutom pravilu, ali će zato zainteresirana narodna republika moći pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti saveznog i republičkog zakona sa saveznim Ustavom (čl. 11., st. 2.). Ustavni zakon dao je to pravo narodnim republikama da bi mogle u takvu slučaju braniti svoju zakonodavnu nadležnost. Prijedlog za ocjenu te suglasnosti mogu u ime narodne republike podnijeti njena narodna skupština i njeno izvršno vijeće. To pravo predlaganja široko je po Ustavnom zakonu, jer ono pripada još i: Saveznom izvršnom vijeću, Saveznom vrhovnom sudu, predstavničkim tijelima autonomne pokrajine i autonomne oblasti, narodnom odboru kotara i grada, kao i zainteresiranim privrednim organizacijama i samoupravnim ustanovama (čl. 16., st. 6.). Samo odlučivanje o toj suglasnosti spada u nadležnost Savezne narodne skupštine, i to u nadležnost oba doma, ako se radi o saveznom zakonu, koji su oni donijeli suglasno (čl. 34., toč. 6.), a u nadležnost samo Saveznog vijeća, ako se radi o saveznom zakonu, koji je donijelo samo to Vijeće (čl. 37., st. 1.).

7. — Izvršivanje saveznih zakona Ustavni zakon podijelio je između saveznih i republičkih organa i narodnih odbora. On dakle nije izvršivanje tih zakona rezervirao u cijelosti za savezne organe. Čak postavio je protivno pravilo. Tom prilikom on je vodio računa i o egzistenciji narodnih odbora i to s obzirom na opću težnju jačanja decentralizacije i jačanja uloge tih nižih, lokalnih organa vlasti. Zato je on prvo postavio pravilo, po kome savezne zakone neposredno izvršuju narodni odbori odnosno republički organi uprave (čl. 9., st. 3.). Pitanje, kada će to činiti prvi a kada drugi, Ustavni zakon rješava tako, da republički organi uprave neposredno izvršuju savezne zakone, kao i propise Saveznog izvršnog vijeća i saveznih organa uprave, kad je njihovo izvršenje saveznim zakonom ili uredbom stavljeno u njihovu nadležnost. A kada to nije učinjeno, te savezne akte neposredno izvršuju narodni odbori (čl. 111., st. 2. i 3.). A savezni organi neposredno izvršuju savezne zakone i vrše druge izvršne poslove u oblasti ustavom utvrđenih isključivih prava i dužnosti federacije i kada je to izvršenje zakonom stavljeno u nadležnost federacije s tim, da i tada to mora biti u suglasnosti s njenim pravima i dužnostima (čl. 9., st. 4.). U vezi s tom odredbom Ustavni zakon propisuje na drugom mjestu, da savezni organi neposredno izvršuju zakone i druge akte Savezne narodne skupštine, kao i uredbе i druge akte Saveznog izvršnog vijeća, kad je njihovo izvršenje stavljeno u

nadležnost federacije; i da se općim saveznim zakonom može neposredno izvršenje saveznih zakona staviti u nadležnost saveznih organa uprave samo, kada je to od općeg interesa za sve narodne republike (čl. 90., st. 2. i 3.).

U vezi s izvršivanjem saveznih propisa od strane republičkih organa uprave i narodnih odbora Ustavni zakon predvidio je i mogućnost, da republičko izvršno vijeće donese propise za izvršivanje saveznih zakona i uredaba, ali to samo, ako je za to ovlašćeno saveznim zakonom ili saveznom uredbom (čl. 109., st. 2.).

A da bi se osiguralo poštivanje saveznih zakona od strane republičkih organa, Ustavni zakon je dao federaciji pravo da kontrolira to poštivanje. Tu kontrolu vrši Savezno izvršno vijeće (čl. 79., st. 1., toč. 1.). Njemu je dato, prije svega, pravo da obustavi izvršenje uredba i drugih akata republičkog izvršnog vijeća, ako su u suprotnosti sa saveznim zakonom ili uredbom. Ako republičko izvršno vijeće nije suglasno s takvom odlukom Saveznog izvršnog vijeća, može pitanje iznijeti pred Saveznu narodnu skupštinu da ona o njemu odluči (čl. 89., st. 1. i 2.). Njemu je, zatim, dato pravo da zhtijeva od republičkog izvršnog vijeća da ukine ili poništi akt republičkog organa uprave, koji je suprotan saveznim propisima (čl. 89., st. 3.). A da bi Savezno izvršno vijeće moglo vršiti to svoje pravo, Ustavni zakon je stavio u dužnost saveznom državnom sekretaru da u okviru nadležnosti državnog sekretarijata upozorava Savezno izvršno vijeće na akte republičkih organa uprave, koji su u suprotnosti sa saveznim zakonom i drugim saveznim propisima, i da mu predlaže preduzimanje odgovarajućih mjera na koje ima pravo (čl. 95., st. 2.). A samom državnom sekretaru dao je pravo da u okviru svoje nadležnosti poništi ili ukine nezakonite akte odgovarajućih republičkih organa uprave, donesene u poslovima iz isključive nadležnosti federacije, kojih je izvršenje saveznim zakonom ili uredbom preneseno na republičke organe (čl. 95., st. 3.).

Kontrolu poštivanja saveznih zakona i drugih propisa od strane narodnih odbora Ustavni zakon je povjerio republičkim organima. To proizlazi iz opće odredbe Ustavnog zakona, po kojoj republički organi imaju pravo nadzora u pogledu zakonitosti rada narodnih odbora (čl. 8., st. 2.). Sadržaj toga prava, kao i sadržaj drugih prava republičkih organa prema narodnim odborima utvrđena su zakonom (čl. 8., st. 1.).

Ali Ustavni zakon nije podijelio samo izvršivanje saveznih zakona između zasebnih i republičkih organa i narodnih odbora, nego je podijelio i izvršivanje republičkih zakona između republičkih organa i narodnih odbora. Tako je on vodio računa o narodnim odborima i kod određivanja nadležnosti za izvršenje republičkih zakona. Ali time je on ujedno i u tome djelomično ograničio pravo samoorganizacije narodnih republika, jer pravilo, koje je on postavio s obzirom na nadležnost za izvršivanje republičkih zakona, vezuje narodne republike. Po tom pravilu republički organi uprave neposredno izvršuju republičke zakone i propise republičkog izvršnog vijeća, kad je to propisano u republičkom ustavu ili u republičkom zakonu. A kada to nije učinjeno, republičke zakone i propise repu-

bličkog izvršnog vijeća izvršuju neposredno narodni odbori (čl. 111., st. 2. i 3.). Samo to pravilo ne ograničava mnogo pravo samoorganizacije narodnih republika, budući da je narodnim republikama ipak ostavljena sloboda da u svojim ustavima i zakonima povjeravaju kada hoće izvršivanje svojih zakona i propisa svojim izvršnim vijeća svojim upravnim organima.

8. — Vršenje sudske funkcije također je podijeljeno između federacije i nordonih republika. Ustavni zakon od 1953. nije dirao u osnovne odredbe, koje je u vezi s tim problemom postavio Ustav od 1946. godine. On je samo unekoliko izmijenio i nadopunio odredbe toga Ustava o saveznom sudstvu. Po njemu prava federacije u oblasti pravosuđa vrše Savezni vrhovni sud i drugi savezni sudovi na temelju saveznih zakona (čl. 14., st. 2.). On je promijenio ime Vrhovnog suda FNRJ u Savezni vrhovni sud. Ostale su na snazi: odredba Ustava od 1946. godine, po kojoj je Savezni vrhovni sud najviši organ pravosuđa FNR Jugoslavije (čl. 122., st. 1.); odredba, po kojoj savezni zakon određuje u kojim će slučajevima taj sud suditi u prvom, a u kojim slučajevima u drugom stepenu (čl. 122., st. 2.); i odredba, po kojoj taj sud ocjenjuje zakonitost pravomoćnih odluka svih sudova u FNR Jugoslaviji s obzirom na primjenu saveznih zakona (čl. 123., st. 1.). Pokraj Saveznog vrhovnog suda Ustav od 1946. godine spominje kao savezne sudove još samo vojne sudove. Za njih on kaže, da se njihovo ustrojstvo i nadležnost određuju saveznim zakonom (čl. 115., st. 2.). I drugi savezni sudovi mogu se osnivati saveznim zakonima (prema odredbi čl. 115., st. 3. Ustava i odredbi čl. 14., st. 2. Ustavnog zakona).

Pokraj saveznih sudova Ustav predviđa još vrhovne sudove narodnih republika i vrhovni sud Autonomne pokrajine, okružne i kotorske sudove (čl. 115., st. 1.). Ostala je na snazi i odredba Ustava, po kojoj vrhovni sudovi republika i autonomne pokrajine ocjenjuju zakonitost pravomoćnih odluka svih sudova republike odnosno sudova autonomne pokrajine (čl. 123., st. 2.).

Već je Ustav od 1946. godine propisao, da suce Saveznog vrhovnog suda bira i razrješava Narodna skupština FNR Jugoslavije na zajedničkoj sjednici obadvaju domova (čl. 121., st. 1.). Tu je odredbu ponovio Ustavni zakon od 1953. godine (čl. 36., t. 4.). Ali Ustav od 1946. propisao je također da suce vrhovnog suda narodne republike odnosno autonomne pokrajine bira i razrješava skupština narodne republike odnosno narodna skupština autonomne pokrajine (čl. 121., st. 2.). Tu odredbu Ustavni zakon nije ponovio, ali je nije ni ukino. Znači, da je ostala na snazi kao odredba saveznog Ustava. Jedino iz odredbe Ustavnog zakona, po kojoj republička narodna skupština bira republičko izvršno vijeće i druge državne organe na zajedničkoj sjednici oba doma (čl. 105., st. 2.) proizlazi, da republička narodna skupština bira i suce republičkog vrhovnog suda na zajedničkoj sjednici oba doma (republičkog vijeća i vijeća proizvođača). Nema analogne odredbe u saveznom Ustavnom zakonu o izboru državnih organa od strane narodne skupštine autonomne pokrajine. Iz ustavne odredbe, po kojoj suce vrhovnog suda autonomne pokrajine bira narodna skupština te pokrajine, proizlazi samo, da kod toga izbora moraju sudjelovati oba doma te skupštine, budući da tu skup-

štinu čine oba njena doma, ali ne i da se taj izbor mora izvršiti na zajedničkoj sjednici domova. U Ustavu od 1946. bilo je također propisano, da suce okružnih i kotarskih sudova biraju odgovarajući narodni odbori (čl. 121., st. 2. i 3.). Ustavni zakon je to pravilo ponovio, kada je u sadržaj samoupravljanja radnog naroda u općini, gradu i kotaru uvrstio izričito i pravo narodnog odbora da bira i razrješava suce kotarskih i okružnih sudova (čl. 7., st. 1., toč. 6.).

Propisujući neka načela i s obzirom na organizaciju sudova narodnih republika savezni Ustav je u izvjesnoj mjeri ograničio pravo samoorganizacije narodnih republika i u tom njegovom dijelu. Ali to nije sve. Ustav od 1946. godine postavio je neka osnovna načela i s obzirom na način rada svih sudova, pa tako i sudova narodnih republika. Osim toga on je cjelokuno pitanje uređenja svih sudova i pitanje sudskog postupka stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost federacije (čl. 44., st. 2., toč. 22.). Ustavni zakon nije u tome pogledu ništa izmijenio. On nije ukinuo osnovna načela, koja je postavio Ustav od 1946. o načinu rada sudova, a izričito je i on cjelokupno pitanje uređenja svih sudova i pitanje sudskog postupka stavio u isključivu zakonodavnu nadležnost federacije (čl. 15., st. 1., toč. 5. a).

9. — Sudjelovanje posebnih jedinica u vršenju vlasti federacije ispoljava se naročito — vidjeli smo — preko predstavnika tih jedinica u federativnom parlamentu. U toj točki primjene federativnog načela naš savezni Ustavni zakon od 1953. godine unio je najveću promjenu.

Prema Ustavu od 1946. godine naša Savezna narodna skupština bila je sastavljena — kao do sada i u svim drugim federativnim državama — od dva doma, Saveznog vijeća i Vijeća naroda (čl. 52). U prvom su se nalazili zastupnici, koji su predstavljali cijeli narod Jugoslavije. Zato se u njega birao po jedan na određeni broj stanovništva (čl. 53.). U drugom (Vijeću naroda) su se nalazili zastupnici, koji su predstavljali narodne republike i autonomne jedinice. I oni su bili birani neposredno, ali u jednakom broju u svim narodnim republikama (po 30), a u nešto manjem u autonomnim jedinicama (u Vojvodini 20, a u Kosmetu 15) (čl. 54.). Tako su narodne republike i autonomne jedinice bile u mogućnosti da kao takve sudjeluju preko svojih predstavnika u tome domu Savezne narodne skupštine u odlučivanju o onim pitanjima, koja je savezni Ustav rezervirao za saveznu državu, a naročito u odlučivanju o reviziji saveznog Ustava i u donošenju saveznih zakona, i to po načelu ravnopravnosti. To je do sada bio i razlog postojanja takvog drugog doma u svim federativnim državama.

Domovi Savezne narodne skupštine bili su, prema Ustavu od 1946., potpuno ravnopravni. To znači, da je za odlučivanje o svim pitanjima, za koja je bila nadležna Savezna narodna skupština, bila potrebna njihova suglasnost. A kada do te suglasnosti nije moglo da dođe ni poslije iscrpljenja postupka i sredstava, koji su bili propisani za njeno postizavanje, Savezna narodna skupština morala je biti raspuštena (čl. 64.). To znači, da je Vijeće naroda bilo, s obzirom na odlučivanje o pitanjima iz nadležnosti Savezne narodne skupštine,

potpuno izjednačeno sa Saveznim vijećem. A kako je Vijeće naroda bilo sastavljeno od predstavnika narodnih republika i autonomnih jedinica, to je na taj način tim republikama i jedinicama bila data puna mogućnost da efikasno sudjeluju kod odlučivanja o svim onim pitanjima, koja je savezni Ustav stavio u nadležnost Savezne narodne skupštine.

Ustavni zakon od 1953. godine sasvim je izmijenio sastav Savezne narodne skupštine. On je, prvo, ustanovio u sklopu te Skupštine jedan sasvim novi dom, koga ranije nije bilo, Vijeće proizvođača. On je, zatim, raniya dva doma, Savezno vijeće i Vijeće naroda, spojio u jedan pod imenom Saveznog vijeća. Tako još uvijek u sastavu Savezne narodne skupštine ima i predstavnika narodnih republika i autonomnih jedinica, samo se oni nalaze u Saveznom vijeću zajedno sa zastupnicima, koje građani biraju po kotarima i gradovima srazmjerno broju stanovništva. Oni s njima zajedno čine jedan dom, koji je tako sastavljen od dvije vrste članova, koji se razlikuju kako s obzirom na njihov predstavnički karakter, tako i s obzirom na način njihova biranja. Predstavnike narodnih republika i autonomnih jedinica ne birau građani neposredno, nego ih biraju predstavnička tijela narodnih republika i autonomnih jedinica. Osim toga predstavnika, koje biraju građani neposredno po kotarima i gradovima, mnogo je više nego predstavnika, koje biraju predstavnička tijela narodnih republika i autonomnih jedinica. A baš je ta činjenica od naročite važnosti za prosuđivanje jakosti primjene federativnog načela u ustavnom uređenju naše države. Zbog toga, što oni ne djeluju u zasebnom domu Savezne narodne skupštine, nego u sastavu Saveznog vijeća, i zbog toga, što je njihov broj u tome Vijeću znatno manji ($6 \times 10 + 6 + 4 = 70$) od broja zastupnika, koje biraju neposredno građani srazmjerno broju stanovnika (1 na 60.000), njihova je uloga kod odlučivanja o pitanjima, koja su u nadležnosti Savezne narodne skupštine, znatno manja od one, koju im je dao Ustav od 1946. godine.

Ustavni zakon predvidio je, međutim, i odstupanja od toga pravila, vraćajući predstavnicima narodnih republika i autonomnih jedinica staru ulogu u Saveznoj narodnoj skupštini, iako u drugoj formi, u slučajevima, koji su od naročita interesa za narodne republike ili koji se tiču Ustavom utvrđenih odnosa između federacije i narodnih republika. Odredbe Ustavnog zakona o tim slučajevima kasnije su nešto izmijenjene. Zato je potrebno, da prvo pogledamo, što je o tome propisivao Ustavni zakon prije tih izmjena.

On je odredio slučajeve, u kojima je odlučivanje bilo uvjetovano pristankom predstavnika narodnih republika i autonomnih jedinica, koji su oni davali odvojeno u Vijeću naroda. Samo to njihovo odvajanje nije u tim slučajevima bilo uvijek obavezno. Ono je bilo obavezno samo, kada su se na dnevnom redu Saveznog vijeća nalazili prijedlog za promjenu Ustava ili prijedlog saveznog društvenog plana (čl. 45). Tako u ta dva slučaja njihovo odvajanje u Vijeće naroda nije imalo da bude rezultat njihove odluke, nego neposredni rezultat ustavnog propisa. A kada se na dnevnom redu Saveznog vijeća nalazio prijedlog zakona ili drugog akta, koji se ticao Ustavom

utvrđenih odnosa između narodnih republika i federacije, to se odvajanje događalo samo, ako su oni tako odlučili. U takvu slučaju prijedlog za njihovo odvajanje u Vijeće naroda mogao je poteći od većine predstavnika, koje je izabralo republičko vijeće jedne narodne republike. Taj prijedlog nije, prema tome, mogao poteći od predstavnika, koje su izabrala predstavnička tijela djevu autonomnih jedinica. A kada je postojao takav prijedlog, Vijeće naroda je prethodno odlučivalo o tome, da li će u konkretnom slučaju djelovati odvojeno (čl. 46.).

Kada je po Ustavnom zakonu Vijeće naroda djelovalo odvojeno, njegov je pristanak bio potreban za donošenje akta Savezne narodne skupštine, koji je bio u pitanju. Ustavni zakon morao je zato propisati postupak i sredstva za postizavanje suglasnosti između Saveznog vijeća i Vijeća naroda o aktu, zbog koga se Vijeće naroda izdvojilo, kao i što će biti, ako do te suglasnosti ne može da dođe ni poslije iscrpljenja toga postupka i tih sredstava.

Ako se tekstovi zakona, ili drugog akta, koje su izglasali Savezno vijeće i Vijeće naroda, nisu podudarali, oni su se ponovo razmatrali u tim vijećima. Ako ni tada nije došlo do suglasnosti vijeća, pribjegavalo se posredovanju komisije, sastavljene od jednakog broja zastupnika, koje je biralo Savezno vijeće iz reda zastupnika, koji nisu bili članovi Vijeća naroda, i Vijeće naroda iz reda svojih članova. A ako do suglasnosti dvaju vijeća nije moglo da dođe ni poslije posredništva te komisije, obustavljao se daljnji pretres prijedloga, i sporno pitanje nije se moglo staviti na dnevni red Savezne narodne skupštine prije isteka roka od godine dana od obustavljanja pretresa.

Tako zbog nemogućnosti postizavanja suglasnosti između Saveznog vijeća i Vijeća naroda i poslije iscrpljenja postupka i sredstava propisanih za postizavanje te suglasnosti nije u krajnoj liniji bilo propisano raspuštanje Saveznog vijeća i biranje novog, nego se samo sporno pitanje skidalo s dnevnog reda Savezne narodne skupštine za vrijeme od godine dana. Do raspuštanja Saveznog vijeća dolazilo je samo onda, ako do suglasnosti nije moglo da dođe o prijedlogu saveznog društvenog plana, i to pošto je ostao bez rezultata i pretres održan poslije isteka roka od dva mjeseca poslije gore propisanog postupka. Tada se do izbora novog Saveznog vijeća primjenjivao društveni plan, koji je izglasalo Vijeće proizvođača (čl. 47.).

Tako je Ustavni zakon, iako je načelno ulogu predstavnika narodnih republika i autonomnih jedinica u Saveznoj narodnoj skupštini umanjio na način, koji smo izložili, njima ipak omogućio da spriječe svaku promjenu saveznog Ustava, a također i svaku promjenu Ustavom utvrđenih odnosa između narodnih republika i federacije zakonom ili drugim aktom Savezne narodne skupštine.

Osim spomenutih slučajeva, predstavnici narodnih republika i autonomnih jedinica djelovali su po Ustavnom zakonu obavezno odvojeno u Vijeću naroda i kada se radilo o donošenju saveznih općih zakona. Ali to je njihovo odvojeno djelovanje bilo specijalne vrste, jer do njega nije dolazilo prilikom pretresa i izglasavanja općih zakona, nego prije toga. Tu se zapravo radilo o davanju prethodnog

pristanka za stavljanje prijedloga općeg zakona na dnevni red Savezne narodne skupštine. Na taj je način predstavnicima narodnih republika i autonomnih jedinica Ustavnim zakonom bila data mogućnost da štite, bar u izvjesnoj mjeri, tim zakonom određenu zakonodavnu nadležnost narodnih republika.

Ti propisi Ustavnog zakona o obaveznom i fakultativnom izdvajanju Vijeća naroda izmijenjeni su Zakonom od 11. marta 1954. godine, koji je donet po revizionom postupku. Prema toj izmjeni Vijeće naroda izdvaja se obavezno i odlučuje odvojeno samo, kada se na dnevnom redu Saveznog vijeća nalazi prijedlog za izmjenu Ustava. Dakle ne više i kada se na dnevnom redu Saveznog vijeća nalazi prijedlog saveznog društvenog plana. A može se izdvojiti, ako se na dnevnom redu Saveznog vijeća nalazi prijedlog saveznog društvenog plana, ili prijedlog saveznog općeg zakona, ili prijedlog drugog zakona, koji se tiče ravnopravnosti naroda Jugos'avije ili Ustavom utvrđenih odnosa između federacije i narodnih republika. Do toga izdvajanja u tim slučajevima dolazi, ako to zahtijeva većina zastupnika izabranih od predstavničkog tijela jedne narodne republike, ili svi zastupnici izabrani od predstavničkog tijela autonomne pokrajine ili autonomne oblasti, ili deset zastupnika izabranih od predstavničkih tijela ma koje narodne republike ili autonomne jedinice (novi čl. 45. Ust. z.).

Prema tome izmjena Ustavnog zakona od 11. marta 1954. godine donijela je, što se tiče slučajeva i uvjeta za izdvajanje Vijeća naroda, ove promjene: (1) Kada se radi o prijedlogu saveznog društvenog plana izdvajanje Vijeća naroda nije više obavezno, nego samo fakultativno. — (2) To je izdvajanje postalo fakultativno i kada se radi o prijedlogu saveznog općeg zakona. Ali je zato nestalo obaveznog izdvajanja Vijeća naroda prije stavljanja prijedloga takvog zakona na dnevni red Narodne skupštine i davanja mišljenja toga Vijeća o potrebi donošenja takvog zakona. — (?) U svim slučajevima, kada je izdvajanje Vijeća naroda moguće, ali nije obavezno (a obavezno je samo, kada se radi o prijedlogu za izmjenu Ustava) pravo predlaganja toga izdvajanja je prošireno. Ono je sada dato ne samo većini zastupnika, koje je izabralo predstavničko tijelo jedne narodne republike (kako je bilo ranije), nego i svim zastupnicima, koje je izabralo predstavničko tijelo jedne autonomne jedinice, i grupi od deset zastupnika, koje su izabrala predstavnička tijela ma koje narodne republike ili autonomne jedinice. Tu je od naročita interesa, da je to pravo predlaganja sada dato i zastupnicima, koje su izabrala predstavnička tijela autonomnih jedinica. — (4) Kada dođe do prijedloga o izdvajanju Vijeća naroda, to se vijeće izdvaja i odlučuje odvojeno bez da je potrebno (kako je to bilo ranije), da ono samo donese prethodno odluku o tome, da u konkretnom slučaju djeluje odvojeno.

Promjena ima i što se tiče posljedice, koja nastupa u slučaju da između Saveznog vijeća i izdvojenog Vijeća naroda ne može da dođe do suglasnosti o prijedlogu, zbog koga se Vijeće naroda izdvojilo. Prije svega prema izmijenjenom članu 46. Ustavnog zakona Vijeće naroda, kada se izdvoji, vodi raspravu radi ocjene, da li je prijedlog

zakona, koji je u pitanju, u suglasnosti s ravnopravnošću naroda Jugoslavije i s Ustavom utvrđenim odnosima između narodnih republika i federacije, i donosi odluku o tome. Ali ovlaštenje Vijeća naroda nije ograničeno samo na to. Ono može također predložiti, da se u zakonskom prijedlogu učine izmjene, kao i to, da se zakon uopće ne donese.

Sam postupak, koji je propisan za postizavanje suglasnosti između Saveznog vijeća i Vijeća naroda, kada se to drugo Vijeće izdvojilo, ostao je uglavnom neprominjen. Ako Savezno vijeće ne usvoji prijedlog Vijeća naroda, to Vijeće rješava ponovo o spornom pitanju, a zatim o njemu raspravlja ponovo i Savezno vijeće. Ako i poslije toga sporno pitanje ostane neriješeno, pribjegava se posredovanju komisije, sastavljene od zastupnika, koje biraju u jednakom broju Savezno vijeće iz reda zastupnika, koji nisu članovi Vijeća naroda, i Vijeće naroda iz reda svojih članova. A ako sporno pitanje nije moglo da bude riješeno ni na bazi posredovanja spomenute komisije, daljnja rasprava o zakonskom prijedlogu obustavlja se i on se ne može staviti na dnevni red Narodne skupštine prije isteka godine dana od obustave rasprave (novi čl. 47. Ust. z.).

Od toga pravila sada se, međutim, odstupa ne samo, kada se radi o prijedlogu saveznog društvenog plana (kako je bilo ranije), nego i kada se radi o prijedlogu izmjene Ustava. U tim slučajevima, ako između Saveznog vijeća i izdvojenog Vijeća naroda nije moglo da dođe do suglasnosti ni nakon posredovanja zajedničke komisije, rasprava se odgađa za dva mjeseca. Po isteku toga roka mogu se o spornim pitanjima voditi još dvije uzastopne rasprave u Saveznom vijeću i u Vijeću naroda. A ako ni poslije toga nije postignuta suglasnost, Savezno vijeće se (u svojoj cjelini) raspušta. Tako sada do raspuštanja Saveznog vijeća dolazi zbog nemogućnosti postizavanja suglasnosti između dva vijeća, nakon iscrpljenja gore spomenutog postupka, ako se radi o prijedlogu saveznog društvenog plana (kada je izdvajanje Vijeća naroda samo fakultativno) i ako se radi o prijedlogu izmjene Ustava (kada je izdvajanje Vijeća naroda obavezno). Prije izmjene Ustavnog zakona od 11. marta 1954. godine do toga je raspuštanja dolazilo — vidjeli smo — samo, kada se radilo o prijedlogu saveznog društvenog plana. Ta je izmjena to proširila i na slučaj, kada se radi o prijedlogu izmjene Ustava. Za slučaj, da se spor između Saveznog vijeća i izdvojenog Vijeća naroda u vezi sa saveznim društvenim planom nije mogao da riješi do vremena, kada treba da počne primjena saveznog društvenog plana, primjenjuje se savezni društveni plan, koji je usvojilo Vijeće proizvođača za tu godinu (novi čl. 48. Ust. z.).

Radi dobijanja potpunije slike uloge Vijeća naroda kao odvojenog tijela po Ustavnom zakonu (i poslije izmjene toga zakona od 11. marta 1954.) potrebno je dodati, da je Vijeću naroda dato i pravo da podnosi prijedlog za reviziju Ustava i pravo da podnosi prijedlog za primjenu referenduma. Prijedlog za reviziju Ustava mogu podnijeti 20 članova jednoga doma (Saveznog vijeća ili Vijeća proizvođača), Vijeće naroda i Savezno izvršno vijeće (čl. 23., st. 1.). Prema tome predstavnici narodnih republika i autonomnih jedinica

u Saveznom vijeću mogu vršiti to pravo inicijative kao članovi toga Vijeća, a također i odvojeni u Vijeću naroda. Prijedlog za primjenu referenduma o nekom zakonskom prijedlogu ili o nekom drugom pitanju iz nadležnosti federacije mogu učiniti petina članova jednog doma, Vijeće naroda i Savezno izvršno vijeće (čl. 17., st. 2.). Prema tome predstavnici narodnih republika i autonomnih jedinica mogu i to pravo inicijative vršiti ili kao članovi Saveznog vijeća, ili odvojeno u Vijeću naroda.

10. — Za prosuđivanje jačine primjene federativnog načela u Ustavnom uređenju FNR Jugoslavije prema Ustavnom zakonu od 1953. godine nesumnjivo je od interesa i činjenica, da je taj zakon uveo predstavnike narodnih republika i u Savezno izvršno vijeće. On nije samo propisao, da u tome Vijeću mora biti zastupana svaka narodna republika (čl. 82., st. 4.), nego je također odredio, da su predsjednici izvršnih vijeća narodnih republika po položaju članovi Saveznog izvršnog vijeća (čl. 82., st. 5.). Tako su narodne republike predstavljene naročito preko njih u tom kolegijalnom saveznom izvršnom organu, kojega su nadležnosti i mnogobrojne i značajne. Toga nije bilo po Ustavu od 1946. godine. Tako je spomenuta odredba Ustavnog zakona osigurala narodnim republikama i sudjelovanje u saveznoj egzekutivi. Time je na toj strani pojačao primjenu federativnog načela u ustavnom uređenju FNR Jugoslavije.



RÉSUMÉ

EXPANSION DU FÉDÉRALISME DANS LE MONDE ET SON AFFAIBLISSEMENT PARALLÈLE QUANT À SON CONTENU

I. — Enonciation du problème

Le nombre des Etats fédéraux a constamment augmenté. Aussi après la Deuxième guerre mondiale. Les raisons qui ont exigé l'application du principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de ces Etats sont différentes. L'enquête sur ces raisons pourrait être l'objet d'une étude spéciale, mais elle ne serait pas d'une nature juridique. Notre tâche ici est de faire voir d'un côté l'augmentation constante du nombre des Etats fédéraux et de l'autre côté et surtout comment le principe fédératif affaiblie constamment dans ces Etats. Ainsi tous ces Etats progressent vers l'unitarisme. Dans cette évolution une place à part doit être donnée à la Yougoslavie, où la nouvelle Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953 a aussi apporté certaines modifications dans l'application du principe fédératif, quoiqu'on ne pourrait dire qu'elle y a affaibli ce principe en général.

II. — Les Etats fédéraux de l'Amérique

1. — Le Etats Unis d'Amérique (U. S. A.) étaient le premier Etat fédéral. L'organisation constitutionnelle de cet Etat est encore réglée par la Constitution de 1787, amendée plusieurs fois durant les XIX^e et XX^e siècles. Il existent dans cet Etat fédéral en plus de 48 Etats particuliers des territoires qui sont soumis entièrement et directement au pouvoir central. C'est tout d'abord le cas du territoire où se trouve le siège des organes fédéraux suprêmes. On trouve des tels territoires aussi dans les autres Etats fédéraux d'Amérique. C'est ensuite le cas des possessions éloignées de l'U.S.A. Certaines parmi elles ont une assez large autonomie intérieure. Alaska et Hawaii sont en route de devenir des Etats particuliers et Porto-Rico gagnera probablement la pleine indépendance comme les Philippines en 1946.

L'existence à l'U.S.A. et aussi dans d'autres Etats fédéraux des territoires soumis directement et entièrement au pouvoir central prouve clairement la fausseté de l'idée d'après laquelle l'Etat fédéral ne serait composé que des collectivités fédérées. Il y a cer-

tainement d'autres raisons qui prouvent la fausseté de cette idée. C'est surtout le fait de la soumission directe des citoyens au pouvoir de l'Etat fédéral.

2. — Suivant l'exemple de l'U. S. A. quatre nouveaux Etats fédéraux s'étaient formés en Amérique au XIX^e siècle: Mexique, Venezuela, Argentine et Brésil.

Au début de son indépendance Mexique formait un Etat unitaire et monarchique. C'est par la Constitution de 1824 qu'il devint un Etat républicain et fédéral. Cette Constitution a été remplacée par une nouvelle en 1857. Elle a aussi appliqué le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de cet Etat. Seulement la valeur de cette Constitution fût, comme de la première, exclusivement formelle. Les luttes entre les libéraux fédéralistes et les conservateurs unitaristes étaient constantes. La Constitution de 1857 a été remplacée par celle de 1917 dans laquelle étaient exprimées, du moins dans certaine mesure, les tendances libérales, sociales, anticléricales et fédéralistes.

D'après cette Constitution Mexique est composé de 28 Etats, d'un district fédéral, de deux terriroires et de certaines îles. Le district, les territoires et les îles sont soumis directement au pouvoir central.

3. — La vie constitutionnelle d'Argentine et de Venezuela a été aussi très agitée. Là aussi les tendances unitaristes et les tendances fédéralistes étaient constamment en conflit. Ce sont ces dernières qui ont triomphé. En Argentine les tendances fédéralistes ont été réalisées dans la Constitution de 1853 dont les institutions ressemblaient en grande partie aux institutions de l'U.S.A. Nombreux sont les principes de cette Constitution qui sont restés en vigueur jusqu'à nos jours. Elle a été révisée en 1860, en 1866, en 1898 et dernièrement en 1949 quand elle a été promulguée comme une nouvelle Constitution.

D'après cette Constitution l'Argentine est composée des collectivités fédérées qui portent le nom de province, et d'un territoire fédéral qui est le siège des organes suprêmes de l'Etat fédéral. Celui-ci est soumis directement au pouvoir central.

4. — Venezuela a eu le plus grand nombre des Constitutions. En tout une vingtaine depuis 1821. La dernière date de 1936. Elle a été partiellement révisée en 1945, puis elle a été supprimée en 1947 pour être ensuite de nouveau mise en vigueur. En dehors de 20 Etats Venezuela a aussi un district fédéral et des territoires fédéraux qui sont soumis directement au pouvoir central.

5. — Le principe fédératif a été appliqué dans l'organisation constitutionnelle du Brésil plus tard. D'après sa première Constitution de 1824 le Brésil fût une monarchie et un Etat unitaire. Les tendances républicaines et fédéralistes avaient gagné après la révolution de 1889. Ces tendances ont été sanctionnées par la Constitution de 1891. Le Président Getulio Vargas avait remplacé cette Constitution d'abord par celle de 1934 et ensuite par celle de 1937. Dans cette dernière il avait affaibli le principe fédératif et en même temps il l'avait combiné avec le système corporatif.

Cette Constitution a été remplacée par une nouvelle en 1946 qui a rétabli en grande partie les institutions de la Constitution de 1891. Le Brésil est composé de 20 Etats, d'un district fédéral et d'un territoire fédéral.

III. — Les Etats fédéraux d'Europe créés avant la Première guerre mondiale

1. — La Suisse est en Europe le plus ancien Etat fédéral. L'évolution vers l'apparition de cet Etat fédéral a été très longue, dès la fin du XIII^e jusqu'au milieu du XIX^e siècle. Les tendances vers la création d'un Etat fédéral se ressentaient dans les cantons suisses, liés d'abord dans une Confédération d'une nature spéciale, même avant la Révolution française de 1789. Pendant la domination de la France en Europe à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle la Suisse avait passé brusquement de la Confédération à l'Etat unitaire pour revenir à la Confédération après la chute de Napoléon I. L'application d'unitarisme était à cette époque-là pour la Suisse prématurée. Le fédéralisme correspondait plus aux vœux de la population. Ces vœux ont été réalisés en 1848 quand la Confédération des cantons fût remplacée par un Etat fédéral. Dans le but de renforcer le pouvoir central la Constitution de 1848 a été remplacée par celle de 1874. Celle-ci est avec certaines modifications encore en vigueur.

2. — Les anciens Etats allemands ont aussi formé en 1815 une Confédération. Les tendances vers la création d'un Etat fédéral se sont fait sentir là plus tard et surtout après la Révolution française de 1848. La rivalité entre les deux Etats de la Confédération, l'Autriche et la Prusse, avait empêché la création d'un Etat fédéral allemand durant une vingtaine d'années. La guerre entre ces Etats de 1866 avait permis à la Prusse d'écarter l'Autriche de la direction des affaires allemandes et de remplacer l'ancienne Confédération par une nouvelle, composée des Etats allemands qui se trouvaient au Nord du Rhin. Cette Confédération était sous son hégémonie. Et la guerre franco-prusse lui permit de créer en 1871 l'Empire fédéral allemand. La Constitution de cet Empire est resté en vigueur jusqu'à 1919 quand elle a été remplacée par une nouvelle. Dans celle-ci le principe fédératif a été sensiblement affaibli. L'affaiblissement de ce principe se ressentait même sous la Constitution de 1871, mais cet affaiblissement fit un progrès sensible dans celle de 1919. Tout cela faisait pressentir que l'Etat allemand allait vers l'unitarisme. Cet unitarisme avait été réalisé en peu de temps sous le régime nationalsocialiste. L'évolution vers l'unitarisme avait été achevée en janvier 1935. Tout d'abord a été supprimée l'autonomie des pays quant à la législation et quant à l'administration. Ainsi les pays ont été complètement soumis au pouvoir central. Ensuite a été supprimée la deuxième chambre du Parlement central dans laquelle se trouvaient les représentants des pays. A la fin on a réalisé aussi l'unification de la justice.

Après la Deuxième guerre mondiale l'Allemagne est entrée dans une nouvelle période de sa vie constitutionnelle. A cause de la discorde entre la France, la Grande Bretagne et l'U.S.A. d'un côté et l'U.R.S.S. de l'autre, en général et surtout quand à l'avenir de l'Allemagne, dans ce pays ont été formés deux Etats: La République Fédérative d'Allemagne (Allemagne de l'Ouest) et la République Démocratique Allemande (Allemagne de l'Est). L'organisation constitutionnelle de la première est réglée par la Loi fondamentale (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) promulguée le 23 mai 1949, et l'organisation constitutionnelle de la deuxième par la Constitution du 7 octobre 1949.

La Loi fondamentale de l'Allemagne de l'Ouest est d'intérêt pour nous parce qu'elle a de nouveau appliqué le princip fédératif. Elle l' a fait même plus fortement que la Constitution de 1919. Ainsi cette Loi fondamentale marque un pas en arrière vers le fédéralisme. La Constitution de l'Allemagne de l'Est est d'intérêt pour nous parce qu'on y trouve aussi certains traits caractéristiques du fédéralisme, quoiqu'elle ne dit pas que cette Allemagne était un Etat fédéral. Elle n'emploie ce mot ni pour la dénomination des organes étatiques.

3. — Après la Première guerre mondiale le principe fédératif a été appliqué aussi dans la Constitution d'Autriche de 1920. Cette Constitution a été révisée deux fois, en 1925 et en 1929. La première révision se rapportait aussi au principe fédératif, parce qu'elle a changé dans une certaine mesure la distribution des compétences entre l'Etat fédéral et les pays et cela au profit du premier. La deuxième était beaucoup plus importante, seulement elle ne se rapportait en rien au princip fédératif. Le but principal de cette révision était le changement des rapports entre la législative et l'exécutif au profit de ce dernier.

L'organisation constitutionnelle de l'Autriche a été réglée d'une façon tout à fait nouvelle et aussi originale par la Constitution de 1934. Les différents principes y ont été combinés parmi lesquels dominait le principe de l'autorité ou le principe du chef. On y trouvait aussi le principe fédératif, mais si faiblement appliqué qu'on pourrait affirmer que l'Autriche n'était pas sous cette Constitution un Etat fédéral. Cette affirmation imposent: la soumission complète des pays au pouvoir central et cela quant à la législative et quant à l'exécutif; le manque du droit des pays de régler leur organisation et une trop faible participation des pays au fonctionnement du pouvoir central.

L'Autriche avait disparue comme Etat indépendant en mars 1938 quand elle fût annexée par la force au Troisième Reich. Elle a été rétablie après la Deuxième guerre mondiale. La Loi constitutionnelle du 1 mai 1945 a remis alors en vigueur la Constitution de 1920 avec les modifications de 1925 et de 1929.

4. — Entre les deux guerres mondiales un nouveau grand Etat fédéral fût créé en Europe. C'était l'Union des Républiques socialistes soviétiques — l'U. R. S. S. Il n'était donc pas le résultat immédiat de la Révolution d'octobre. Sur la base de la Déclaration des droits des peuples de Russie du mois de novembre 1917 cette Ré-

volution a eu pour conséquence la création dans les cadres des anciennes possessions de la Russie tzariste des plusieurs Etats indépendants. Ils ont été unis en un Etat fédéral à la fin de 1922.

L'organisation constitutionnelle de cet Etat fût réglée d'abord par la Constitution qui a été mise en vigueur en janvier 1924. On y trouvait des traits caractéristiques tout à fait spéciaux. L'U. R. S. S. était d'après elle une »fédération des nationalités« à cause de l'existence de nombreuses nations dans cet Etat. Seulement chaque nation n'y avait pas sa république fédérée. Nombreuses parmi elles n'avaient obtenu que des unités autonomes dans les cadres des républiques fédérées. Cette situation est restée la même après l'augmentation du nombre des républiques fédérées et après le remplacement de la Constitution de 1924 par celle de 1936. Le deuxième trait caractéristique de l'U.R.S.S., aussi bien d'après la première que d'après la deuxième Constitution, est le droit de chaque république fédérée de quitter la fédération.

Après la mise en vigueur de la Constitution de 1924 le nombre des républiques fédérées a constamment augmenté: en 1925 de quatre à six; en 1929 de six à sept; en 1936 lors de la promulgation de la nouvelle Constitution de sept à onze, et ensuite par des nouvelles conquêtes de onze à seize.

La Constitution de 1936 a été révisée deux fois, en 1944 et en 1947. La première a une grande importance, du moins formelle, quant au principe fédératif.

IV. — Expansion du principe fédératif dans les cadres de l'Empire britannique

1. — Le principe fédératif a reçu son application aussi dans les différentes parties de l'Empire colonial britannique. Des nombreuses colonies avaient gagné d'abord une autonomie intérieure restreinte et ensuite plus large. Plus tard les colonies voisines de certaines parties de l'Empire avaient formé des fédérations. Ainsi le principe fédératif fût appliqué là quand ces colonies n'avaient pas encore gagné leur entière indépendance.

2. — Ainsi fût formé en 1867 le Canada fédéral de quatre colonies. Les autres colonies britanniques dans cette partie du monde ont été rattachées à cette fédération plus tard et la dernière, Newfoundland, en 1949. Et lorsque Canada avait gagné son entière indépendance, restant toutefois dans le Commonwealth, il garda en principe l'organisation constitutionnelle que lui avait donnée le Parlement britannique.

3. — Les colonies britannique d'Australie avaient commencé à gagner l'autonomie intérieure au milieu du XIX^e siècle. Elles ont formé une Confédération en 1885 et en 1900 un Etat fédéral. Les deux changements étaient réalisés sur les bases des lois du Parlement britannique. La dernière avec quelques modifications règle encore l'organisation constitutionnelle de cet Etat.

4. — La fédération des colonies britanniques de l'Afrique du Sud a été réalisée par la loi du Parlement britannique de 1909. Elle

est aussi resté, avec quelques modifications, en vigueur comme Constitution de cet Etat lorsqu'il avait gagné son indépendance.

5. — La Nouvelle-Zélande était aussi au début organisée d'après le principe fédératif sur la base de la loi du Parlement britannique de 1852. Plus tard ce principe fût dans ce pays délaissé. Actuellement c'est un Etat unitaire.

6. — Après la Deuxième guerre mondiale les possessions de la Grande Bretagne ont été dimuniées par la création des quatre nouveaux Etats indépendants: la Birmanie, l'Inde, le Pakistan et le Ceylan. La Birmanie a obtenu son indépendance en 1947. Elle a rompu les liens de l'union personnelle avec la Grande Bretagne et n'est même pas restée membre du Commonwealth. Son organisation constitutionnelle est réglée par la Constitution qu'elle se donna en 1947. On classe la Birmanie aussi parmi les Etats fédéraux. Tout de même il est difficile, pour des raisons sérieuses, de reconnaître à cet Etat le caractère d'un Etat fédéral.

7. — L'Inde était certainement le problème le plus compliqué de l'Empire colonial britannique. Ce n'est qu'après la Première guerre mondiale que la Grande Bretagne se déclara prête à unir l'Inde et à lui donner l'autonomie intérieure. Dans ce but le Parlement britannique avait voté en 1935 la loi qui prévoyait l'unification des provinces coloniales britanniques et des principautés, avec lesquelles la Grande Bretagne était liée par des traités conclus avec leurs monarques, en une fédération. Elle prescrivait aussi les modalités pour la réalisation de cette unification, les rapports entre la future fédération et les unités fédérées, ainsi que l'organisation du pouvoir central. La Deuxième guerre mondiale a empêché l'application de cette loi.

Après cette guerre le problème de l'Inde est devenu encore plus urgent. Maintenant il ne se posait plus la question de donner à ce pays une large autonomie intérieure, mais la question de lui donner l'entière indépendance. Les pourparles entre la Grande Bretagne et les représentants de l'Inde ont eu pour résultat la division de ce pays en 1947 en deux Etats indépendants, l'Inde et le Pakistan. Au début de leur indépendance les deux Etats étaient liés avec la Grande Bretagne par la personne du roi (l'union personnelle). Ils étaient devenus aussi tous les deux membres du Commonwealth. Mais en 1949 l'Inde se donna une Constitution républicaine ce qu'a eu pour conséquence la rupture de l'union personnelle entre cet Etat et la Grande Bretagne. Tout de même l'Inde resta membre du Commonwealth.

Lors de la rédaction de la Constitution de l'Inde de nombreuses difficultés avaient surgi. Cela surtout parce que le nouvel Etat devait englober aussi les nombreuses principautés qui jusque là étaient formellement indépendantes. C'est pour cela d'ailleurs que cette Constitution nous offre un contenu particulièrement intéressant. On y trouve des institutions de l'Etat fédéral, mais aussi des institutions de l'Etat unitaire.

8. — Pakistan n'a pas encore sa Constitution. Son organisation constitutionnelle est encore provisoire. Il n'a pas rompu l'union

personnelle avec la Grande Bretagne. La rédaction de la Constitution s'est heurtée aux sérieuses obstacles. Parmi les problèmes qui ont surgi se trouve aussi celui de l'organisation constitutionnelle de l'Etat sur la base du principe fédératif. L'Assemblée constituante, qui est encore l'organe suprême de l'Etat, a voté en 1949 une résolution dans laquelle ont été posés certains principes fondamentaux de la future organisation constitutionnelle du pays. Parmi eux se trouve aussi le principe fédératif.

9. — On prévoit aussi l'application du principe fédératif dans le proche avenir dans d'autres possessions coloniales britanniques, en Afrique (Rhodésie du Sud, Rhodésie du Nord et Nyassa) et en Amérique (les îles britanniques des Antilles, Honduras et Guyane britanniques).

V. — Application provisoire du principe fédératif en Indonésie

L'Indonésie a gagné son indépendance en 1949 après la signature de la convention entre les représentants des Pays-Bas et les représentants de l'Indonésie. En même temps a été créée l'Union de ces deux Etats d'un caractère tout à fait spécial. Dans cette Union les deux Etats sont indépendants l'un de l'autre, mais ils y collaborent aussi bien dans le domaine des affaires intérieures que dans le domaine des affaires extérieures.

C'est d'abord la Constitution provisoire du mois de décembre 1949 qui avait réglé l'organisation constitutionnelle de l'Indonésie. Elle avait appliqué dans une certaine mesure le principe fédératif. Déjà au mois d'août 1950 elle a été remplacée par une nouvelle Constitution provisoire qui a fait de l'Indonésie un Etat unitaire. C'est pour cela que l'application du principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle du nouvel Etat indonésien n'a qu'une valeur historique.

VI. — Expansion du principe fédératif en Afrique après la Deuxième guerre mondiale

1. — Après la Deuxième guerre mondiale nous avons assisté aussi à l'expansion du principe fédératif en Afrique. L'enlèvement à l'Italie de ses colonies, l'impossibilité pour les quatre grandes puissances (Grande Bretagne, France, U.R.S.S. et U.S.A.) de se mettre d'accord sur l'avenir de ces territoires et l'intervention de l'O.N.U. en étaient la cause.

2. — L'Assemblée générale de l'O.N.U. avait recommandé par sa résolution du 21 novembre 1949 l'union de la Tripolitanie, de la Cyrénaïque et du Fezzan en un Etat indépendant et cela au plus tard jusqu'au premier janvier 1952. La Constitution de ce nouvel Etat devait être votée par l'Assemblée nationale de ce pays. L'Assemblée générale a recommandé par une nouvelle résolution du 17 novembre 1950 les phases par lesquelles la Libie devait passer avant de devenir un Etat indépendant. L'Assemblée nationale libienne

s' était reunie en novembre 1950 et elle a tout de suite décidé que la Libie sera un Etat fédéral et aussi une monarchie. La Constitution de Libie a été promulguée le 7 octobre 1951 et la proclamation de l' Etat indépendant de Libie a été faite le 24 décembre de la même année.

3. — L'Assemblée générale de l' O.N.U. avait recommandé par sa résolution du 2 décembre 1950 l' annexion de l' Erythrée par l' Ethiopie. Il y était aussi prévu que ce pays garderait même après cette annexion une large autonomie intérieure. Elle avait aussi fixé quelles affaires de l' Erythrée devaient être confiées à la compétence du pouvoir central. L' union de deux pays devait être réalisée au plus tard le 15 septembre 1952. Dans ce délai le gouvernement de l' Erythrée devait être formé et aussi la Constitution de ce pays autonome votée. L' empereur d'Ethiopie devait sanctionner cette Constitution. Tout cela avait été fait dans le délai prévu et aujourd' hui l'Erythrée fait partie integrante d'Ethiopie, mais ayant une large autonomie intérieure. Ainsi l' Ethiopie a quant a l' Erythrée certains traits caractéristiques d' Etat fédéral. Seulement elle diffère tout de même de lui à ce point qu'on pourrait dire plutôt qu'il s'agit là d'un Etat unitaire dans lequel une province, l' Erythrée, a quant aux affaires intérieures une assez large autonomie.

VII. — Apparition de l'Etat fédéral yougoslave

La Deuxième guerre mondiale et la lutte que les peuples yougoslaves y ont menée ont provoqué l' application du principe fédératif aussi dans l' organisation constitutionnelle du nouvel Etat yougoslave. La composition nationale de cet Etat en a été la cause principale. Lors de la formation du premier Etat yougoslave après la Première guerre mondiale on n' a pas tenu compte de ce que cet Etat était composé de plusieurs nations et on lui donna une organisation constitutionnelle unitaire. En plus on n'a pas cherché à obtenir le consentement de toutes les nations pour la formation de l' Etat commun ni pur son organisation constitutionnelle. C' est pour cela que le premier Etat yougoslave ne reposait pas sur des bases solides. Cela a été démontré clairement lors de l' agression des Etats fascistes en avril 1941.

Il est donc naturel qu' au moment de la création du nouvel Etat yougoslave on ait cherché à obtenir le consentement de toutes les nations qui devaient le former et qu'on ait appliqué le principe fédératif dans son organisation constitutionnelle. La création du nouvel Etat yougoslave a été décidée fin novembre 1943 par le Conseil national antifasciste de libération de Yougoslavie, composée des représentants des toutes les nations yougoslaves. Ainsi le consentement de toutes ces nations était obtenu dès le début pour la création de l'Etat commun. Ce consentement a été renouvelé à plusieurs reprises et surtout lors du vote de la Constitution fédérale et des constitutions des republiques populaires dont est composé l'Etat fédéral yougoslave.

Le dit Conseil national antifasciste avait aussi décidé que le nouvel Etat yougoslave sera un Etat fédéral. Ce n'est que dans un Etat fédéral que l'égalité des nations, qui le composaient, pouvait être assurée. En même temps ont été désignées les six républiques populaires de la façon à ce que chaque nation (Serbes, Croates, Slovènes, Macédoniens et Monténégrins) ait sa république populaire. En plus et pour d'autres raisons la Bosnie avec la Hérzégovine devint aussi une république populaire.

Le principe fédératif a été plus tard accepté et confirmé comme un des principes fondamentaux de la nouvelle Yougoslavie par l'Assemblée constituante dans la Constitution du 31 janvier 1946. La Yougoslavie est restée l'Etat fédéral même après la revision de cette Constitution par la Loi constitutionnelle du 13 janvier 1953. Toutefois cette revision a apporté certains changements dans l'application du principe fédératif.

VIII. — Affaiblissement du principe fédératif dans les anciens Etats fédéraux

Expansion du principe fédératif est accompagnée par l'affaiblissement de son contenu dans presque tous les Etats fédéraux. On remarque cela non seulement dans les nouveaux mais aussi dans les anciens Etats fédéraux. Dans ceux-ci cela se fait ou par des revisions successives des leurs constitutions ou sans ces revisions. Les changements sont sensibles surtout quant à la répartition des compétences entre le pouvoir central et les unités fédérées. Les compétences du pouvoir central grandissent pour ainsi dire sans cesse aux dépens des unités fédérées. On doit en chercher les raisons surtout dans l'élargissement de l'intervention de l'Etat dans les questions économiques et sociales.

A l'U.S.A. par exemple cela se fait, surtout dans les dernières années, sans toucher aux prescriptions de la Constitution. La réalité diverge là de ces prescriptions. Même la Cour Suprême ne proclame plus contraires à la Constitution les lois fédérales qui empiètent sur les compétences des Etats particuliers. L'affaiblissement du principe fédératif à l'U. S. A. est aussi la conséquence de la diminution du rôle du Senat — dans lequel se trouvent les représentants des Etats — dans la direction de la politique extérieure. Là aussi la réalité diverge, et cela de plus en plus, de la règle constitutionnelle d'après laquelle pour la ratification des traités internationaux est nécessaire le consentement du Senat. Et son rôle dans la phase des négociations a presque complètement disparu. Il n'est resté intacte que son rôle quant à la nomination des agents diplomatiques, mais qui est d'une importance secondaire.

Même en prenant en considération tous ces faits on ne pourrait dire que l'U.S.A. sont devenus un Etat unitaire. Une telle affirmation serait prématurée. On pourrait dire seulement qu'il est en chemin de le devenir.

On pourrait dire la même chose pour les autres anciens Etats fédéraux, surtout pour la Suisse, l'Argentine, le Brésil et le Vene-

zuela. Dans ces Etats le pouvoir central a constamment gagné en compétences par des revisions successives de leurs constitutions et aussi sans les revisions formelles. A part cela on trouve tout de même dans ces Etats une certaine autonomie intérieure des unités fédérées ainsi que la participation de ces unités dans l'exercice du pouvoir central, surtout par l'intermédiaire de leurs représentants dans la deuxième chambre du parlement central. A cause du manque de cette participation on pourrait nier le caractère fédératif au Canada et à la Nouvelle-Zélande. A cette dernière aussi pour d'autres raisons. Quant à l'Union Sud-Africaine on pourrait dire du moins que le principe fédératif est dans son organisation constitutionnelle bien affaibli. Surtout ces trois Etats prouvent combien le principe fédératif peut être faiblement appliqué dans un Etat qu'on classe d'habitude parmi les Etats fédéraux. Ceci prouvent encore mieux certains nouveaux Etats qui sont aussi considérés comme Etats fédéraux.

IX. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de l'Autriche

1. — Nous classons l'Autriche parmi les nouveaux Etats fédéraux parce qu'elle a perdu son indépendance avant la Deuxième guerre mondiale pour la regagner après cette guerre — sous réserve de la limitation de cette indépendance par le fait d'occupation de son territoire. L'organisation constitutionnelle de cet Etat est toujours réglée par la Constitution de 1920 et les changements qui y ont été apportés en 1925 et en 1929. Il est dit expressément dans cette Constitution que l'Autriche était un Etat fédéral. Mais en regardant comment sont réglés les problèmes essentiels se rapportant au principe fédératif on est amené à la constatation que ce principe a dans cet Etat une très faible application.

2. — Le droit du pouvoir central de changer les frontières des unités fédérées et par là leur étendue territoriale sans leur consentement serait contraire au principe fédératif. Il y a tout de même des constitutions fédérales qui donnent ce droit au pouvoir central. C'est le cas par exemple de la Constitution du Mexique. La Constitution autrichienne reste au contraire à ce point fidèle au principe fédératif.

3. — Cette Constitution a réglé en détail la répartition des compétences entre la fédération et les pays. Il est important à noter que tous les tribunaux sont fédéraux. Ainsi la fonction juridictionnelle n'est pas répartie entre la fédération et les pays. Déjà ce fait affaiblit sensiblement le principe fédératif. Quant à la répartition de la fonction législative et de la fonction exécutive elle favorise en grande mesure la fédération, surtout après les changements qui y sont introduits par la revision de 1925.

4. — Le problème de la participation des pays dans l'exercice du pouvoir central n'est non plus réglé dans cette Constitution d'après les exigences du principe fédératif. Elle a gardé l'institution de la seconde chambre du parlement central. Seulement tandis que

cette chambre n'était composée avant la révision constitutionnelle de 1929 que des représentants des pays, après cette révision elle est composée des représentants des pays et de représentants des professions. Cela a affaibli le rôle des premiers dans cette chambre. Il est encore plus important que les pouvoirs de cette chambre aient diminué. Cela surtout quant à la révision constitutionnelle et quant au vote des lois fédérales. La seconde chambre n'a que le droit de veto suspensif. Le rôle de cette chambre est secondaire aussi quand il s'agit des compétences de la fédération qui ne sont pas de nature législative. Il n'est donc pas possible de parler de la participation efficace des représentants des pays dans l'exercice du pouvoir central.

5. — D'après la Constitution autrichienne les pays se donnent eux-mêmes leurs constitutions. Seulement nous trouvons déjà dans cette Constitution de nombreuses règles sur l'organisation constitutionnelle des pays. Cela affaibli sensiblement le droit des pays de réglementer leur organisation. En plus contre les lois des pays le pouvoir central a le droit de veto suspensif s'il les trouve contraires aux intérêts de la fédération. Et le Président de la fédération a le droit de dissoudre les chambres législatives des pays. Il est vrai qu'on exige pour cette dissolution le consentement de la seconde chambre fédérale, seulement dans ce cas le droit de vote est enlevé justement aux représentants du pays qui est en cause. Tout cela aussi bien qu'une certaine dépendance des organes exécutifs des pays du pouvoir central montrent que l'Autriche s'était sensiblement écartée du principe fédératif.

X. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne de l'Ouest

1. — Nous avons classé l'Allemagne de l'Ouest aussi parmi les nouveaux Etats fédéraux parce que sa Constitution de 1949 a dans une certaine mesure rétabli le principe fédératif. On pourrait même dire que son application dans cette Constitution est plus forte de ce qu'elle était dans la Constitution allemande de 1919. Il est seulement d'une forte importance que cet Etat ne doit plus être divisé en anciens pays historiques qui faisaient l'Etat fédéral allemand après 1871 et 1919 et qui y justifiaient l'application du principe fédératif. La Constitution prévoit même le changement de la division en pays qui doit être effectué en tenant compte des sentiments d'attachement provincial, des liens historiques et culturels, des convenances économiques et de la structure sociale. Et cette nouvelle division doit être faite par une loi fédérale. L'assentiment des pays n'est pas même nécessaire. Ainsi leur intégrité territoriale ne leur est pas garantie par la Constitution. Il n'est prévu que la nécessité que cette loi soit votée aussi bien par la seconde que par la première chambre du Parlement fédéral, ce que normalement n'est pas exigé pour le vote des lois. Cette loi doit aussi prescrire les modalités d'après lesquelles s'effectueront plus tard les changements dans la division de l'Etat en pays.

2. — La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les pays prise en général est faite dans la Constitution de 1949 un peu plus en faveur des pays de ce qu'elle a été faite dans celle de 1919.

La direction des affaires étrangères est confiée à l'Etat fédéral, ce qui est normal dans un tel Etat. La Constitution n'en fait que quelques exceptions, comme l'avait fait d'ailleurs aussi celle de 1919, mais qui ne sont pas d'une grande importance. C'est assez rare qu'une Constitution fédérale donne aux unités fédérées le droit d'entrer en relations directes avec les Etats étrangers. Et lorsqu'elle le fait cela est plutôt d'une importance théorique que pratique. Ceci est aussi vrai pour les exceptions à la règle prévues par les Constitutions de l'U. S. A. et de la Suisse. L'écartement de la règle est le plus grand dans la Constitution de l'U. R. S. S. Il y a été introduit par la révision du mois de février 1944. Pratiquement cet écartement n'a eu des conséquences que dans les cadres de l'O. N. U. Il a facilité à l'U. R. S. S. d'obtenir plusieurs voix dans cette organisation.

3. — C'est la règle de la Constitution de 1949 que l'Etat fédéral n'est compétent que pour les tâches étatiques qui lui sont confiées expressément par la Constitution, et que les autres sont de la compétence des pays. Ainsi la compétence des pays est la règle et la compétence de l'Etat fédéral l'exception. La Constitution allemande de 1919 ne contenait pas cette règle et en plus la compétence de l'Etat fédéral et la compétence des pays n'y étaient pas strictement délimitées. Seulement la dite règle de la Constitution de 1949 ne présente pas par elle-même un grand gain pour les pays. Sa valeur dépend du nombre des tâches étatiques que la Constitution confie à l'Etat fédéral et par suite quelles de ces tâches restent dans la compétence des pays.

4. — Pour la répartition de la fonction législative la Constitution de 1949 a classé les questions en trois catégories. La première comprend les questions qui rentrent exclusivement dans la compétence législative de l'Etat fédéral. Leur nombre est grand et grande est aussi leur importance. Ces questions peuvent être l'objet des lois des pays seulement lorsque la loi fédérale autorise les pays d'en légiférer.

La deuxième catégorie comprend les questions qui sont de la compétence législative commune de l'Etat fédéral et des pays. Les pays peuvent en légiférer seulement en l'absence des lois fédérales. Et l'Etat fédéral en légifère dans les cas qui sont fixés par la Constitution.

La troisième catégorie comprend les questions sur lesquelles l'Etat fédéral ne peut édicter que des principes et cela aussi dans les cas dans lesquels il peut légiférer sur les questions de la deuxième catégorie. Sur les bases de ces principes légifèrent les pays.

La Constitution de 1919 connaissait aussi ces trois catégories des questions quant à la répartition de la fonction législative entre l'Etat fédéral et les pays. Il y a tout de même cette différence que cette Constitution n'avait pas fixé les cas dans lesquels l'Etat fédéral pouvait légiférer sur les questions de la deuxième catégorie. Il y a

aussi quelques différences entre ces deux Constitutions quant au contenu des trois catégories des questions. Ces différences, quoiqu'elles ne soient pas très grandes, vont aussi au profit des pays. Mais en générale la répartition de la fonction législative favorise aussi dans la Constitution de 1949 l'Etat fédéral.

5. — Le contrôle de conformité des lois des pays avec le lois et la Constitution fédérales est confié à la Cour constitutionnelle, qui est compétente aussi pour le contrôle de la constitutionnalité des lois fédérales.

6. — La répartition de la fonction exécutif entre l'Etat fédéral et les pays est faite dans la Constitution de 1949 d'après un système assez compliqué. Cela a été de même dans la Constitution de 1919, quoiqu'on trouve entre les deux Constitutions à ce sujet quelques différences. Cette répartition se heurte dans les Etats fédéraux à des sérieuses difficultés. Ces difficultés n'existeraient pas ou au moins pourraient être écartées si la répartition de la fonction législative était faite exactement suivant les tâches étatiques. Il serait dans ce cas le plus simple de faire parallèlement la répartition de la fonction exécutive. Seulement la répartition de la fonction législative d'habitude ne se fait pas de cette façon-là. Au contraire pour des nombreuses tâches étatiques la compétence législative est concurrente. C'est le cas aussi dans la Constitution de l'Allemagne de l'Ouest de 1949. D'après elle la fonction exécutive est aussi concurrente. Dans des nombreux cas ce sont les pays qui exécutent les lois fédérales et l'Etat fédéral n'en a que le droit de contrôle.

7. — La répartition de la fonction judiciaire est faite dans cette Constitution de la façon beaucoup plus simple. Elle prévoit deux hautes cours fédérales: la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) et la Cour fédérale suprême (*Oberstes Bundesgerisht*) qui est instituée en vue de garantir l'unité du droit fédéral. A la différence de la Constitution de 1919 il existent aussi des tribunaux fédéraux supérieurs pour le domaine de la juridiction de droit commun, de la juridiction administrative, de la juridiction fiscale et de la juridiction du travail et sociale.

8. — On trouve aussi une certaine différence entre la Constitution de 1949 et celle de 1919 quant au droit des pays de régler leur organisation intérieure. Cette différence va quant à l'application du principe fédératif au profit des pays. Les règles concernant cette organisation que prescrit la Constitution de 1949 sont moins nombreuses que celles qui ont été prescrites par la Constitution de 1919.

9 et 10. — Les différences entre les deux Constitutions existent aussi quant à la participation des pays à l'exercice du pouvoir central. Ces différences vont aussi quant à l'application du principe fédératif au profit de la Constitution de 1949. Cette Constitution prévoit aussi deux chambres fédérales dont la première (*Bundestag*) représente le peuple tout entier, tandisque la seconde est composée des représentants des pays. La priorité appartient comme d'après la Constitution de 1919 à la première. Tout de même le rôle de la

seconde dans l'exercice du pouvoir central est plus accentué dans la Constitution de 1949. Ceci se voit surtout lors du vote des lois. Les lois peuvent être votées sans le consentement de la seconde chambre, mais il existe aussi la possibilité, sous des conditions particulières, de légiférer sans le consentement de la première chambre. Cette possibilité est liée au fonctionnement du système du gouvernement parlementaire. Mais ce qui est surtout important, pour la révision de la Constitution le consentement de deux chambres est toujours nécessaire.

11. — La première chambre a la priorité aussi quant à la ratification des traités internationaux, à l'élection du Président de la fédération et à la nomination du chancelier et à sa responsabilité politique. La ratification se fait par la loi et pour le vote de la loi le consentement de la seconde chambre normalement n'est pas nécessaire. Lors de l'élection du Président de la fédération la participation des membres de la seconde chambre est remplacée par la participation des représentants des parlements des pays. Ainsi les pays participent dans cette élection sous une autre forme. Lors de la nomination et de la révocation du chancelier la seconde chambre ne joue aucun rôle.

Son rôle réapparaît au fonctionnement de la responsabilité pénale du Président de la fédération, à l'édition des règlements et au fonctionnement du contrôle de l'exécution de lois fédérales de la part des pays et lorsqu'on doit prendre des mesures nécessaires contre le pays qui ne remplit pas ses obligations envers la fédération.

12. — Comme l'application du principe fédératif est dans une certaine mesure plus forte dans la Constitution de 1949 que dans celle de 1919, on pourrait croire que cela signifie le retour de l'Allemagne au fédéralisme plus complet. Mais si nous tenons compte des tendances vers l'unitarisme qui se sont exprimées en Allemagne constamment durant le XIX^e et le XX^e siècles, il devient presque évident que ce retour vers le fédéralisme un peu plus pure ne sera que provisoire. Les tendances vers l'unitarisme s'exprimeront probablement d'une manière plus forte lors de l'union de deux Allemagnes en un Etat. On doit tenir aussi compte du fait que dans l'Allemagne de l'Est l'application du principe fédératif est encore plus faible que dans l'Allemagne de l'Ouest. Enfin on ne doit point oublier qu'au début c'étaient les raisons historiques qui exigeaient que l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne soit basée sur le principe fédératif. Actuellement ces raisons disparaissent puisque disparaît aussi la division de l'Allemagne en pays historiques.

XI. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de l'Allemagne de l'Est

1. — A la différence de la Constitution de l'Allemagne de l'Ouest la Constitution de l'Allemagne de l'Est de 1949 ne donne pas à cet Etat le nom d'Etat fédéral. Elle n'emploie non plus le mot «fédéral» pour la dénomination des organes suprêmes de l'Etat.

Tout de même cet Etat est aussi composé des pays et lors de la réglementation des rapports entre l'Etat et les pays le principe fédératif a trouvé une certaine, quoique très faible application. Ainsi même cette Constitution n'a pas délaissé complètement ce principe.

Elle répartit aussi les fonctions législative, exécutive et judiciaire entre l'Etat et les pays. La compétence législative des pays n'est pas grande, mais elle existe tout de même. La Constitution détermine les questions qui sont exclusivement de la compétence législative de l'Etat. Elle sont nombreuses et importantes. L'Etat peut légiférer aussi sur toutes les autres questions, mais en prescrivant seulement des principes qui servent alors comme base pour les lois des pays.

2. — La compétence des pays est un peu plus grande quant à la fonction exécutive, étant donnée que d'après la règle ils exécutent aussi les lois de l'Etat. Les organes de l'Etat n'exécutent ces lois que dans les cas prescrits par la Constitution ou par la loi. L'Etat a le droit de large contrôle de l'exécution de ces lois par les pays.

3. — Les affaires étrangères sont de la compétence de l'Etat. Il est tout de même intéressant que la Constitution de l'Allemagne de l'Est — malgré son rapprochement sensible de l'unitarisme — donne le droit aux pays de conclure des traités concernant les questions qui rentrent dans leur compétence législative. Seulement ces traités doivent être approuvés par le Parlement de l'Etat.

4. — Les pays se donnent eux-mêmes leurs constitutions. Les règles sur l'organisation constitutionnelle des pays que prescrit la Constitution de l'Etat ne sont pas nombreux.

5. — Le Parlement de l'Allemagne de l'Est est aussi composé de deux chambres. Les pays envoient leurs représentants dans la seconde. Ils sont élus par les parlements des pays et proportionnellement au nombre de leurs habitants. Cette chambre a aussi le droit d'initiative, mais le droit de décision quant à la révision constitutionnelle et quant aux lois appartient à la première chambre seule. La seconde n'a que le droit de donner son avis sur les projets votés par la première. La Constitution prévoit aussi la possibilité du referendum pour les lois votées par la première chambre, mais son application ne dépend point de la volonté de la seconde.

Il est surtout important qu'on peut par une simple révision constitutionnelle — pour laquelle n'est pas même exigé le consentement de la seconde chambre — changer les frontières des pays et même créer des nouveaux pays. Ainsi l'intégrité territoriale n'est pas garantie aux pays.

Le rôle de la seconde chambre apparaît à l'élection du Président de la République et au fonctionnement de sa responsabilité pénale, pour disparaître de nouveau à la nomination du président du gouvernement et au fonctionnement de sa responsabilité politique. La seconde chambre ne participe non plus à la nomination de la Commission constitutionnelle qui est chargée du contrôle de la

constitutionnalité des lois. Il est de même pour la nomination et la révocation des membres de la Cour suprême et du Procureur suprême de la République.

XII. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de l'Inde

1. — Il est dit dans la Constitution de l'Inde que l'Inde est une Union d'Etats. Ce pays est pourtant bien loin d'être une Union d'Etats, car une Union suppose l'existence des Etats indépendants unis par un traité. L'Inde est au contraire un Etat avec ses propres organes qui ont le droit de commandement direct. Et les pouvoirs de ces organes sont importants, bien plus importants que les pouvoirs des pays particuliers dont l'Inde est composé. On pourrait dire seulement que l'organisation constitutionnelle de cet Etat repose, mais dans une assez faible mesure, sur le principe fédératif. Cet Etat s'est donc aussi sensiblement approche de l'unitarisme.

2. — L'Inde n'est pas composé — comme c'est normalement le cas d'un Etat fédéral — des unités qui seraient toutes de la même catégorie c. à. d. qui auraient la même position et les même droit vis-à-vis de la fédération. Cet Etat est au contraire composé des unités qui sont quant à leurs positions et leurs droits classées en quatre catégories.

La Constitution ne donne pas à ces unités le droit de régler par leurs Constitutions leur organisation intérieure. Ce droit n'appartient pas même aux unités des catégories A et B, qui ressemblent du moins partiellement aux unités d'un Etat fédéral. Même leur organisation constitutionnelle est réglée entièrement par la Constitution de l'Inde.

Ce sont les anciens colonies britanniques qui on formé les unités de la catégorie A. Chacune des ces unités a son parlement, mais c'est le pouvoir central qui décide s'il aura une ou deux chambres. La Constitution de l' Inde réglemente en détail la composition des ces chambres. Là où il existe la seconde chambre une partie de ces membres est nommée par le gouverneur qui est le représentant du pouvoir central.

Le gouverneur d'une telle unité est nommé est révoqué par le Président de l'Inde. Ainsi le chef de l'exécutif d'une telle unité est subordonné entièrement au chef de l'exécutif de l'Inde. Ceci est en contradiction avec le principe fédératif. Cela surtout parce que les pouvoirs du gouverneur sont importants. Il nomme les ministres. Il dispose du veto suspensif contre les lois votées par le parlement local. Il peut même transmettre ces lois au Président de l'Inde et dans ce cas leur mise en vigueur dépend de celui-ci. Ainsi le parlement local n'exerce pas son pouvoir législatif indépendamment. En plus le gouverneur a le droit d'émettre des règlements qui ont force de loi lorsque le parlement local n'est pas en session.

Les unités de la catégorie A ne sont indépendantes ni quant à l'organisation et à l'action de leurs Hautes cours. Les membres de

ces Cours sont nommés par le Président de l'Inde. Ils ne sont pas même inamovibles. En plus la compétence de la Haute cour d'une unité peut être par une loi fédérale élargie sur tout ou partie du territoire d'une autre unité.

3. — Ce sont les anciens Etats formellement indépendants qui ont formé les unités de la catégorie B. Les prescriptions de la Constitution concernant les unités de la catégorie A ont valeur aussi pour les unités de la catégorie B. On y trouve tout de même cette différence que le chef de l'exécutif dans ces unités n'est pas le gouverneur, mais le monarque. C'est la concession qui a été faite pour l'incorporation de ces anciens Etats dans le nouvel Etat indien. Ainsi le chef de l'exécutif est là du moins formellement indépendant du pouvoir central. Son dépendance de fait du pouvoir central existe tout de même, ce qui est la conséquence de sa situation financière.

4. — Les unités de la catégorie C sont encore plus fortement subordonnées au pouvoir central. Elles ont plutôt le caractère des unités administratives d'un Etat unitaire. Elles n'ont ni leurs parlements ni leurs gouvernements. Il est toutefois prévu qu'une loi fédérale peut les autoriser à constituer ces organes de même que la Haute cour.

5. — Dans la quatrième catégorie sont classés quelques îles et territoires qui sont aussi entièrement subordonnés au pouvoir central. Il n'est pas même prévue pour eux la possibilité d'obtenir par une loi fédérale leurs parlements, gouvernements et Hautes cours. La Constitution donne même au Président de l'Inde le droit de légiférer seul, sans le concours du Parlement central, pour ces îles et territoires.

6. — Il est donc évident que les unités des catégories C et D n'ont pas le caractère des unités d'un Etat fédéral. La situation des unités des catégories A et B est différente, mais elles aussi n'ont pas l'indépendance qui caractérise les unités d'un Etat fédéral.

7. — La répartition de la fonction législative entre le Parlement central et les parlements des unités des catégories A et B favorise fortement le Parlement central. Cela surtout parce que la Constitution donne au Parlement central aussi une large possibilité d'empiéter sur la compétence législative des parlements de ces unités.

8. — Le principe fédératif a son application plus prononcée quant à la collaboration des unités fédérées à l'exercice du pouvoir central. Les représentants des unités des catégories A, B et C se trouvent dans la seconde chambre du Parlement central. Les représentants des unités des catégories A et B sont élus par les membres élus de leurs parlements, et le système d'élection des représentants des unités de la catégorie C est prescrit par une loi fédérale. Ainsi ces unités-là — quoique subordonnées entièrement au pouvoir central — envoient aussi leurs représentants dans la seconde chambre du Parlement central. Mais cette chambre a aussi un certain nombre des membres qui sont nommés par le Président de l'Inde.

9. — La seconde chambre, ainsi composée, est quant à ces pouvoirs inférieure à la première. Les lois qui ne sont pas de caractère financier doivent être votées en principe par les deux chambres. L'infériorité de la seconde n'apparaît là que quand les deux chambres ne peuvent tomber d'accord et le Président de l'Inde soumet la proposition de la loi à la décision de la séance commune. Cette infériorité vient de ce que le nombre des membres de la première chambre est bien plus grand que celui de la seconde.

Le rôle de la seconde chambre disparaît complètement quand il s'agit des lois qui sont de caractère financier. Ces lois ne doivent être votées que par la première chambre. La seconde n'a que le droit de faire des remarques que la première n'est pas obligée d'accepter. C'est le président de la première chambre seul qui décide si une loi a le caractère financier.

10. — Il est tout de même important pour le principe fédératif que l'égalité de deux chambres réapparaît quand il s'agit de la révision de la Constitution, puisqu'elle exige le consentement de deux chambres. Et pour la révision de certaines dispositions constitutionnelles il est même nécessaire le consentement au moins de la moitié des assemblées législatives des unités fédérées de deux premières catégories.

11. — La participation des unités fédérées s'exprime aussi lors de l'élection du Président de l'Inde. Il est élu par les membres élus de deux chambres du Parlement central et les membres élus des assemblées législatives des unités fédérées. Seulement toutes ces unités ne participent pas dans cette élection avec le même nombre des voix.

Le Vice-président de l'Inde est élu par les deux chambres réunies en séance commune. Ainsi les unités fédérées des catégories A, B et C ne participent dans cette élection que par leur représentant dans la seconde chambre du Parlement central.

12. — Quant au fonctionnement de la responsabilité pénale du Président et du Vice-président de l'Inde les pouvoirs de deux chambres sont les mêmes.

13. — La Constitution ne confère aucun rôle à la seconde chambre lors du fonctionnement du système parlementaire, puisque le gouvernement n'est politiquement responsable que devant la première.

14. — Au contraire les membres de la Cour suprême sont responsables devant chacune de deux chambres.

15. — Ainsi on trouve dans l'organisation constitutionnelle de l'Inde le principe fédératif, mais son application y est tout de même si faible qu'on ne pourrait dire que ce pays est un vrai Etat fédéral. Cette conclusion s'impose à plus forte raison parce que la Constitution ne garantit pas même aux unités fédérées des catégories A, B et C leur intégrité territoriale. La loi fédérale peut y apporter tous les changements sans le consentement des unités intéressées. Celles-ci ne donnent pour ces changements que leurs avis. Il est donc naturel que la Constitution ne connaît que la citoyenneté de l'Inde.

XIII. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de la Birmanie

1. — La Birmanie nous présente une combinaison spéciale du fédéralisme et d'unitarisme. La plus grande partie du territoire de cet Etat, qui est habitée par les Birmanes, nous donne le tableau d'un Etat unitaire. Elle est directement et entièrement soumise au pouvoir central. Elle n'est pas divisée en collectivités qui auraient une certaine autonomie intérieure. Mais la Birmanie comprend aussi trois territoires qui possèdent cette autonomie. La Constitution leur donne même le nom d'Etat.

2. — A cause de l'existence de ces »Etats«, qui ressemblent aux unités fédérées d'un Etat fédéral, la Constitution donne à la Birmanie le nom d'»Union birmane.«

La répartition de la fonction législative entre la Birmanie et ces »Etats« favorise sensiblement la Birmanie. Ceci surtout parce que le législateur central peut empiéter sur la compétence législative des »Etats« aussi bien avec que sans leur consentement.

3. — Les »Etats« ont le droit de se donner leurs constitutions, mais en respectant les prescriptions de la Constitution de l'Union. Les organes des »Etats« ne sont pas complètement indépendants des organes de l'Union. Les lois des »Etats« sont promulguées par le Président de l'Union. Celui-ci a le droit de transmettre ces lois à la Cour suprême pour le contrôle de leur constitutionnalité. Si cette Cour trouve que la loi de l'»Etat« n'est pas conforme à la Constitution de l'Union elle est renvoyée à l'assemblée législative de l'»Etat«. Si celle-ci ne la rend pas conforme à cette Constitution elle ne peut être promulguée.

Il est encore plus important que le chef de l'»Etat« est un membre du gouvernement de l'Union, qui est nommé par le Président de l'Union. Pour cette nomination il est tout de même nécessaire le consentement de l'assemblée législative de l'»Etat«. Le Conseil des ministres de l'»Etat« est élu par son assemblée législative.

4. — A côté de trois »Etats« il existe aussi un territoire administratif spécial qui n'a pas même les droits qui appartiennent aux »Etats«.

5. — Le Parlement de l'Union a deux chambres. Seulement dans la seconde on trouve à côté des représentants des »Etats« aussi les représentants des territoires qui sont entièrement soumis au pouvoir central. Ainsi la seconde chambre birmane a en même temps le caractère de la seconde chambre d'un Etat unitaire et le caractère de la seconde chambre d'un Etat fédéral.

6. — Les chambres du Parlement de l'Union ne sont pas égales quant à leurs pouvoirs. Leur égalité est exprimée d'une façon plus complète quand il s'agit des lois qui n'ont pas le caractère financier. Pour leur vote le consentement de deux chambres est nécessaire. Si les chambres n'arrivent pas à se mettre d'accord le projet de loi est soumis à la séance commune de deux chambres. On s'écarte

alors de leur égalité, puisque le nombre des membres de la première chambre est sensiblement plus élevé que celui de la seconde.

Lors du vote des lois qui ont le caractère financier l'égalité des chambres est complètement délaissée. Ces lois ne sont votées que par la première chambre. La seconde n'a que le droit de donner son avis que la première n'est pas obligée d'accepter. C'est le président de la première chambre qui décide seul s'il s'agit d'une loi de caractère financier. Tout de même la seconde chambre peut demander au Président de l'Union de soumettre la question à un comité dans lequel les deux chambres sont représentées par le même nombre des membres. Ce comité comprend aussi un membre de la Cour suprême. Le Président de l'Union n'est pourtant pas obligé de satisfaire cette demande de la seconde chambre. Mais s'il le fait c'est ce comité qui décide s'il s'agit d'une loi de caractère financier.

L'égalité de deux chambres n'existe non plus quand il s'agit de la revision constitutionnelle. Ceci parce que la décision sur la revision constitutionnelle rentre dans la compétence de la séance commune de deux chambres. La situation change quand il s'agit de la révision des prescriptions constitutionnelles qui répartissent la fonction législative entre l'Union et les »Etats«. Dans ce cas il est nécessaire que la revision soit votée à la séance commune aussi par la majorité des représentants présents de chaque »Etat«.

L'égalité des chambres n'existe non plus quand il s'agit de l'élection du Président de l'Union, puisque cette élection se fait en séance commune de deux chambres. Au contraire leur égalité existe quand il s'agit du fonctionnement de la responsabilité pénale du Président de l'Union. Cette égalité disparaît de nouveau quand il s'agit de la nomination et de la responsabilité politique du gouvernement. Elle réapparaît à la nomination et à révocation des membres de la Cour suprême et de la Haute cour, de même qu'à la déclaration de guerre et à la conclusion des traités internationaux.

6. — Une valeur spéciale a la prescription de la Constitution qui donne aux »Etats« le droit de sécession. Ce droit n'appartient pas à l'»Etat« des Kachins. En plus les »Etats« ne peuvent pas se servir de leur droit de sécession pendant la période des dix années après la mise en vigueur de la Constitution. Si un nouvel Etat est accepté dans l'Union par une loi, cette loi peut lui enlever le droit de sécession. Ce droit n'appartient non plus au territoire administratif spécial des Chins. La Constitution prescrit aussi les modalités quant à l'utilisation du droit de sécession.

Les changements des frontières des »Etats« ne peuvent être décidés par la loi fédérale qu'avec le consentement de l'assemblée législative de l'»Etat« intéressé.

Il n'existe que la citoyenneté de l'Union.

XIV. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de la Libye

1. — Dans la Constitution de la Libye il est dit expressément que ce pays est un Etat fédéral. Pourtant le principe fédératif est là aussi appliqué d'une manière assez faible. Nous y trouvons la

répartition de toutes les trois fonctions entre la fédération et les provinces, mais elle va certainement au profit de la fédération.

2. — Chaque province a le droit de régler son organisation par sa loi organique, mais cette organisation doit être en accord avec les principes posés dans la Constitution de l'Etat. Quant aux organes des provinces il est surtout à remarquer que le gouverneur, qui est le chef de l'exécutif de la province, est nommé par le roi, ce qui certainement ne peut être en accord avec le principe fédératif.

3. — Le Parlement de la Libye a aussi deux chambres. Seulement la seconde n'est pas composée exclusivement des représentants des provinces. Les conseils législatifs des provinces n'élisent que la moitié de ces membres, tandis que l'autre moitié est nommée par le roi. Il nomme aussi le président de la seconde chambre. Cette chambre n'élit que son vice-président, mais cette élection doit être aussi approuvée par le roi.

4. — Le consentement de deux chambres est en principe nécessaire pour le vote des lois. Il n'est pas nécessaire dans les cas fixés par la Constitution.

Le consentement de deux chambres est nécessaire aussi pour la révision de la Constitution. De même pour la nomination du regent ou du conseil de régence; pour l'approbation des règlements qui ont force des lois; pour la ratification des traités internationaux et pour l'approbation de la proclamation de l'état de siège et de l'état d'urgence faite par le roi. L'égalité des chambres disparaît pourtant au fonctionnement du système parlementaire, puisque les ministres ne sont politiquement responsables que devant la première chambre.

XV. — Le principe fédératif dans la première Constitution provisoire d'Indonésie.

1. — La première Constitution provisoire d'Indonésie de 1949 n'est plus en vigueur. Elle est tout de même d'intérêt pour nous, car elle avait aussi dans une certaine mesure appliqué le principe fédératif.

L'Indonésie était composée d'après cette Constitution, comme c'est aussi le cas de l'Inde, des différentes collectivités dont toutes n'avaient pas le caractère des unités d'un Etat fédéral. Et celles qui avaient ce caractère ne l'avaient pas dans la même mesure.

2. — La répartition des fonctions étatiques n'était faite qu'entre la fédération d'un côté et les »Etats« et les territoires autonomes de l'autre. Cette répartition allait sensiblement au profit de la fédération. Les territoires et le district fédéral de Djakarta étaient soumis entièrement au pouvoir central.

3. — Quant à la répartition des fonctions étatiques les »Etats« et les territoires autonomes étaient traités de la même manière. Au contraire cela n'était pas le cas quant à la réglementation de leur organisation intérieure. Les »Etats« avaient le droit de réglementer eux-mêmes leur organisation intérieure tandis que la réglemen-

tation de l'organisation intérieure des territoires autonomes était entièrement de la compétence du législateur fédéral. Même les »Etats« n'étaient pas, quant à leur droit de réglementer leur organisation, entièrement indépendants du pouvoir central. Celui-ci disposait du contrôle préventif de conformité des constitutions des »Etats« avec la Constitution fédérale.

4. — La Constitution prévoyait aussi deux contrôles judiciaires de cette conformité ainsi que de la conformité des lois des »Etats« et des territoires autonomes avec la Constitution fédérale.

5. — Le Parlement indonésien avait aussi d'après cette Constitution deux chambres. La seconde était composée de deux représentants de chaque »Etat« et de chaque territoire autonome. Seulement ils n'avaient pas entièrement le caractère des représentants de ces collectivités. Cela parce qu'à leur élection participait aussi la première chambre. Cette chambre élisait des candidats parmi lesquels les représentants à la seconde chambre étaient nommés par les gouvernements des »Etats« et des territoires autonomes. La seconde chambre n'élisait pas librement son président. Elle n'élisait que des candidats parmi lesquels le président était nommé par le Président de la fédération.

6. — Le principe fédératif trouvait son application à l'élection du Président de la fédération et à la nomination du gouvernement. Les »Etats« et les territoires autonomes y participaient d'une façon spéciale.

7. — Le consentement de deux chambre n'était pas nécessaire pour le vote des lois fédérales. La seconde chambre n'avait que le droit de veto suspensif. Il y avait même des lois contre lesquelles ce droit ne pouvait être utilisé.

Quant à la ratification des traités internationaux la seconde chambre n'y participait que dans la mesure dans laquelle elle participait au vote des lois, étant donné que le consentement pour la ratification se donnait sous forme de la loi. Le rôle de la seconde chambre était plus accentué quand il fallait donner l'autorisation pour la déclaration de guerre, puisque cette autorisation se donnait à la séance commune de deux chambres.

Il faut aussi remarquer que la Constitution conférait à la seconde chambre le rôle du conseiller du gouvernement fédéral.

XVI. — Le principe fédératif dans l'organisation constitutionnelle de la Yougoslavie

1. — L'application du principe fédératif en Yougoslavie a passé, comme son organisation constitutionnelle en général, par trois étapes. La première a duré jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution de janvier 1946. C'était l'étape de l'organisation constitutionnelle provisoire, quand il y avait peu des règles écrites concernant les rapports entre la fédération et les unités fédérées. La deuxième étape a commencé le jour de la mise en vigueur de la dite Constitution et a duré jusqu'à la promulgation de la Loi cons-

titutionnelle de janvier 1953. La troisième étape a commencé au moment de la promulgation de cette Loi.

Déjà dans la première étape — de l'organisation constitutionnelle provisoire — on avait créé en Serbie (une des unités fédérées) deux unités autonomes. Dans plusieurs Etats fédéraux nous avons trouvé des territoires qui ne font parties d'aucune unité fédérée et sont soumis entièrement au pouvoir central. En Yougoslavie il existent au contraire deux territoires qui font parties d'une unité fédérée et qui ont d'un côté dans cette unité une certaine autonomie et de l'autre côté le droit d'envoyer séparément leurs représentants à l'Assemblée nationale fédérale. La Constitution de 1946 a maintenu ces territoires autonomes et la Loi constitutionnelle de 1953 a fait de même.

2. — Quant à l'application du principe fédératif il existe entre la Constitution de 1946 et la Loi constitutionnelle de 1953 une assez forte différence. Cette Loi contient aussi les dispositions qui assurent l'unité étatique, économique et douanier de l'Etat fédéral. Ces dispositions ne lèsent pas le principe fédératif puisque l'unité mentionnée caractérise aussi l'Etat fédéral.

3. — Le droit des républiques populaires (comme sont dénommés les six unités fédérées) de régler elles-mêmes leur organisation est resté dans la Loi constitutionnelle presque sans changement. De même que la Constitution de 1946 cette Loi ne contient que quelques principes se rapportant aux organes des républiques populaires. Sur la base de ces principes les républiques populaires ont réglementé leur organisation constitutionnelle par leurs Lois constitutionnelles.

Tous les principes concernant les organes des républiques populaires et prescrits dans la Loi constitutionnelle fédérale lient toutes les républiques populaires de la même façon. Pour la République populaire de Serbie cette Loi a prescrit aussi quelques principes qui se rapportent aux organes de ses territoires autonomes. Elle garantit aussi à ces territoires l'autonomie sans pourtant définir le contenu de cette autonomie. Ceci doit être fait par la Constitution de la R. P. de Serbie. Cette Constitution doit aussi prescrire les principes de l'organisation des territoires autonomes. Sur les bases de ces principes l'organisation de ces territoires doit être réglementée par les statuts que ces territoires se donnent eux mêmes indépendamment.

4. — Le droit des unités fédérées de régler leur organisation comprend aussi en principe la réglementation de l'organisation des autorités locales. Ces autorités étaient en Yougoslavie dès le début de l'existence du nouvel Etat fédéral les comités populaires. Actuellement ce sont les comités populaires des arrondissements, des villes et des communes. A cause de l'importance de ces comités dans l'organisation constitutionnelle de la Yougoslavie quelques principes de leur organisation et de leur fonctionnement ont été posés dans la Constitution même. D'autres principes devaient être prescrits par une loi fédérale générale, tandis que les détails de l'organisation et du fonctionnement de ces comités devaient être réglemen-

ter pas des lois des républiques populaires. Ainsi le pouvoir législatif des républiques populaires ne devait être limité en cette matière que par les principes posés dans la Constitution fédérale et dans une loi fédérale générale. En fait cette limitation était au début beaucoup plus grande puisque les premières deux lois fédérales générales sur les comités populaires, celle de 1946 et celle de 1949, avaient entièrement réglementé cette matière. C'est pour cela que les républiques populaires n'avaient alors pas voté leurs lois sur les comités populaires. Cette situation a changé quand l'Assemblée nationale fédérale avait voté la troisième loi sur les comités populaires en avril 1952. Cette loi fédérale n'a pas entièrement réglementé cette matière et c'est pour cela que les républiques populaires avaient voté aussi leurs lois sur les comités populaires. Par là les républiques populaires avaient recouvré partiellement le droit de réglementer l'organisation et le fonctionnement de ces comités. Cette situation est restée inchangée après la mise en vigueur de la Loi constitutionnelle fédérale de 1953. Il faut seulement noter que cette Loi a elle-même prescrit quelques principes sur l'organisation des comités populaires ainsi que quelques principes sur les rapports entre les républiques populaires et ces comités. Ainsi actuellement les républiques populaires ne sont liées en cette matière que par les principes posés dans la Loi constitutionnelle fédérale de 1953 et dans la loi générale fédérale de 1952.

5. — Les républiques populaires sont liées aussi par les autres principes de l'organisation sociale et politique qui sont formulés dans la première section de la Loi constitutionnelle fédérale. Ce sont surtout les principes: sur la souveraineté du peuple; sur la participation indirecte et directe du peuple dans l'exercice du pouvoir; sur l'autonomie des producteurs dans l'économie; sur l'autonomie du peuple dans la commune, dans la ville et dans l'arrondissement; sur l'autonomie du peuple dans les domaines de l'instruction publiques, de la culture et des services sociaux; sur la propriété sociale des moyens de production et sur les libertés et les droits des citoyens. Les prescriptions de la Constitution de 1946 sur les libertés et les droits des citoyens sont toujours en vigueur. Les républiques populaires sont liées aussi par les lois fédérales qui réglementent les dits principes dans les cadres de la compétence législative de la fédération.

6. — La Constitution de 1946 avait fixé les tâches étatiques qui étaient de la compétence de la fédération sans dire quels organes fédéraux étaient compétents à les exercer. La Loi constitutionnelle de 1953 a au contraire formulé d'abord les droits et les devoirs fondamentaux de la fédération. Elle a ensuite prescrit quels sont les organes fédéraux qui sont invités à les exercer.

Sur la base des droits et des devoirs de la fédération la Loi constitutionnelle a fixé tout d'abord l'étendue de la compétence législative de la fédération et a en même temps partagé le pouvoir législatif entre la fédération et les républiques populaires. Ce partage n'est pas rigide, c'est à dire qu'il n'est pas fait de façon à ce que certaines matières rentrent dans la compétence exclusive de la

fédération et les autres dans la compétence exclusive des républiques populaires. Au contraire la Loi constitutionnelle permet pour les mêmes matières une certaine combinaison de la compétence législative de la fédération et de la compétence législative des républiques populaires. La possibilité de cette combinaison est même plus large d'après la Loi constitutionnelle de 1953 que d'après la Constitution de 1946.

Quant à cette répartition de la fonction législative toutes les matières sont divisées en trois catégories: 1) Dans la première sont classées les matières qui sont en principe de la compétence législative exclusive de la fédération. Ces matières sont donc réglementées en principe exclusivement et entièrement par les lois fédérales. Pourtant les républiques populaires peuvent légiférer sur ces matières quand la loi fédérale les y autorise et cela dans la mesure de cette autorisation. — (2) Dans la seconde catégorie sont classées les matières qui sont en même temps de la compétence législative de la fédération et de la compétence législative des républiques populaires. Cela de cette façon que la fédération les réglemente seulement partiellement, tandis que les républiques populaires les réglementent en détail. Si la fédération ne les réglemente pas du tout, ce sont les républiques populaires qui les réglementent entièrement. Si dans ce cas la fédération les réglemente partiellement ultérieurement, les prescriptions des lois des républiques populaires qui ne sont pas en accord avec les lois fédérales cessent d'être en vigueur. — (3) Dans la troisième catégorie sont classées les matières qui sont en principe de la compétence législative exclusive des républiques populaires. Toutefois la fédération peut par ses lois dits générales prescrire les principes qui alors doivent servir de base pour la législation des républiques populaires.

En cas de désaccord entre les prescriptions de la loi fédérale et les prescriptions des lois des républiques populaires, ce sont les prescriptions de la loi fédérale qui doivent être appliquées. Seulement les lois fédérales de même que les lois des républiques populaires doivent être en accord avec la Constitution fédérale. Si donc les prescriptions des lois des républiques populaires ne sont pas en accord avec la loi fédérale, qui de son côté n'est pas en accord avec la Constitution fédérale, la république populaire intéressée peut exiger que l'Assemblée nationale fédérale examine la constitutionnalité de la loi fédérale et de la loi de la république populaire. De cette façon les républiques populaires sont en mesure de défendre leur compétence législative.

7. — L'exécution des lois fédérales est partagée entre les organes fédéraux, les organes des républiques populaires et les comités populaires. Ainsi l'exécution des lois fédérales n'est pas de la compétence exclusive des organes exécutifs fédéraux. D'après la règle cette exécution est de la compétence des comités populaires. Cela est la conséquence de la tendance générale vers la décentralisation et vers l'augmentation du rôle de ces autorités locales. Les organes exécutifs des républiques populaires ne sont compétents pour l'exécution des lois et des autres prescriptions fédérales que lorsque

cela est prescrit par la loi ou par le règlement fédéraux. Et les organes exécutifs fédéraux en sont compétents quand cela est prescrit par la loi fédérale.

Pour assurer le respect des lois fédérales par les organes des républiques populaires, la fédération a un large droit de contrôle. Le contrôle du respect des lois fédérales de la part des comités populaires est confié aux organes des républiques populaires.

La Loi constitutionnelle de 1953 contient aussi la règle d'après laquelle l'exécution des lois des républiques populaires est partagée entre les organes des républiques populaires et les comités populaires. Les organes des républiques populaires exécutent ces lois quand cela est prescrit par la Constitution ou par la loi de la république populaire. Dans les autres cas ces lois sont exécutées par les comités populaires.

8. — La fonction judiciaire est aussi partagée entre la fédération et les républiques populaires. Il existent des tribunaux fédéraux et des tribunaux des républiques populaires. La Loi constitutionnelle a aussi posé certaines principes sur l'organisation des tribunaux des républiques populaires. Ces républiques sont liées par ces principes. En plus la question de l'organisation de tous les tribunaux ainsi que la procédure judiciaire sont de la compétence législative exclusive de la fédération. Cela a été de même sous la Constitution de 1946.

9. — D'après la Constitution de 1946 l'Assemblée nationale fédérale était composée — comme dans les autres Etats fédéraux — de deux chambres. Dans la première (Conseil fédéral) ce trouvaient les représentants de toute la Yougoslavie, et dans la seconde (Conseil des nations) les représentants des républiques populaires et des territoires autonomes. Tous étaient élus directement par le peuple. Seulement les représentants à la première chambre étaient élus un par 40.000 habitants, tandis que dans la seconde toutes les républiques populaires envoyaient le même nombre des représentants (30) et les territoires autonomes un peu moins. Les deux chambres avaient les mêmes pouvoirs. Le consentement de deux chambres était nécessaire pour chaque loi et pour chaque autre acte de l'Assemblée nationale. Ainsi les républiques populaires avaient la possibilité de participer efficacement à l'exercice du pouvoir de la fédération.

La Loi constitutionnelle de 1953 a complètement changé la composition de l'Assemblée nationale fédérale. Elle a créé une chambre tout à fait nouvelle, le Conseil des producteurs. Et alors pour éviter que l'Assemblée soit composée de trois chambres elle a fusionné les deux anciennes en une seule, sous le nom de Conseil fédéral. Ainsi cette chambre a d'après la Loi constitutionnelle deux sortes des représentants. Les uns sont élus directement par le peuple à raison d'un par 60.000 habitants, tandis que les autres sont élus par les assemblées représentatives des républiques populaires et des territoires autonomes. Toutes les républiques populaires envoient ainsi le même nombre de ces représentants (10) et les territoires autonomes un peu moins. Ainsi les représentants des républiques

populaires et des territoires autonomes existent toujours dans l'Assemblée nationale fédérale, seulement d'après la Loi constitutionnelle ils se trouvent dans la première chambre, où se trouvent aussi les représentants du peuple élus directement. Et comme ils y sont en plus petit nombre (70 en tout) la participation des républiques populaires et des territoires autonomes dans l'exercice du pouvoir de la fédération ne peut plus être aussi efficace qu'elle l'était d'après la Constitution de 1946, quand leurs représentants formaient une chambre à part.

Leur participation à l'exercice du pouvoir de la fédération est pourtant plus efficace dans les cas où leurs représentants se retirent du Conseil fédéral et forment un Conseil à part, Conseil des nations. Les prescriptions de la Loi constitutionnelle concernant cette disjonction du Conseil des nations ont été sensiblement changées par la loi du 11 mars 1954. D'après cette loi cette disjonction ne se fait obligatoirement que lorsqu'il s'agit d'une proposition de la revision constitutionnelle. Elle est facultative quand il s'agit du plan fédéral social, d'un projet de la loi fédérale générale, et aussi du projet de loi qui touche à l'égalité des nations yougoslaves ou aux rapports entre les républiques populaires et la fédération fixés par la Constitution. Dans tous les cas où le Conseil des nations fonctionne séparément on considère que la décision de la première chambre n'existe que si elle est acceptée aussi par ce Conseil.

La Loi constitutionnelle a aussi donné au Conseil des nations le droit de proposer la revision de la Constitution et le droit de proposer le referendum.

10. — Il est encore important de noter que la Loi constitutionnelle de 1953 a introduit des représentants des républiques populaires aussi dans le Conseil exécutif fédéral. Les présidents des conseils exécutifs des républiques populaires sont membres de droit du Conseil exécutif fédéral. De cette façon est assurée aux républiques populaires (mais pas aux territoires autonomes) aussi la participation dans l'exercice de l'exécutif fédéral. Ceci n'existait pas sous la Constitution de 1946. Ainsi de ce côté-là le principe fédératif est fortifié.
