

Marcel Prélot

POLITIČKE INSTITUCIJE

OPĆA TEORIJA
POLITIČKIH INSTITUCIJA

Prevela

Vesna Lisičić

Stručna redakcija i predgovor

Zvonko Posavec



Politička kultura
nakladno-istraživački zavod

Zagreb, 2002.

NASLOV TREĆI

**INTEGRATIVNE
I OKUPLJAJUĆE INSTITUCIJE**

XII. POGLAVLJE

UNITARNA DRŽAVA ✓

134. – **Država kao integrativna cjelina.** – Jednoj državi u načelu odgovara jedinstveni skup upravnih i ustavnih institucija. Takva je *jednostavna država*, koju se još naziva *unitarnom*. Ona opravdava taj naziv po tome što se u njoj vlast javlja:

– *kao jedna po strukturi*: politička je organizacija kao takva jedinstvena i ima samo jedan upravni aparat. Sam po sebi potpun, on zadovoljava sve funkcije države. Postoji samo jedno ustavno uređenje.

– *kao jedna s obzirom na ljudski element*: politička je organizacija namijenjena unificiranoj zajednici, uzetoj globalno, ne vodeći računa o pojedinačnim razlikama. Odluke upravljača jednako obvezuju sve kojima se upravlja. To je ono što se naziva “homogenost vlasti”.

– *kao jedna u teritorijalnim granicama*: politička organizacija jednako pokriva čitav državni teritorij, ne vodeći računa o pokrajinskim ili lokalnim razlikama.

Međutim, unitarna država nije nužno “monokratska” ili “totalitarna”.

“Monokratska” jedinstvenost traži organsku koncentraciju vlasti u rukama samo jednoga ili nekolicine (v. br. 64). Unitarna država prihvaća i politički režim koji dijeli vlasti ili razlučuje funkcije. Više organa može sudjelovati u provođenju jedinstvene državne vlasti.

“Totalitarizam,” koji isključuje svako ograničavanje državnih ciljeva, ne proizlazi iz jednostavne ili složene državne strukture,

nego iz opsega ovlasti koje ima nad pojedincima i zajednicama (v. br. 74).

Neki su režimi, nedvojbeno, povezali “monokraciju”, “totalitarizam” i “centralizaciju”. To je osobito bio slučaj s hitlerizmom i fašizmom.²¹⁵ No ako to stajalište na političkom planu i nije bez logike, pravno nije ni opće, ni nužno.

Prema onome što je već navedeno, država je društvo kojemu su potrebni red i vlastita sudbina. Sama po sebi ona stremlji jedinstvenosti. Pitanje je, dakle, u kojoj će se točki, u izgradnji države, zaustaviti put prema jedinstvenosti ili pak kako će se raznim postupcima dekoncentriranja i decentraliziranja ponovno pronaći ravnoteža kad bude ugrožena.

135. – **Proces centralizacije inherentan je državi.** – Prije no određeni administrativni režim, centralizacija je opći fenomen, ne samo politički nego i sociološki. Može se reći da je “prirodan” jer u državi, čim se stvori, susrećemo sklonost ka jedinstvu koja postoji kod svakog živog bića. U životinjskom organizmu mozak naređuje aktivnost tijela; u društvenom organizmu središnja vlast izdaje naredbe koje pokreću sve dijelove zajednice.

Objedinjavanje će se, prema tome, očitovati uspostavljanjem centra privlačnosti koji će nastojati podvrgnuti, a potom apsorbirati, sve ostale centre. Kretanje ka centralizaciji razvijat će se putem koordiniranja, potom subordiniranja i naposljetku supstituiranja. Centralna vlast nadvladat će lokalne i posebne vlasti: vlasti pokrajina, komuna, zanata itd... Svoju će prevlast osigurati unificiranjem javnog duha i načina interveniranja. Centralizacija će tako poprimiti aspekt potpunog ovladavanja države-vlasti nad državom-nacionalnim društvom, zahvaljujući monopolu koji svojata država-vlast da vlastitim odlukama i vlastitim sredstvima zadovolji zajedničke potrebe zemlje. Kao ostvarenje državnog jedinstva, centralizacija je, dakle, vrlo općenita i vrlo stara pojava. Po dubokomnom Hauriouovom aforizmu, “država nije utemeljena na ugovoru nego na centralizaciji”.

²¹⁵ Vidjeti M. Prélot, *L'Empire fasciste*, op. cit., X. pogl.

Tako su stvaranje državnog režima i centralizacija usporedne pojave. Čim postoji država, čim se pojavi vođa koji ima vlast nad nekim teritorijem i određenim pučanstvom, nezaustavljivo kretanje vodi ka centralizaciji. Svi osnivači država – kraljevi, kape-tani, pravni savjetnici, elita građana koji su, tijekom stoljeća, željeli i ostvarili neku političku organizaciju – bili su centraliza-tori. I jedni i drugi trudili su se dokrajčiti mnoštvo centara upravljanja koje je postojalo u feudalnom razdoblju (u razdob-lju društva bez države) te krajnju raznolikost srednjovjekovnog svijeta svesti na jedinstvenost. Pod njihovim su barjakom sve svjetovne vlasti okupljene u rukama samo jedne, kako bi od države učinili potpunu, zakonodavnu i sudsku, diplomatsku i vojnu, pravnu i ekonomsku političku cjelinu.

136. – Administrativna centralizacija. – Političko jedinstvo države ojačano je administrativnom unifikacijom, koja se zove “administrativna centralizacija”, “centralizacija *stricto sensu*” ili, u govornom jeziku, samo “centralizacija”.

U načelu, po unutarnjoj logici, a često i u konkretnim povi-jesnim okolnostima, centralizacija povećava, upotpunjuje i završava političko objedinjavanje. Zamjenjujući raznovrsne i uspo-redne lokalne vlasti jednom objedinjenom i hijerarhijski orga-niziranom vlašću, centralizacija olakšava političko objedinja-vanje iz kojega, uostalom, proizlazi. Završena je kad sve vlasti potječu iz jednog jedinstvenog centra i podvrgnute su jednoj centralnoj vlasti (koja je ujedno vladajuća). Provedba se osigu-rava “vanjskim” faktorima koji su grupirani i hijerarhijski sub-ordinirani. Tako uspostavljena država unitarna je ne samo poli-tički nego i administrativno. Administrativna vlast daje svim dijelovima zemlje jednake smjernice, ne prepuštajući nikakave odluke građanima koji više nisu diskriminirani na teritorijalnom planu niti po posebnostima.

Centralizacija tako sadrži tri bitna elementa:

- trostruku koncentraciju vlasti, s gledišta javne moći, teh-ničke osposobljenosti te umijeća odlučivanja i imenovanja;
- hijerarhijski organiziranu raspodjelu vlasti i izvršnih tijela.
- povjeravanje ovlaštenja nadređenima u odnosu na podre-dene.

Podrobno istraživanje tih različitih točaka pripada upravnom pravu, koje se podučava na drugoj godini.²¹⁶ Ovdje se moramo ograničiti na kratak pregled centralizirane unitarne države, jer ona predstavlja jedan od temeljnih tipova državne integracije.

137. – Obična unitarna država. – U svojoj krutosti, unitarna država političkoj jedinstvenosti dodaje i jedinstvenost adminis-trativne strukture koja je izravno njezino djelo. Država integri- ra mnoštvo pojedinaca kojima vlada, dajući im okvire kojima određuje granice ovlaštenja i djelatnosti. Na čelo podjela i pot-podjela postavlja činovnike koji izvršavaju i prenose njezine odluke: opće upute ili posebne naredbe.

Tako centralizirana unitarna država poprima geometrijski lik piramide. Naredbe silaze s vrha (iz glavnoga grada) i idu do baze (posljednjih sela). Isto se tako ljudski, novčani i prirodni resursi, aktivirani na različitim lokalnim i pokrajinskim razina-ma, penju od baze prema vrhu. Samo je po sebi razumljivo da je takva koncepcija sasvim idealistička i da se u praksi čini neos-tvarivom. Kao što tvrdi Charles Durand, “država u kojoj nijed-na niža zajednica ne bi imala svoj vlastiti organ bila bi prava uni-tarna država. Osim u onome što se odnosi na upravljanje svojim eventualnim izdvojenim područjem, niže bi zajednice bile samo teritorijalno određeni izvršitelji poslova iz nadležnosti državnih organa... Centralizacija bi bila apsolutna. No ne postoji tako centralizirana država i nedvojbena nikada nije ni postojala u zapadnoj i središnjoj Europi, naravno, izuzmemo li vrlo male države u kojima nema mjesta za niže teritorijalne zajednice.”²¹⁷

Općenito uzevši, u suvremenom svijetu ne samo da je cen-tralizacija nepotpuna, moglo bi se reći, zbog same naravi stvari, nego i voljom utemeljitelja i zakonodavaca. Ona ima dva važna korektiva: dekoncentraciju i decentralizaciju.

138. – Dekoncentracija. – Osim ako nije riječ o vrlo maloj državi – a utvrdili smo da se dimenzije moderne države mjere u

²¹⁶ Za cjelovito proučavanje, vidjeti M. Prélot, *Le pouvoir administratif*, Al Quanon Wal Iqtisad, Kairo, 1950.

²¹⁷ Ch. Durand, *Les Etats fédéraux*, Sirey, Pariz, 1930.

milijunima ljudi i tisućama četvornih kilometara – centralizacija nužno ima više susljednih razina, regionalnih centara ili departmana koji predstavljaju poveznice i omogućavaju da na licu mjesta vlast zastupaju za to nadležni i specijalizirani službenici. Pođe li se od te koncepcije, moguća su dva načina centralizacije:

– centralizirani službenici, postavljeni na prijelaznim razinama, mogu biti samo prenositelji, zaduženi samo za predaju naredbi koje hijerarhijski šef šalje izvršiteljima, i za kontrolu njihove revnosti. U tom slučaju centralizacija istodobno uključuje i “koncentraciju”, zato što odluke dolaze isključivo iz centra.

– centralizirani službenici mogu, naprotiv, imati vlastite ovlasti. Centar donosi samo dio odluka; lokalni faktori centralne vlasti imaju vlastitu nadležnost šireg odlučivanja, premda ostaju hijerarhijski podčinjeni i nad njima se ostvaruje vlast koju smo opisali. U tom je slučaju centralizacija istodobno “denkoncentrirana”.

Namjerno ili ne, ali dekoncentracija se često brka s decentralizacijom. Razliku ne znaju ni neki naši autori, a većinom je ne prave ni strani pravници.

Međutim, između ta dva režima postoje bitne razlike. Dekoncentracija ne stvara neovisne administrativne službenike. Ona samo premješta središte moći odlučivanja. Kao što je slikovito rečeno, “uvijek isti čekić udara, ali držak je skraćen”. Zbog toga su mu udarci samo precizniji.

Tako dekoncentracija može postojati u autoritarnim režimima. U Francuskoj, važne mjere dekoncentracije sežu u Drugo carstvo koje je, radi promidžbenih razloga, tekstove od 25. ožujka 1852. i od 13. travnja 1861. nazivalo “dekretima o decentralizaciji”.

139. – Decentralizacija. – Razmatrajući fenomen centralizacije, naglasili smo njezinu gotovo spontanu dinamiku. Ustvrdili smo da se državni režim prirodno usmjeravao prema sve većoj centralizaciji. Utemljitelji i njihovi nasljednici trude se učvrstiti vlast zahvaljujući centralizaciji vladanja i upravljanja, kojoj se obično pridružuje centralizacija prava i ekonomije.

Međutim, na život moderne države utječe i jedna protivna struja. Od trenutka kad politička vlast dostigne visoki stupanj

moći, javlja se jedna suprotna tendencija. Nakon što je vlada preuzela upravljanje svim službama i okupila svu vlast u svojim rukama, stanoviti se broj aktivnosti od nje odvaja, pod psihološkim utjecajem i čak, moglo bi se reći, njihovim fizičkim teretom. Centralizacija, sama po sebi, teži apsolutnome; ona organizira službe, razvija ih, širi i umnaža. No u određenom trenutku, zbog akumuliranja, prisiljena je izmaknuti se od bremena nagomilanih poslova, zbog opasnosti od propasti. Dolazi trenutak kad bi centralizacija mogla postati kobna za državni režim koji je dotada djelovao samo u jednom smjeru. Kretanje se obrće, povoljno za decentralizaciju koja se uvlači zakonitim putevima reforme ili nakon žestokih revolucionarnih prekida.

Prema tome, dok smo u nekim razdobljima promatrali dominantno kretanje ka centralizaciji, u drugim se povijesnim trenucima strujanje obrće. Centralna vlast, koja je najprije sve privukla k sebi, sve podredila svome hijerarhijskom autoritetu, sama pristaje na određeno opuštanje. To je vrijeme za decentralizaciju.

Može li se ona pomiriti s unitarnim karakterom države? Neki autori, osobito dekan Duguit, to su izričito zanijekali. Deklaracija Nacionalne konvencije od 24. rujna 1792, koju su preuzeli ustavi iz 1793. (čl. 1), iz godine III. (čl. 1), iz godine VIII. (čl. 1) i iz 1848. (preambula, čl. 2 i 48), proglašavajući Francusku “jednom i nedjeljivom Republikom”, isključili bi ne samo federalnu organizaciju na švicarski, američki ili njemački način nego i samu decentralizaciju. Budući da prava javne vlasti u departmanu ili komuni mogu biti samo izdvojeni dio suvereniteta, kad bi im se dodijelila u potpunosti, bilo bi to protivno načelu nedjeljivosti.

To mišljenje, uz koje se nije svrstala većina doktrine, danas je osporilo pozitivno pravo. Potvrđujući nedjeljivost Republike (čl. 2), ustav iz 1958. priznaje postojanje teritorijalnih zajednica u kojima slobodno upravljaju izabrana vijeća (čl. 72).

Dok je donedavno centralizirana država predstavljala jedinstveno tijelo ovisnih službi, a izvršni su službenici bili posijani po cijeloj zemlji, strogo subordonirani i s jedinom zadaćom da prenose primljene naredbe, decentralizirana država ima:

– mnoštvo organa odlučivanja i posebnih interesnih centara;

– upravu nad tim tijelima koju vrše vlastite vlasti, a njihova neovisnost ili poluovisnost često je posljedica načina na koji su postavljeni;

– podređenost tih vlasti kontroli koja se, prema povijesnoj tradiciji, zove *tutelle* (tutorstvo), a odnosi se na organe i njihove odluke.

Kao produbljeno proučavanje centralizacije, ispitivanje tehnika decentralizacije pripada kolegiju upravnog prava na drugoj godini.²¹⁸ Naprotiv, na nama je ovdje da obradimo složenu unitarnu državu u ukupnosti državnih struktura.

140. – Složena unitarna država. – Pod djelovanjem dekoncentracije i decentralizacije, unitarna država poprima obrise koji uvelike mijenjaju njezinu prvobitnu jednostavnost. Istodobno se osjetno približava pluralističkoj ili federalnoj državi, o kojoj će biti riječi u sljedećem poglavlju. Između ta dva tipa čak ima dovoljno sličnosti, tako da su pravnici, na čelu s Hansom Kelsenom, ocijenili da između decentralizirane i federalne države postoji razlika u stupnju, a ne u suštini.

Po njihovoj klasifikaciji, crta bi se povukla između jednostavne unitarne države (ili potpuno centralizirane) i složene unitarne države (decentralizirane, a često i dekoncentrirane). Potonja bi se tako priključila sustavu složenih država.

Premda je prednost te koncepcije da ističe neke vidove stvari, ona, razdvajajući dvije kategorije institucija, potpuno zanemaruje političke, povijesne i psihološke razlike.

U federalnoj državi, države članice (“zemlje” 2. Reicha, švicarski “kantoni”, “države” Sjedinjenih Država) imaju na čelu političke vlasti: izvršnu vlast, jedan ili više zakonodavnih organa, suce. Decentralizirane jedinice nemaju:

– *ni vlastitu vladu*, nego samo vlasti s ograničenim nadležnostima u upravi;

²¹⁸ Također ostavljamo po strani problem decentralizacije koja se naziva “organskom” po službama ili profesijama. Neki pravnici (osobito C. Eisenmann) njezino pripajanje teritorijalnoj decentralizaciji označuju kao “nezakonito priključivanje”.

– *ni vlastito zakonodavstvo*, nego samo neke posebne odredbe, obične propise za primjenu, a ne izvorne normativne odluke;

– *ni vlastitu sudbenost*, nego samo teritorijalne ispostave nacionalnih pravosudnih tijela, jer pravosuđe nije decentralizirano.

Decentralizacija je, dakle, isključivo administrativna. Štoviše, čak i u tom području decentralizirane vlasti, naročito u Francuskoj, obavljaju samo ograničene djelatnosti. Samo je dio uprave decentraliziran. Uz nju ostaje i centralizirana državna uprava, često značajnija. S druge strane, decentralizirana lokalna administracija običano nema puna izvršna ovlaštenja. Za provođenje svojih odluka mora koristiti posredovanje centralnih vlasti i osigurati suradnju ministra ili prefekta. Čak i u dijelu koji joj pripada, nema slobodne ruke; kontroliraju je na temelju pravila nazvanih “*tutelle administrative*”.

Decentralizirana se država približava federalnoj državi u tome smislu što također ima mnoštvo institucija-tijela, no one nisu politički posebne i odvojene, nego ovise o centralnoj instituciji i nemaju sasvim samostalnog života izvan nje. Općenito uzevši, njihova se struktura i duh oblikuju prema strukturi centralne institucije i prilagođavaju se njezinom duhu.

Prema tome, da bi se dobro shvatila prava narav decentralizacije, s jedne strane valja shvatiti da unitarni element ostaje najvažniji, budući da nijedna od decentraliziranih institucija ne bi mogla živjeti sama po sebi, nego dio svog postojanja i opstanaka crpi iz centralne institucije. S druge strane, valja istodobno naglasiti pluralistički karakter sustava, u kojemu, uz elemente administrativnog života koji dolaze iz centra, postoje i druga središta, a to su lokalne ili korporativne zajednice. Država s decentraliziranim administrativnim režimom ima, kao glavni element, jednu centralnu instituciju, ali na nju se kalem stanoviti broj sekundarnih institucija. Njihova su sredstva nedostatna da bi se mogle odvojiti i živjeti samostalnim životom, ali su ipak neovisne u odnosu na predominantne centralizirane institucije.

Da bismo dublje zahvatili stvari i precizirali logiku sustava, decentralizacija je u pravom smislu *režim ko-administracije* u kojemu je teško odvojiti decentralizirane od centralizirane administracije. Preplitanje organa, resursa i odgovornosti takvo je da je uglavnom teško razabrati glavni administrativni lik.

Ukratko, decentralizacija koja stvara institucije ujedno ograničava njihove slobode. Ona samo do određene točke ide u smjeru osamostaljivanja i na tom se putu zaustavlja. Ona sadrži izmjenično kretanje odvajanja i ponovnog spajanja. To je režim koji je više komplementaran nego antagonističan u odnosu na centralizaciju. Jedinstvo države tako pobjeđuje, usprkos nekim ublaženjima jedinstvenosti i jednoobraznosti.

141. – Inkorporirana unija. – Unitarna država ipak može pokazivati razlike u zakonodavstvu na lokalnom planu, a da ne prestane biti unitarna. Tada postoji pluralitet zakonodavstava bez pluraliteta zakonodavaca. Samo jedan centralni zakonodavni organ ustanovljava pravne norme koje se ne mogu svugdje jednako primjenjivati. Kad ih donosi, može imati na umu samo jedan dio zemlje ili može neke dijelove teritorija izuzeti od važenja općih pravila. *Inkorporirano jedinstvo* često poštuje i potvrđuje prava koja su postojala prije sjedinjavanja ili izdvajanja. Ujedinjeno Kraljevstvo, stvoreno tako da su se Engleskoj pripajali redom Wales (1536), Škotska (1707) i Irska (između 1800. i 1921), nema jednoobrazni pravni poredak, jer se neki zakoni mogu primjenjivati u ovom ili onom dijelu Kraljevstva, a da se ne primjenjuju u svima.

Premda mu se obično ne daje taj naziv, Francuska prakticira režim inkorporiranog jedinstva. Izdvojeni departmani Rajne i Mozele imaju svoje lokalno pravo. U prekomorskim departmanima (Ustav, čl. 73) i prekomorskim teritorijima (Ustav, čl. 74) ne primjenjuje se jednako zakonodavstvo matične zemlje.

142. – Politički regionalizam. – Regionalizam se pravno ne razlikuje od decentralizacije i smatra se njezinim ekstremnim oblikom. No ako se tiče dosta široke teritorijalne cjeline i oslanja se na prirodno, povijesno, zemljopisno, ekonomsko ili kulturno jedinstvo, rješavanju administrativnih problema dodaje afektivnu i psihološku komponentu. Decentralizacija je tehnika. Regionalizam stvara određenu mistiku.²¹⁹ Tako on u duhovima

potiče težnju ka široj autonomiji i vodi do granica federalizma.

Granična crta između složene i diversificirane unitarne države i federalne države po našem se mišljenju prelazi kad regionalizam, koji se tada obilježava kao "politički", regionalnim organima prizna zakonodavnu vlast. U sljedećem će se poglavlju pojaviti kao djelomična i nepotpuna inačica federalne države (v. br. 154).

²¹⁹ Vidjeti Ch. Brun. *Le régionalisme*, Blond, Pariz, 1911. i E. Baas, *Réflexion sur le régionalisme*, la Hutte, Lyon, 1945.

XIII. POGLAVLJE

FEDERALNA DRŽAVA

143. – Fenomen federativnosti. – Čini se da složena, štoviše diversificirana unitarna država dovodi do maksimuma elastičnost koja je spojiva s održavanjem jedinstvenosti države. Logično je da se preko toga ne bi moglo ići bez rizika dezintegracije jer bi, u načelu, mnogostrukost ustavnih uređenja dovela do mnogostrukosti država. Međutim, ljudska ingenioznost i tijekom stvari stvorili su institucije koje konkretno rješavaju teorijsku antinomiju jedinstva cjeline i slobode sastavnih dijelova.

Vrlo široko uzevši, te su institucije označene kao "federalne". Kroz raznolikost njihovih povijesnih ili današnjih vidova, stalno se provlači igra dvaju zakona, autonomije i sudjelovanja.

Zakon autonomije je bitan, jer bez njega zajednice-članice ne bi imale državni karakter i federalna organizacija ne bi se više razlikovala od složene unitarne države. Federalizam pretpostavlja individualizirane i posebne političke zajednice od kojih svaka ima svoj zakonodavni, upravni i pravosudni sustav.

Zakon sudjelovanja nije manje važan. Bez njega ne bi bilo subordinacije ni suradnje, a federacija bi se približila "nejednakim unijama", kao nadređena zemlja ili protektorat. "Nema stvarnog federalizma ako udružene zajednice preko svojih zastupnika ne sudjeluju u konstituiranju federalnih organa i donošenju njihovih odluka."²²⁰

²²⁰ G. Scelle, *Manuel élémentaire de droit international public*, Domat, Paris, 1943, str. 198.

Dok su povijesna tradicija i neka vrsta klasične predrasude dugo navikavale francuski duh da u unitarnoj državi vidi naj-savršeniji, ako ne i isključivi izraz političkog društva, danas je tendencija preokrenuta. U onome što se označava vrlo općenitim terminom "fenomena federativnosti" neki otkrivaju jednu od krarakteristika 20. stoljeća. Čak su skloni u svemu pomalo vidjeti njegova očitovanja.

Na planu institucija, fenomen federativnosti izražava se u dvjema različitim kategorijama organizama ili mehanizama, od kojih jedni spajaju integraciju i pripajanje – to su institucije federalne države – a drugi se ograničavaju na pripajanje – to su institucije državnih unija.

144. – Definicija federalne države. – Više od decentralizirane unitarne države, federalna država nije samo složena nego i *sastavljena država*. Kako kaže Karl Strupp, ona tvori *uniju ustavnog prava*, za razliku od *unija međunarodnog prava* koje ćemo proučavati u sljedećem poglavlju.²²¹

Obično se unija ustavnog prava formalno rađa iz ustava ili nekog drugog akta unutarnjeg javnog prava, no okolnosti povijesnih situacija i nesigurnost u terminologiji ne dopuštaju da se kao kriterij za federalnu državu zadrži činjenica da osnivački akt spada u unutarnje pravo. Isto se tako oznake u govornom, pa čak i službenom rječniku moraju uzimati s velikim oprezom. Često se iz političkih razloga bira znanstveno neopravdano označavanje. Tako se, kao što ćemo vidjeti kasnije, suvremena Švicarska nastavlja nazivati "konfederacijom" premda je neprieporno federalna država.

Samo analiza struktura može dati pravu kvalifikaciju. Ostavit ćemo stoga naziv "federalna država" za državu *u kojoj se mnogostrukost ustavnih poredaka susreće s višim ustavnim poretkom, kojemu su organi nižih poredaka podređeni, ali i sudionici*.

Tako se federalna država javlja kao država mješovitih institucija, koje imaju čas integrativne, čas okupljajuće aspekte.

²²¹ *Éléments du droit international public universel, européen et américain*, Paris, 1930, Edit. int., sv. I, str. 50.

145. – Jedinstvo federalne države. – A) *S međunarodne točke gledišta, federalna država postoji sama.* – Ta je tvrdnja bitna u očima nekih pravnikâ, u čijim tezama dominira. Ona ih navodi da federalnu organizaciju svrstaju ne samo među unutarnje pojave nego i među minorna pitanja, budući da je njezina struktura samo jedan “poseban i tipičan” način decentralizacije i u odnosu na nju “razlikuje se samo po stupnju, a ne po naravi”.²²²

1. *Federalna država znači jedinstvenu međunarodnu osobnost.* Federalna se država pojavljuje sama u međunarodnoj trgovini. Samo ona ima *jus belli, jus legationis* i *jus tractatum*. Dok bi u ovoj posljednjoj točki pozitivno pravo imalo nekih iznimaka, one proizlaze iz federalnog, a ne iz međunarodnog prava. Usto, međunarodno pravosuđe pripisuje federalnoj državi delikte koje su počinile države članice. “Ukratko, države članice ne pojavljuju se pred Sudom za ljudska prava.”²²³

2. *Federalna država pretpostavlja jedinstveno državljanstvo.* Neke federalne države imaju samo jedno državljanstvo, no najčešće federalna država i država članica federacije imaju svaka svoje, i ta je dvojnost karakteristična za federalnu državu. No nema dvojnog državljanstva u smislu uobičajenom u međunarodnom pravu. Ista je osoba u federalnoj državi državljanin samo jedne suverene države, dok istodobno ima državljanstvo ili pripadnost državi članici federacije. Unitarno se obilježje još jasnije pokazuje kad je federalno državljanstvo, kao u Sjedinjenim Državama, primarno, a državljanstvo države članice u kojoj netko ima prebivalište stječe se istodobno kad i federalno. Manje je istaknuto kad federalno državljanstvo proizlazi iz državljanstva jedne od država članica, ali i to je tako samo po unutarnjem pravnom poretku federalne države.

3. *Federalna država pretpostavlja jedinstvo teritorija.* Nacionalni teritorij sačinjavaju svi teritoriji država članica, ali on često uključuje i dijelove tla koji su podčinjeni isključivo federalnoj državi, bilo da je riječ o federalnim okruzima, teritorijima, kolo-

nijama ili pak o nekoj ovisnoj zemlji, kao što je to bio režim *Reichslanda* u *Alsace-Lorrainei* u njemačkom carstvu.²²⁴

B. – *Federalna država je politička jedinica u smislu ustavnog prava:*

1. *Federalna država ima vlastito ustavno uređenje* koje je utvrđeno federalnim ustavom, a izradila ga je federalna vlast koja ima puni suverenitet.

2. *Federalni organi stvaraju državno zakonodavstvo.* U federalnoj državi nacionalno se zakonodavstvo obraća izravno pripadnicima država članica koji su također i njezini državljani, i to je zakonodavstvo svima zajedničko.

3. *Federalna država ima upravnu vlast.* Što se tiče područja njezine nadležnosti, federalna država ima upravne ovlasti koje koristi bilo putem izravne uprave (Sjedinjene Države), bilo posredstvom upravnog aparata država članica koji ona nadzire i kontrolira (Njemačka), bilo kombiniranjem tih dvaju sustava (Austrija).²²⁵

4. *Federalna država ima pravo suditi.* Ona ima vlastite sudove, posebno jedan vrhovni sud kojemu je zadatak rješavati sukobe između država članica.

146. – **Pluralitet federalnih država.** – No političko jedinstvo cjelokupne federalne države ne isključuje postojanje *pluraliteta sastavnih elemenata* koji sami stvaraju potpune političke cjeline.

Njihov državni karakter predmet je brojnih nesuglasica. Taj je spor teško riješiti i okončati jer su odabrane definicije često bile u funkciji situacije u koju se tako željelo dovesti države članice, *Gliedstaaten Einzelstaaten*. Više ili manje svjesno, na pravnike je utjecala njihova politička pripadnost i lokalno podrijetlo, kao na pruske i bavorske autore koji su se sukobljavali u wilhelmovskom *Reichu*.

Ne možemo ovdje, kao što to čine oni koji se bave međunarodnim pravom, državu definirati prema njezinom položaju u

²²² J. L. Kuntz, “Une nouvelle théorie de l’Etat fédéral”, u: *Revue du droit international et de législation comparée*, 1930, str. 856; H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Vienne, 1925.

²²³ J. L. Kuntz, *op. cit.*, str. 867.

²²⁴ Vidjeti Cl. Colliard, *op. cit.*, br. 127.

²²⁵ Vidjeti M. Mouskhély, *La théorie juridique de l’Etat fédéral*, Thèse Droit, Paris, 1931, str. 151.

međunarodnom društvu. Pojam do kojega se na taj način dolazi posve je relativan.²²⁶ On varira ovisno o napredovanju ili nazadovanju organiziranja međunarodnih zajednica, čitavih ili djelomičnih.

Do objektivnog pojma države može se, naprotiv, doći zahvaljujući originalnim obilježjima njezine unutarnje organizacije. Ona mora biti istodobno individualizirana i završena. S jedne strane, sredina koju ona tvori mora se jasno razlikovati od drugih državnih sredina (granica i državljanstvo); s druge strane, politička organizacija mora imati vlastiti sustav upravnih i ustavnih institucija. Postojanje države tako se pokazuje po prisustvu potpune vlasti, odnosno ne samo upravne nego i zakonodavne i sudske, vlasti koja se strogo odnosi na jednu teritorijalno lokaliziranu ljudsku zajednicu.

S toga gledišta, unitarna država ili federalna država, koje bi se moglo nazvati državama prvog stupnja, ne razlikuju se od države članice federacije, države drugog stupnja, osim po razini moći. Kao što je to vrlo dobro kazao R. Carré de Malberg kad je uspoređivao federalnu državu i državu članicu federacije, prva uživa *summa potestas*, najvišu vlast, dok druga ne ide do apsolutne neovisnosti, "nego obje imaju barem svojstva i naznake moći iste naravi po tome što jedna i druga pretpostavljaju moć utemeljenu na vlastitoj snazi volje i djelovanju zajedice kojoj pripadaju... Objе dakle istodobno uključuju zajednicu koja vlada sobom, bilo u potpunosti, bilo barem u dijelu svojih nadležnosti. Zbog toga su prvo (suverenitet) i drugo (autonomija) obilježja države."²²⁷

147. – Ustavna autonomija država članica federacije. – Individualnost države članice federacije povijesno proizlazi iz njezinog prijašnjeg položaja odvojene države ili države članice neke konfederacije, odnosno, u oba slučaja, suverene države. Njezin ulazak u federalnu državu ne povlači stapanje s njom,

²²⁶ Vidjeti G. Scelle, *op. cit.*, str. 70.

²²⁷ "La question du caractère étatique des Pays allemands" i čl. 76 Weimarskog ustava, u: *Allemagne depuis la guerre*, Pariz, Strasbourg, 1925, Lib. gén. du droit, I. serija, str. 47.

nego samo okupljanje s drugim elementima koji su dotad bili odvojeni ili ne toliko blisko povezani. To sugerira i etimologija termina koji se koriste: dok decentralizacija znači više ili manje izraženo popuštanje veza unitarnog režima, federacija se povezuje s paktom o ujedinjenju²²⁸ (vidjeti br. 158).

Čak i kad bi se federalna država formirala razdvajanjem, federalne jedinice imaju stanovitu koherenciju, prethodnu ili virtualnu, koja u potpunosti može nedostajati decentraliziranoj administrativnoj jedinici.

Provjera individualnosti države članice federacije nalazi se u činjenici da bi je nestajanje federalne države ne samo ostavilo na životu kao državu nego bi joj, preuzimanjem ostatka državnih atributa, omogućilo da se odmah ponaša kao suverena država, sa svim organima potrebnim za funkcioniranje.

1. *Država članica federacije ima ustavno uređenje koje je njezino vlastito djelo*, koje je slobodno uspostavila njezina ustavna vlast i slobodno ga može mijenjati, pod uvjetom da poštuje federalni ustav.

2. *Ustavno uređenje države članice federacije tvori potpuni državni sustav*, koji ima sve organe preko kojih se državna vlast obično manifestira. Autonomija države članice uključuje ne samo administrativnu autonomiju, odnosno izvršavanje zakona shvaćenih u najširem smislu, nego i zakonodavnu autonomiju, odnosno pravo donošenja zakona, i sudsku autonomiju, odnosno pravo njihove primjene odlukama vlastitih sudova.

3. *Država članica federacije na čelu nema službenike koji su pod nadzorom nego prave upravljače*. Vladari, predsjednici i ministri rade s punim ovlastima koje federalni ustav priznaje državama članicama, osim restrikcija koje su izričito uvedene. Organi države članice, uzeti u cjelini, gospodari su svoga pravnog režima i svojih postupaka. Obavljanje njihovih nadležnosti ne podliježe nikakvom upravljanju, kontroli ili uplitanju federalnih neustavotvornih organa. Kad bi bilo drugačije, usprkos terminologiji koja se rabi, ne bi se radilo doista o federalnoj državi.

4. *Političko uređenje države članice federacije po ustavu je krućog tipa*. Zakonodavna vlast unitarne države uvijek može poja-

²²⁸ Od latinskoga *foedus*, genitiv *foederis*, ugovor, sporazum.

čati ili smanjiti stupanj regionalne ili lokalne decentralizacije. Nasuprot tome, nadležnosti države članice ne mogu se umanjiti ili ukinuti bez njezine suglasnosti ili barem njezinog sudjelovanja u tome, jer ona, kao što ćemo precizirati, sudjeluje i u oblikovanju volje federalne države.

148. – Prožimanje ustavnih uređenja federalne države i uređenja država članica federacije. – Ovdje se izravno pojavljuje drugi vid fenomena federativnosti, koji se naziva zakonom sudjelovanja. U pluralističkoj strukturi federalne države postoje, kako je već primijetio Alexis de Tocqueville govoreći o Sjedinjenim Državama, dva razdvojena društva, ali “angažirana i, ako se tako može izraziti, isprepletena jedno s drugim”.²²⁹

Federalni ustavni poredak nije poredak običnog pripajanja koji ispod zajedničkog unitarnog uređenja ima mnoštvo posebnih uređenja. Ne postoji obično instaliranje federalne države iznad država članica, nego međusobno prožimanje i sudjelovanje.

Na političkom planu, federalna država i države članice federacije moraju ići istim korakom, izbjegavati sukobe, održavati dobro sporazumijevanje i ostati stalno zajedno u djelovanju i osjećanjima. “Centralna se vlast mora, skrbeći za potrebe cjeline, dobrohotno odnositi prema vlastima pojedinih dijelova. Šef države sa svoje strane duguje vjernost zajedničkoj državi. Dvije se države međusobno nadopunjuju.”²³⁰

Ta se komplementarnost institucionalno pokazuje prožimanjem i uzajamnim djelovanjem federalnih organa i organa država članica federacije. Zahvaljujući posebnoj organizaciji političke moći, ako članice federalne države nemaju same suverenu vlast, sudjeluju u njoj kao organi federalne države. Prema jednoj pomalo skolastičkoj, ali vrlo izražajnoj distinkciji, država članica federacije sudjeluje ne samo u vršenju nego i u stvaranju volje čitave države, “u samoj biti njezinog suvereniteta”.²³¹

A. – *Države članice federacije sudjeluju u stvaranju federalnog ustavnog uređenja.* To sudjelovanje posebno je važno na normativnom, ustavnom i zakonodavnom planu.

1. *U organizaciji federalne ustavne vlasti,* osim neizravnog sudjelovanja koje obično znači uključivanje u zakonodavni postupak, jedan se izravni udio osigurava državama-članicama u svim izražavanjima federalne volje koji uključuju zamjenu ili promjenu postojećeg ustava. Postoje velike razlike u prihvaćenim režimima revizije, ali “u duhu je federalizma da se revizija prihvatiti apsolutnom većinom svih članica, ili čak kvalificiranom većinom.”²³²

2. *U organizaciji zakonodavne vlasti,* dvodomnost, koja se u unitarnoj državi tiče samo političke oportuniteti i ustavne ingenioznosti, u federalnoj državi postaje nužnost. U drugom domu države-članice su zastupljene kao takve “kao konstitutivni elementi federalne države, i ne u odnosu na njihovu pojedinačnu važnost. Svaka zasebna država ima isti broj zastupnika kao i ostale države-članice, ma kakva bila razlika među njima u veličini teritorija i broju stanovnika”.²³³

B. – *I obrnuto, ustavno uređenje federalne države ograničava stvaranje i kombiniranje političkih uređenja država članica federacije.*

1. *Federalno ustavno uređenje nameće neka načela, a kadšto i neke oblike ustavne organizacije država članica federacije:* demokratsku ili komunističku inspiraciju, broj i sastav organa, širinu prava glasa itd.

2. *Federalno ustavno uređenje više ili manje smanjuje zakonodavne nadležnosti države članice federacije.* Po logici federalizma, država članica federacije nadležna je po općem pravu, a federalna država po onome što joj se dodijeli; ali susreće se i obrnuto rješenje. Uostalom, uglavnom posvuda postoji mješovito zakonodavno područje.

3. *Federalno ustavno uređenje ima tijelo sposobno presuđivati u sporovima između federalne države i država članica federacije.* Najčešće se potvrda i tumačenje federalnih obveza traži od sud-

²²⁹ *De la Démocratie en Amérique*, Pariz, 1835.

²³⁰ J. C. Bluntschli, *La Politique*, Pariz, 1897, prij. Riedmatten, str. 263.

²³¹ Louis le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Thèse Droit, Pariz, 1896, str. 601.

²³² Sh. Durand, *Confédération d'Etats et Etat fédéral*, op. cit., str. 90.

²³³ L. le Fur, op. cit., str. 621.

benog tijela u čijem formiranju država članica federacije može imati udjela (v. br. 127).

149. – Mnogostrukost i raznolikost federalnih država. – Obilježja koja smo izdvojili, ako i dobro ocrtavaju složenu sliku federalne države, ipak ne pokazuju posvuda jednaku širinu ni istu krivulju.

Danas federalna država pokriva najveći dio svijeta. U Americi je to poredak svih velikih država: Sjedinjenih Država, Kanade, Meksika, Brazila, Argentine, Venezuele itd...; u Europi SSSR-a, Jugoslavije, Švicarske i Njemačke; u Aziji i u Oceaniji Indije, Indonezije, Australije; u Africi Južnoafričke Unije.

Na tim različitim zemljopisnim širinama, u srcu starih država i u novima, načela autonomije i sudjelovanja nemaju istu ulogu. Ona stvaraju veliki broj rješenja, svjedočeći tako o krajnjoj elastičnosti prilagodbe federativnih formula. Federalna država može biti monarhijska ili republikanska, pa čak ima i monarhija koje su u federalnom savezu s republikama. Federalna država može biti instrument nacionalnog širenja, tako da se nove države članice federacije postupno stvaraju ili prihvaćaju, ili, obrnuto, zatvoreni sustav, povijesno ljubomorani na svoje podrijetlo i posebnosti. Može se proširivati dvostruko i trostruko, tako da država članica federacije i sama postaje federacija drugih autonomnih jedinica, "država-članica nekog drugog reda" (J. L. Kuntz), država u trećem stupnju, prema terminologiji koju smo prije predložili (v. br. 146).

Kao i svaka politička tvorevina, ali još više zbog svoga mješovitog karaktera, federalnu državu potiču dvije suprotne tendencije. Jedna smješta središte gravitiranja sustava u federalnu državu, tako da joj povjerava većinu nadležnosti, a rjezina se aktivnost u većini slučajeva manifestira izravno. Druga ostavlja državama-članicama najveći dio javnih zadaća i obično djeluje među njima kao posrednik. Te se orijentacije može sistematizirati tako da se razlikuje federalne države "s unitarnom tendencijom" i federalne države "s konfederalnom tendencijom".

No u stvarnosti te se sklonosti ne javljaju na jednostavan i jasan način. Skrivaju se iza drugih elemenata ili se miješaju s njima. Federalizam varira ovisno o razdoblju, o narodima, o ide-

ologijama, kao što ćemo vidjeti u opisu nekih suvremenih federalnih država.

150. – Američki federalizam. – Amerikanci sa sjevera su, uz Alexandra Hamiltona, izumitelji novog tipa države, a to je, koncem 18. stoljeća, federalna država. Konfederacija država, jedini sustav koji su dotad poznavali i prakticirali od 1781. do 1787, prouzrokovao im je više neugodnosti nakon pobjede nego tijekom rata protiv Engleza. Nakon poraza Konvencije iz Annapolisa (1786), Konvencija iz Philadelphije, okupljena sljedeće godine, odlučila je, čim su rasprave otpočele, da se mora uspostaviti nacionalna vlada, koja uključuje zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Tako bi cijela Unija tvorila potpunu državu, sposobnu predstavljati zajedničke interese, ali bi tako ujedinjene države, premda bi im se suzila neovisnost, ostale države.

Na taj je način federalizam ušao u simbiozu s demokracijom. Federalna vlada postaje vlada pravog političkog tijela, koja ima vlast da razrezuje i ubire poreze, donosi i primjenjuje zakone, dok je prije imala kontrolu nad narodima država samo preko tih država. Kako je rekao James Wilson, iznad svakoga građanina su dvije vlade, ali obje su namijenjene narodu, obje bdiju nad njim putem neovisne vlasti. Tako je riješen problem o koji se prije spotala konfederacija, problem otpora i inercije jedne države u odnosu na naloge nacionalne vlade. Budući da može izravno djelovati na pučanstvo, ona više ne treba koristiti prisilu u odnosu na države. Istodobno je taj mješoviti sustav koji se, s Medisonom, mogao nazivati polunacionalni-polufederalni, dvojnošću organa omogućavao da se rješavaju pitanja proporcionalnosti ili jednakosti zastupanja. Ono je, senatu ravnopravno, u zastupničkom domu za sve države bilo u proporciji s brojem njihovog stanovništva.

To je ravnopravno zastupanje od senata stvorilo federalni organ u pravom smislu, budući da svaka država, bez obzira na broj stanovnika (New York s 13.500.000, Nevada s 110.000 duša) ima pravo na dva mjesta. Osim sudjelovanja u zakonodavstvu i glasovanja o proračunu ravnopravno sa zastupničkim domom, senat daje "svoje mišljenje i pristanak za nominiranje funkcionara koje određuje predsjednik, kao i za zaključivanje sporazuma". Zauzvrat, predsjednik je unitarni organ. Uz potpred-

sjednika jedini je čovjek kojega je izabrao narod svih država. Njegova je funkcija "paziti da se zakoni Sjedinjenih Država vjerno izvršavaju" te upravljati svim ministarskim aktivnostima. Budući da nije politički odgovoran pred kongresom, predsjednik ima vrlo široke ovlasti koje, za razliku od šefa parlamentarne države, osobno obnaša (v. br. 53 i dalje).

Federalni vrhovni sud dopunjuje federalnu vladu. Njegova je važnost golema, budući da su u američkom sustavu sudovi vrhovni regulatori svih prva, kako Unije, tako i država. Znamo da je to političko djelovanje putem sudske prakse omogućilo da se govori o "Vladavini sudaca" (v. br. 124).

Od 13 broj se država postupno popeo na 50, s time da je 49. bila Aljaska (1958), a 50. Havaji (1959). Kad neki teritorij dostigne određeni stupanj naseljenosti i zrelosti prima se u Uniju. Njegovo je ustrojstvo obvezno republikansko. Ustvari, osim u jednodomnoj Nebraski, nakalemljen je na federalnu strukturu. U načelu država članica federacije ima primat, zadržavajući sve ovlasti koje ustav nije izrijekom povjerio federalnoj državi (sustav nazvan *izričite ovlasti*). Usto, deset prvih amandmana koji su svi prihvaćeni 1791. i sačinjavaju nešto kao "deklaraciju o pravima" američkog ustava, u početnom su razdoblju postavili znatna ograničenja federalnoj vlasti.

Od 1787. do naših dana položaj nacije i država članica jako je varirao. Početkom 19. stoljeća federalna je nadležnost imala tendenciju širenja u ime teorije *implicitnih ovlasti*, koju je formulirao predsjednik Jefferson u povodu pripojenja Louisiane (1803) i koju je potom prihvatio Vrhovni sud. Zatim dolazi do snažne federalističke reakcije izražene u Calhounovoj (1782-1850) doktrini. Po njoj, suverenitet pripada državama-članicama. Prema tome, one imaju pravo *veta* ili *poništenja* akata federalne vlasti. Krajnja sankcija njihovog protivljenja je secesija. Istoimeni rat (1860-1865) okončava člansku ili, kako su je neki nazivali, "međunarodnu" koncepciju američke Unije. Premoć federacije je osigurana. To je "trijumf Nacije" (Jacques Lambert).

Međutim, dominantna koncepcija od 1870. do 1940. i dalje je koncepcija "dvojnog" federalizma, po kojoj u svakoj državi postoje dvije vlade, jedna državna i jedna Sjedinjenih Država, a ovlasti koje nisu ustavom dodijeljene Uniji pripadaju državi. No

ekonomska kriza i rat doveli su do opće intervencije Unije. Više nema rezerviranog područja koje ona ne bi mogla zahvatiti. Mnijenje postavlja federalne institucije mnogo iznad državnih. Nedavno je predsjednik Kennedy uspio dosta lako slomiti otpor guvernera Mississippija, Barnetta, te osigurati poštivanje klauzula o primatu ustava i njegovog četrnaestog amandmana koji lokalnim vlastima zabranjuje da se koriste svojim ovlastima kako bi razdvajali rase (upis crnog studenta Mereditha na Oxfordsko sveučilište, 24. rujna 1962).

151. – Švicarski federalizam. – "Sama konfiguracija Švicarske uzrokovala je spontano stvaranje niza malih autonomnih država, koje su prirodno stvorene za politički režim slobodne i osobne vlade... Jedini neumjesni i pretjerani pokušaj centralizacije – koji je, uostalom, Švicarskoj nametnula strana sila – uspostavljanje Švicarske republike, bijedno je propao."²³⁴

Međutim, godine 1848. i Švicarska je prešla od konfederacije na federalnu državu. Sedam katoličkih kantona koji su formirali odvojenu federaciju, *Sonderbund*, bilo je vojno pobijeđeno i silom reintegrirano u konfederaciju, čije su institucije stubokom izmijenjene. Po američkom modelu uspostavljeno je Nacionalno vijeće koje bira narod i Vijeće država u kojem su po dva poslanika iz svakog kantona. Međutim, bojeći se svake osobne vlasti, umjesto da na čelo federalne države postavi jednog *Landamanna*, ustav ustanovljava kolektivno tijelo, Federalno vijeće, koje biraju oba vijeća koja su okupljena u skupštini i o njoj ovise (v. br. 58).

Integralna revizija iz 1874. naknadno je federalnom sudu koji je ojačan i postao trajan, stavila u nadležnost rješavanje federalnih sporova koji su dotada bili u nadležnosti političkih organa. Federalni sud u Lausanni nadležan je da odlučuje o ustavnosti kantonálnih zakona (v. br. 125 i 126). Naprotiv, ne može ocjenjivati ustavnost nacionalnih zakona. Ta bitna restrikcija, kao i tradicionalne političke tendencije i kontinentalni pravni utjecaji, postavljaju ulogu sudaca u švicarskom federalizmu daleko iza širenja sudbene vlasti u američkom.

²³⁴ P. Etter, *La Démocratie suisse*, Olten et Constance, Otto Walter, 1934.

Tu je pokretački element sam narod, budući da su institucije poluizravne demokracije, također 1874, unesene u federalni okvir. Konzultiranje naroda, već obilno razvijeno na kantonalnoj razini, izavalo je postupnu promjenu ustava u korist federalne države. "U sedamdeset godina koje dijele 1848. od 1914, razvoj sa stalnom tendencijom ka centralizaciji dovodio je do revizije ustava svake tri godine. U trideset i sedam godina od početka Prvog svjetskog rata do 1951, Švicarska je dosta daleko od unitarne države. Nema zajedničkih kriterija za ocjenjivanje nekog švicarskog kantona i nekog francuskog departmana, a povećanje federalnih ovlasti ne proizlazi iz slabljenja kantonalnih vlasti, nego iz proširenja državnih nadležnosti. Tu je riječ više o napretku etatizma nego centralizacije."²³⁵

152. – Njemački federalizam. – Kao i u Švicarskoj, i u Njemačkoj federalizam djeluje prirodno, samo što ovaj put ne proizlazi iz tla nego više iz psihologije ili čak iz instinkta. U svojoj *Théorie naturelle de l'Etat comme fondement de toute science politique* (Prirodnoj teoriji države kao temelju svake političke znanosti), Constantin Franz, najglasovitiji predstavnik njemačkog federalizma, suprotstavlja svoju realističku koncepciju pluralističkih struktura apstrakcijama koje od 16. stoljeća ne prestaju osvajati teren i koje su, po njemu, u okviru klasične škole, pobijedile s Rousseauom i Montesquieuom.

Da se ne vraćamo previše u prošlost, Germanska konfederacija (1815-1866) i Konfederacija sjeverne Njemačke (1867-1871) prethodile su federalnoj državi koja je u Njemačkoj poprimila tri različite ustavne forme, u godinama 1871, 1919. i 1949, s unitarnim prekidom od deset godina, od 1935. do 1945.

A. – *Wilhelmovski Reich* ili *Kaiserreich*, istodobno dok prelazi od konfederacije do federalne države, postiže njemačko jedinstvo. Državama koje tvore Konfederaciju sjeverne Njemačke priključuju se južne njemačke države. Tako ugovoreni sporazumi prethode izradi ustava od 16. travnja 1871.

²³⁵ W. E. Rappard, "La centralisation en Suisse", u: *Rev. française de science politique*, 1951, str. 137 i 135. Također vidjeti G. Bridel, *Esprit et destinée de la Constitution fédérale de 1848*, Pub. de l'Univ., Lausanne, 1949.

Taj ustav zadržava neka obilježja konfederacije. Države članice federacije ostaju monarhije (uz izuzetak triju hanzeatskih gradova). One čak i teorijski zadržavaju svoj suverenitet, koji je postao zajednički u pogledu upravljanja kolektivnim interesima, ali ne i napušten.

Vrhovna federalna vlast pripada *Bundesratu* ili Federalnom vijeću čije članove suvereno određuju članice konfederacije. One u vijeću imaju od jedan do sedamnaest glasova, ovisno o važnosti koja im se priznaje. Tako formirana skupština mnogo je više diplomatski kongres nego parlament. Šef države sam bira, imenuje i instalira svoje predstavnike koji svi moraju jednako glasovati. Ministri zasjedaju radi velikih poslova, funkcionari radi manjih, a značajna je uloga dodijeljena trajnim povjerenstvima. *Bundesrat* mora sprječavati sukobe između država-članica ili između njih i carstva. On najprije nastoji rješiti spor diplomatski, sporazumijevajući se sa zainteresiranom državom-članicom. Ako ne uspije, carsko će zakonodavstvo, koje proizlazi iz njega i iz *Reichstaga*, presuditi.

Ustvori, personalna unija carstva i pruske monarhije, kumuliranje funkcija kancelara *Reicha*, pruskog ministra-predsjednika i predsjednika *Bundesrata*, carstvu daju izgled ograničene monarhije. Premda pravno ograničene, na unitarnom planu od strane *Reichstaga*, a na planu članica od strane *Bundesrata*, ovlasti cara koji imenuje i otpušta kancelara bez političke odgovornosti pred skupštinama, zapravo su vrlo velike.

Od 1870. do 1919. godine "carska funkcija naglo dobiva na vanjskom prestižu, istiskujući malo-pomalo prusko kraljevstvo u korist osobe monarha i Berlinskog dvora..." Istodobno jako rastu nadležnosti carskih službi, *Reichsämters*, s tendencijom pretvaranja u ministarstva. "Taj birokratski skup istodobno umanjuje važnost *Bundesrata*."²³⁶

Usprkos formalnom poštovanju koje im daje njihov monarhijski karakter, položaj država-članica zapravo je nepovoljniji od položaja američkih država ili švicarskih kantona. Njemački ustav "isključuje svako neugodno preciziranje i ostavlja stanovitu prazninu između cjeline i dijelova. Tako se često Carstvu daje

²³⁶ Ed. Vermeil, *L'Allemagne contemporaine*, Aubier, 1952, sv. I., str. 188 i 189.

pravo donošenja zakona, ako to smatra prikladnim, u predmetima koji, dok ono ne upotrijebi svoja prava, ostaju u nadležnosti pojedinih država. Također se načelno tvrdi da zakon Carstva uvijek isključuje zakon pojedine države: *Reichsrecht bricht Landesrecht*. Tako moć Carstva stalno raste. Širi se sa svakim novim zakonom koji donese.”²³⁷

B. – *Weimarski Reich*, prijelazni oblik između federalne države i složene unitarne države, naslijedio je *wilhelmovski Reich*, koji je i sam bio prijelazna faza između konfederacije i federalne države. Struktura mu je i dalje federalna u toj mjeri što države, koje se odsad nazivaju “zemlje”, imaju svoje zakonodavstvo, svoju upravu i svoje sudstvo, dakle imaju na svojem području državnu vlast, *Staatsgewalt* (ustav od 19. kolovoza 1919, čl. 5). No zemlje, čiji se broj popeo na 17, postaju prostorno nestalne i u *Reichsratu* su zastupljene prema broju stanovnika. Tradicionalno načelo da je pravo *Reicha* iznad prava zemalja iznova je potvrđeno (čl. 13), uz dodatak izričito istaknutih zakonodavnih prava *Reicha*, po broju tako opsežnih da se može zapitati gdje prestaju njegove ovlasti (čl. 7, 8, 9, 10, 11, 17).

Novi federalni organ, nazvan *Reichsrat*, umjesto istaknutog položaja *Bundesrata*, ima slabiju poziciju u odnosu na glavne organe *Reicha*, predsjednika i *Reichstag*. On više nema pravo, koje je prešlo na vladu *Reicha*, donositi upravne uredbе. On još samo sudjeluje u zakonodavstvu, s pravom zakonodavne inicijative i prethodnog mišljenja u odnosu na *Reichstag*, bez mogućnosti da zaustavi projekt koji je pokrenut. Njegova se suglasnost nikada ne traži kao uvjet za prihvaćanje nekog zakona, a njegovo protivljenje može, pod nekim okolnostima, uzrokovati referendum.

Naposlijetku, bez razlike i restrikcija, sve može izmijeniti Narodni dom, *Reichstag*, s interveniranjem samoga naroda ili bez njega. Na taj način weimarski federalizam nema nikakve prave zaštite. Nikakva ustavna prepreka ne brani federalni status, pa čak ni postojanje *Ländera*.

Svojom uobičajenom strogošću, R. Carré de Malberg je već 1924. godine negativno zaključio svoju analizu državnog karak-

²³⁷ J. C. Bluntschli, *op. cit.*, str. 269.

tera *Ländera*: “Vrhovni organ weimarskog *Reicha* je njemački narod. To više nije *Bundesstaat*, nego *Volkstaat*”.²³⁸ Tijek događaja, a poglavito velika ekonomska kriza, trebali su potvrditi tu dijagnozu, s tom razlikom što *Bundesstaat* ipak neće biti žrtva *Volkstaata*. Federalna država i demokracija opadati će i propasti zajedno.

C. – *Hitlerovski Reich* zahvatio je u srž poteškoća koje je održavao i razvijao kompromis iz 1919. Od 1927. godine planovi za reformu uzalud su se umnažali. Gotovo su svi od Njemačke namjeravali stvoriti složenu unitarnu državu, ali dosta široko decentraliziranu.²³⁹ Nationalsocijalizam je mnogo radikalniji. I sam već centraliziran kao stranka, morao je brzo ukinuti autonomiju zemalja članica federacije i sve federalne institucije.

Organi država-članica, vlade i skupštine, najprije su izmijenjeni, potom podčinjeni ili zamijenjeni drugima te napokon uklonjeni. *Reichsrat* je ukinut 14. veljače 1934. “U manje od pet godina Njemačka će prijeći veći put nego što je onaj za koji su joj trebala stoljeća da ga prođe.”²⁴⁰ Ostaju još, pod različitim imenima, samo administrativni okruzi, dosta široko dekoncentrirani, ali bez političkog sadržaja. Do sloma režima dolazi nakon jednoobrazne podjele zemlje na 30 ili 40 županija – *Gaue*.

D. – *Federalna republika zapadne Njemačke* obilježava jasnu reakciju ne samo protiv hitlerovskog centralizma nego i protiv nedostataka i slabosti weimarskog federalizma. Zaustavljajući potpuni raspad, temeljni zakon od 8. svibnja 1949. “jest i nastojao je biti više federalan, manje centralistički od ustava iz 1919. ...Premda priznaje opće teritorijalno preuređenje, više vodi računa o postojanju nezavisnih *Ländera*. Dodjeljuje im više prava, više moći. U manjoj mjeri ih tretira kao da su svi zajedno stopljeni u jednu cjelinu, u jedinstvo u kojemu se gubi njihova individualnost. Udio pluralizma je veći, a unitarizma manji.” Osobito je naglašenije sudjelovanje država-članica u centralnoj vladi. *Bundesratu*, federalnom organu, povećan je utjecaj u odnosu na *Reichsrat*. On ima apsolutni zakonodavni veto, koji,

²³⁸ *Op. cit.*, str. 76.

²³⁹ Vidjeti Ed. Vermeil, *op. cit.*, sv. II, str. 36 i dalje.

²⁴⁰ Ch. Rousseau, *Droit international public*, Rec. Sirey, 1933., str. 126.

međutim, *Bundestag* može poništiti običnom većinom. Isto je tako povećana upravna autonomija vlasti država-članica, premda u odnosu na 1919. u temeljnom zakonu nema mnogo više od ograničenih ispravaka. Nekoj se zemlji mogu oduzeti ustavna prava samo ako se dvije trećine vlada zemalja udruže protiv nje. Federalni zakoni koji napuštaju normalno razlikovanje ovlaštenja moraju dobiti većinu u *Bundesratu*. Naposljetku, o podjeli na zemlje, odnosno o federalnom obliku države, kao i o načelu njihovog sudjelovanja u zakonodavstvu isključena je svaka revizija.²⁴¹

153. – Sovjetski federalizam. – Za razliku od američkog, švicarskog i njemačkog federalizma, koje se može okarakterizirati kao tradicionalne ili povijesne, u kojima je federalna država nakalemljena na neku prethodnu konfederaciju, sovjetski je federalizam revolucionaran. On je čak dvojako takav: kao nasilan prekid s carističkim unitarnim, centraliziranim i asimilatorskim carstvom i, po Lenjinu, kao instrument u službi komunističkog režima “kao prijelazni oblik prema potpunom jedinstvu različitih naroda”.²⁴²

Ako Lenjin prihvaća federalizam usprkos načelnim osudama Marxa i Engelsa, razlog je u tomu što je revolucija iz 1917. izvorno gotovo isto toliko nacionalistička koliko i socijalistička; i u tomu što, iako je budući SSSR teritorijalno jedan blok, njegovo je stanovništvo, naprotiv, podijeljeno na mnogobrojne etničke i lingvističke grupe, s tridesetak različitih nacionalnosti.

Sovjetski federalizam, potvrđen ustavom iz 1936, pod osobnim Staljinovim utjecajem, poprma vrlo osebujna obilježja. “Nacionalan po formi”, pa se posljedice toga vrlo jako osjećaju u njegovoj organizaciji; “komunistički po sadržaju”, pa njegove institucije tako rade da nikada ne priječe politiku federalne vlade, koja je u službi partije.

²⁴¹ Ch. Eisenmann: “Bonn et Weimar, Deux Constitutions de l'Allemagne”, u: *La documentation française, notes et études documentaires*, br. 1337, 3. lipanj 1950. Vidjeti Jean de Solanges, *les Institutions fédérales de l'Allemagne occidentale*, Matot-Braine, Reims, 1959.

²⁴² *Thèse sur les questions nationales et coloniales*, 1920.

A. – *Sovjetski federalizam ne vodi računa o državama nego o nacionalnostima.* Tako on stvara skup zajednica koje se više ili manje međusobno prožimaju i podijeljene su u četiri kategorije:

– *Republike članice federacije:* Od četiri 1924. godine, popele su se na šesnaest 1940. Republika članica federacije može proizići iz promaknuća jedne republike ili autonomne pokrajine. Može poteći i od države koja je prije bila neovisna ili jednog njezinog dijela. Prema Josifu Staljinu, republika članica federacije mora predstavljati samostojnu masu od barem milijun ljudi s jednom jasno dominantnom nacionalnošću (izvještaj sa 7. izvanrednoga kongresa Sovjeta, 25. studenog 1936). Države-članice su “suverene i jednake u pravima” (čl. 15). One se slobodno ujedinjuju (čl. 13) i zadržavaju pravo da slobodno iziđu iz unije (čl. 16). Teritorij im se ne može mijenjati bez njihove suglasnosti. Nakon amandmana od 1. veljače 1944, republike-članice čak mogu imati svoju diplomaciju i svoju vlastitu vojsku (čl. 18 a i b).

– *Autonomne republike,* kojih je danas šesnaest, također imaju zasebne ustave i vlade. No one su na nižem stupnju. Nisu “suverene”, nego samo “autonomne”, i nemaju znatna prava koja smo netom naveli. Mogu biti ukinute, kao što je to bio slučaj za vrijeme Drugog svjetskog rata s trima autonomnim republikama Nijemaca s Volge, Čečena-Inguša i Kalmika.²⁴³

– *Autonomne pokrajine* (na ruskome *oblasti*), imaju samo administrativni status, ali odgovaraju jednoj zasebnoj etničkoj skupini. Imaju prava koja nadilaze prava obične pokrajine: mogu izraditi svoj pravni statut uz odobrenje vrhovnog sovjeta države članice federacije, mogu odrediti koji će jezik rabiti uprava, pravosuđe i obrazovanje, može ih kontrolirati viša instancija nego što je neposredno nadređena upravna vlast, savjet ministara ili prezidij republike članice federacije.

– *Nacionalni okruzi* slični su autonomnim pokrajinama po tome što predstavljaju jednu administrativnu jedinicu koja odgovara jednoj zasebnoj etničkoj skupini. Od običnih arondismana razlikuju se po pravu da se upravno osoblje odabire iz redova njihove vlastite nacionalne skupine.

²⁴³ Vidjeti N. Hruščov: *nav. izvj.*, str. 17.

Među republikama članicama federacije ima velikih nejednakosti. Rusija, koja je dobila ime "federativna republika", obuhvaća dvanaest autonomnih republika od šesnaest, pet autonomnih pokrajina od devet i sve nacionalne oblasti. Ona okuplja 60 posto cjelokupnog stanovništva. S druge strane, jedanaest od šesnaest republika-članica nemaju ni autonomnih republika, ni autonomnih pokrajina, ni nacionalnih oblasti. U drugima se te potpodjele odnose samo na dio teritorija, jer vlasti države-članice izravno upravljaju svim ostalim.

Sovjetski federalizam, dakle, uopće nije pravilan i potpun piramidalni sustav. Autonomne republike nisu zastupljene u Vrhovnom sovjetu države-članice. One su, naprotiv, zastupljene u Vrhovnom sovjetu SSSR-a. Po pravima jednak Sovjetu unije i tvoreći s njim Vrhovni sovjet, Sovjet nacionalnosti obuhvaća sve političke cjeline-članice. One u njemu imaju dvadeset pet deputata po državi-članici, dvanaest po autonomnoj republici, pet po autonomnoj pokrajini, jednoga po nacionalnoj oblasti. Tako je najvažnija uloga namijenjena Federativnoj Republici Rusiji koja ima dvjesto poslanika.

Nasuprot tome, *prezidij*, koji također pokazuje federalnu narav Unije, ravnopravo broji šesnaest potpredsjednika, odnosno jednoga po državi-članici.

Ne uzimajući u obzir njegovu veliku složenost, po različitim aspektima koje smo upravo analizirali, sovjetski federalizam poprma opće karakteristike koje su uobičajene za federalnu državu. Ako se držimo tvrdnji iz Ustava, on čak ide i dalje od toga, priznavajući državama-članicama suverena prava na secesiju, na diplomatska predstavništva, na pregovaranje itd... Tako bi uvažavanje nacionalnosti dovelo do samih granica konfederacije.

B. – *No sovjetske federalne strukture ne bi mogle postavljati zapreke ni jedinstvu "klasne strukture", odnosno komunističkom jedinstvu, ni ekonomskom jedinstvu unije.*

1. Komunističko je jedinstvo osigurano:

- a) jedinstvom državljanstva, a ono je sovjetsko (čl. 21);
- b) obvezom republika-članica da budu sovjetske socijalističke republike;
- c) nametanjem istog ustavnog okvira državama-članicama. One moraju imati jednodomni vrhovni sovjet, prezidij i ministarsko vijeće.

d) Nadasve postojanjem jedine stranke čija je centralizirana organizacija protuteža slobodama danima federalnim jedinicama. Ona u svojim rukama drži sva upravljačka mjesta, kako u Uniji, tako i u republikama, pokrajinama i oblastima.

2. *Ekonomsko je jedinstvo zajamčeno:*

a) Tako da se Uniji daju ekonomske, financijske ili socijalne nadležnosti: vanjsku trgovinu, na temelju državnog monopola (čl. 14 h), utvrđivanja nacionalnih ekonomskih planova SSSR-a (j), odobravanje jedinstvenog proračuna SSSR-a, poreza i prihoda namijenjenih proračunu unije republika i lokalnim proračunima (k), upravljanje bankama, poduzećima, industrijskim i poljoprivrednim postrojenjima, kao i trgovačkim poduzećima koja su zanimljiva za cjelokupnu uniju (l), upravljanje transportom i poštom (m), upravu monetarnim i kreditnim sustavom (n), organizaciju državnih osiguranja (o), zaključivanje i oktroiranje zajmova (p), uspostavljanje temeljnih načela iskorištavanja zemlje i podzemlja, šuma i voda (q), organizaciju jedinstvenog statističkog sustava nacionalne ekonomije (s), uspostavljanje temeljnih načela u području obrazovanja (r) i radnog zakonodavstva (t).

b) Putem administrativne strukture koja dijeli ministarstva na tri kategorije:

– "Pan-unionistička" ministarstva koja upravljaju granama uprave koje po prirodi traže potpunu centralizaciju;

– "Federalno-republikanska" ministarstva koja u upravljanju poslovima povezuju ministarstvo unije i odgovarajuće ministarstvo republike-članice;

– Ministarstva republika-članica koja vode poslove stavljene u njihovu nadležnost.

Glavna ekonomska ministarstva, zrakoplovstvo, vanjska trgovina, naoružanje, geologija, električna industrija itd... su pan-unionistički, dok su politička ministarstva, unutarnji i vanjski poslovi samo federalno-republički.

Tako komunistički karakter SSSR-a, kao protuteža nacionalnim tendencijama, vodi prema režimu s naglašenom unitarnom dominantnom crtom. Tu sovjetski federalizam nije više s one nego s ove strane federalizma. Ta dvojnost koju sovjetski pravnici objašnjavaju nemogućnošću da svoju tvorbu svrstaju u klasične ili "buržoasko" kategorije, izaziva vrlo različite ocjene francus-

kih autora. Svi se, međutim, kao i mi sami, slažu u priznanju da nedovoljna obaviještenost o stvarnom funkcioniranju toga sustava ne dopušta kategorično izjašnjavanje.²⁴⁴

154. – Španjolski i talijanski “politički” regionalizam. – Struktura sovjetskog federalizma pokazuje da država može biti neujednačeno federalna. Kao što smo već rekli, odluke španjolskog i talijanskog ustava koje se odnose na politički regionalizam također stvaraju lokalni federalizam.

U Španjolskoj je ustav od 9. prosinca 1931. dopuštao organiziranje jedne ili više regija u autonomne pokrajine. Inicijativa je potekla od općinskih uprava. Izorno tijelo buduće pokrajine prihvaćalo je statut koji je odobravao zakon *Cortesa*. Ovlasti regionalnih uprava u nekim su se predmetima širile na zakonodavno područje.

U Italiji ustav od 27. prosinca 1947. kaže, u članku 115, “da su pokrajine uspostavljene kao autonomna tijela s posebnim ovlastima i vlastitim funkcijama”. Na čelu im je jedan predsjednik, jedna *junta* i jedno regionalno vijeće. Jedan vladin komesar rukovodi upravnim funkcijama koje obavlja država i koordinira ih s funkcijama koje obavljaju regije. One, u granicama koje su utvrđene člancima 117 i 120, mogu biti zakonodavne. Taj prvi regionalizam, “temeljni” ili “općeg prava”, ojačan je i pos-taje “politički” regionalizam u Siciliji, Sardiniji, Trentinu-Alto Adigeu, Friuli-Veneziji Giuliji i dolini Aoste.²⁴⁵

Usprkos proširenim ovlastima regija s onu stranu Pirineja i Alpi, većina autora, oslanjajući se na same ustavne tekstove, podržava stajalište o unitarnom karakteru španjolske ili talijanske države.²⁴⁶

²⁴⁴ Kao osporavanje autentičnosti sovjetskog federalizma, vidjeti osobito M Mouskhély, “Le Fédéralisme soviétique”, u: *Mélanges, travaux et enquêtes*, Faculté de droit et des Sciences politiques de Strasbourg, Institut de Droit et d’Economie comparés, svezak 2, Dalloz, Pariz, 1954. te M. Mouskhély i Z. Jedryka, *Le gouvernement de l’U.R.S.S.*, op. cit.; za suprotna shvaćanja, J. Bruhat i G. de Lacharrière, *l’U.R.S.S.*, Pariz, 1951., kolegij na “Institut d’Etudes politiques”, 1951-52, umnoženo)

²⁴⁵ Vidjeti Pietro Bodda, “Régions, privinces, communes”, u: *La Constitution Italienne de 1948*, Armand Colin, Pariz, 1950.

²⁴⁶ Vidjeti A. Posada, *La nouvelle constitution espagnole*, Sirey, Pariz, 1932, str. 136 i dalje; G. Burdeau, *Traité de science politique*, op. cit., sv. II, str. 343 i dalje.

Ipak je očividno da materijalne i psihološke činjenice, kao i predviđene političke i pravne institucije, nedvojbeno izlaze iz unitarnog okvira. Pokrajina je organska, zemljopisna, povijesna (Sicilija), lingvistička (Aosta), pa čak i rasna cjelina (Katalonija i Baskija) koja ima svoju unutarnju koheziju i privlačnu snagu, često veću no što je ima država-članica u federalnoj državi. Osim toga, ona se temlji na ustavu, a ne samo na zakonu. I nadasve, može samoorganizirati svoje upravne i zakonodavne organe, a ima i određeno rezervirano područje svoje nadležnosti.

155. – Zajednica po francuskom ustavu od 4. listopada 1958. – Zajednica uspostavljena između Francuske i prekomorskih zemalja koje su odgovorile s “da” na referendumu 28. rujna 1958. i tako izabrale državni statut, imala je zajedničko državljanstvo, zajedničkog predsjednika te zajedničke ministre i senat. Nije, naprotiv, imala zajedničku federalnu vladu, nego samo konferenciju premijera. Tako se nalazila na pola puta između federalne države i unije država. Kao rezultat nagodbe, nije mogla potrajati.

XIV. POGLAVLJE

DRŽAVNE UNIJE

156. – Karakteristike i različitosti državnih unija. – Državne unije ili “državne veze”, *Staatenverbindungen* ranije su se nazivale “sistem država”, *To ton akháion sýstema*,²⁴⁷ *systema civitatum*.²⁴⁸

One su u pravoj *institucionalnoj vezi* koja nadilazi obične međunarodne odnose kakve države međusobno imaju. Ta veza također nadilazi:

– *ugovornu vezu* koju svaki sporazum, čak i široki, stvara među potpisnicima;

– *tehničku vezu*, nazvanu “administrativna unija”, koja je, na planu raznovrsnih nadležnosti, ograničena na vođenje jedne međunarodne javne službe.²⁴⁹

– *političku vezu* koja stvara savez utemeljen na postizavanju zajedničkog diplomatskog, a često i vojnog cilja.

No unija država postoji čim neka skupina država unutar međunarodne zajednice oformi politički jasno izdvojen skup, a da pritom ne stvori novu državu.

Takva će se definicija nedvojbeno činiti širokom, ali ta je elastičnost potrebna da se pod istim terminom objedine raznorazni mogući fenomeni koje se označava kao “unije”. Ona je i

posljedica nesigurnosti pravnog rječnika, jer jedni uključuju državne unije u federalizam,²⁵⁰ dok drugi, naprotiv, ubrajaju konfederaciju u jedan od modaliteta unija, utemeljen na jednakosti među državama;²⁵¹ neki, naposljetku, ograničavaju unije na njihove dvije tradicionalne forme, jednu “realnu” i drugu “personalnu”.²⁵²

Mi ćemo prihvatiti srednje stajalište. On točno smješta konfederaciju, ostavljajući joj njezinu originalnu fizionomiju, koja je, naprimjer, vrlo različita od personalne unije. Ona također omogućava da se u termin “unija” uključi, kao što to čini još K. Strupp, skup koji tvore dvije države, od kojih je jedna ovisna u odnosu na drugu.

I. DIO – Konfederacija država

157. – Federalna država i konfederacija država. – Konfederacija država, kako je već rečeno, drugi je tip strukture koji proizlazi iz fenomena federacije.

Konfederacija i federalna država imaju isto podrijetlo i načela. Povijesno gledano, federalna je država proizišla iz federalizma nastalog okupljanjem, kojemu je konfederacija bila jedna etapa. Sociološki gledano, i konfederacija i federalna država donose zakone o autonomiji i sudjelovanju, ali njihove posljedice vode suprotnim smjerovima.

S jedne strane, sastavne su jedinice ne samo autonomne nego i suverene. To su države u punom smislu i gotovo univerzalno prihvaćene kao takve, kao neposredni subjekti međunarodnog prava.

²⁴⁷ Polibije, *Povijest*, 1. II, pogl. 41.

²⁴⁸ Pufendorf, *De jure naturae, et gentium*, 1. VII, pogl. 5, br. 16.

²⁴⁹ Vidjeti Cl. Colliard, *op. cit.*, br. 97.

²⁵⁰ Vidjeti G. Scelle, *Manuel*, *op. cit.*, str. 190 i dalje.

²⁵¹ Vidjeti K. Strupp, *op. cit.*, str. 50.

²⁵² Ch. Rousseau, *Droit international public*, *op. cit.*, str. 95.

S druge strane, zajednički su organi samo rezultat intervencije udruženih država, bez podjele vlasti s unitarnim organima, pa čak i bez postojanja nadređenih političkih institucija, osim u začetku. To više nije "složena država", *Bundestaat*, nego "složenac država", *Staatenbund*.

158. – Definicija konfederacije. – Konfederacija je, dakle, u preciznom smislu riječi, trajni skup država čiji članovi imaju opće, čak i vitalne, zajedničke ciljeve, kao što su sigurnost i mir, pa su stoga vezani trajnim sporazumima i imaju međudržavne operativne i predstavničke organe.

Iz te definicije proizlazi:

1. *da postoji "međunarodnopravna unija"* (K. Strupp), da su članice konfederacije vezane međunarodnim ugovorom, da su njihovi odnosi diplomatski;

2. *da se članice konfederacije mogu povući iz saveza* poštujući uglavke sporazuma kojim je uspostavljen, da one, prema tome, imaju pravo na secesiju;

3. *da se konfederalna djelatnost ograničava na neke bitne točke.* U tom pogledu konfederalni sporazum mnogo bolje nego federalni ustav ostvaruje proudhonovski ideal federativnog ugovora, prema kojemu ugovorne strane "sklapajući sporazum, pojedinačno dobivaju više prava, sloboda, ovlasti i vlasništva nego što ih se odriču".²⁵³ No "napuštena" prava odnose se na politički bitna područja, obično diplomatska i vojna;

4. *da su države članice konfederacije u vezi samo preko svojih vlada*, a da građani pripadaju samo jednoj državi. Nema zajedničkog teritorija, ni zakonodavne ni sudbene organizacije koja bi imala nadležnost nad cjelokupnim stanovništvom. Prema načelu "posredovanja", vlade država članica konfederacije obvezni su posrednici konfederalnih aktivnosti;

5. *da konfederalna struktura pokazuje ograničenost i "posredničku ulogu" konfederalnih vlasti.* Dio političke aktivnosti koja je povjerena konfederaciji obavljaju tijela koja su zajednička tim

²⁵³ P. J. Proudhon, *Du principe fédératif*, Ed. Charles-Brun, Bossard, Pariz, 1921, str. 105.

državama. No oni su istodobno ograničeni svojom vrlo strogo preciziranom nadležnošću i diplomatskom strukturom, jer su države, kako rekosmo, u kontaktu samo na vrhu. Zajedničko tijelo, koje se obično zove *skupština*, kongres je šefova država ili ambasadora koji odlučuju jednoglasno ili *ad referendum*, dakle pod uvjetom da vlade država naknadno potvrde odluku.

Bojazan, koja je neprekidno prisutna u konfederalnom skupu, da se samom savezu, izvan njegovih članova, ne dodijeli više od minimuma nadležnosti, ne sprječava, međutim, međunarodno pravo da konfederaciji prizna međunarodnu osobnost.

Događa se i da politička kohezija konfederacije nadiđe pravni domašaj njezinih doslovnih uglavaka, budući da članice konfederacije povijesno ili sociološki tvore homogenu skupinu ili su pak pozvane da zajedno provode neki veliki pothvat. U konfederaciji se može stvarati zajednička domovina.

159. – Prošlost i budućnost konfederacije. – Nerazvijenost konfederalnih institucija često pridonosi njihovoj urođenoj krhkosti. Čak i konfederacije kojima su događaji najviše pogodovali trajale su samo neko vrijeme. Sve su danas prestale postojati, stvorivši, kao što smo vidjeli, federalne države, koje su dovele do unitarne države, kako je to bio slučaj u Holandiji, ili su se pak sasvim raspale.²⁵⁴

Bilo bi, međutim, pogrešno vjerovati da je konfederalna formula danas iscrpila svaku plodotvornost. Premda su one koje su prethodile federalnoj ili unitarnoj državi nestale u njezinu korist, danas se konfederacije ponovno javljaju na planu regionalnih međunarodnih odnosa ili pak novih veza s prekomorskim zemljama koje prikrivaju ili otkrivaju neovisnost.²⁵⁵

Ispitivanje tih ostvarenja ili tih predviđanja pripada kolegiju međunarodnog prava i prava prekomorskih zemalja. Ovdje možemo samo naznačiti orijentaciju čiju je tragičnu važnost predosjetio P. J. Proudhon kad je 1863. napisao: "Dvadeseto će

²⁵⁴ O povijesti konfederacija vidjeti Le Fur, *op. cit.*, 1. dio, *historique* i C. Colliard, *op. cit.*, br. 115 i dalje.

²⁵⁵ Za Europu vidjeti L. de Sainte-Lorette, *L'idée d'union fédérale européenne*, Colin, Pariz, 1955.

stoljeće biti doba federacija u kojemu će ljudski rod ponovno otpočeti tisućugodišnje ispaštanje.”²⁵⁶

II. DIO – Personalna unija

160. – Definicija personalne unije. – U personalnoj uniji osoba jednoga šefa okuplja dvije ili više država koje pravno u potpunosti zadržavaju svoju neovisnost.

Personalna je unija obično posljedica zakona o nasljeđivanju zbog kojih jedan vladar drži dva prijestolja. No unija može biti i željena, kao što je bila personalna unija Litve i Poljske putem sklapanja braka velikog vojvode Ladislava Jagelovića i kraljice Hedwige (1385), ili unija dvaju dijelova Rumunjske, istodobnim izborom kneza Cuze za gospodara Moldavije i Vlaške (1856).

Nema, dakle, valjanih razloga da se, kako se to često čini, personalna unija ograniči na monarhiju. Više država može izabrati istog predsjednika. Bolivar je istodobno bio predsjednik triju republika – Perua (1813), Kolumbije (1814) i Venezuele (1816). Zajednica francuskog ustava iz 1958. u stanovitosti je mjeri bila personalna unija.

161. – Ustavna neovisnost i politička simbioza država ujedinjenih u personalnu uniju. – Gledano samo pravno, unija postoji samo u osobi šefa dviju država. Svaka zadržava svoju političku organizaciju kao apsolutno odijeljenu. Načela i institucije čak mogu biti sasvim različiti. Tako su Belgija i slobodna država Kongo, u vrijeme njihove personalne unije (1885-1908), bile jedna parlamentarna, a druga apsolutna monarhija.

²⁵⁶ *Ibid.*, str. 156.

Istovjetnost ustavnih pravila potrebna je samo u jednome, a to je prijenos funkcija šefa države. Kad se ta pravila počnu razlikovati, unija prirodno prestaje.

Nema, kao u federaciji, zajedničkih institucija. Šef države nikada ne intervenira kao šef unije, nego čas kao šef jedne, a čas kao šef druge države. On je osoba s više uloga, *qui plures sustinet personas*.²⁵⁷

No ta politička dvojnost, kako na unutarnjem tako i na međunarodnom planu, ne smije dovesti do ekstremnih političkih posljedica. Ako države ujedinjene u personalnoj uniji mogu međusobno sklapati ugovore, ako mogu razmjenjivati diplomate i zaključivati saveze, ako čak mogu biti, u odnosu na neku treću silu, jedna u ratu, a druga u miru, one ne bi mogle, premda se to hipotetski razmatralo, biti u ratu jedna s drugom. “Ista fizička osoba može imati dva pravna statusa, ali će svejedno imati samo jednu volju.”²⁵⁸ Povijesno, tu istovjetnost često uzrokuje apsolutni ili jedva ograničeni monarh koji upravlja vanjskom politikom, zapovijeda vojskom, diktira zakone i dijeli pravdu. U njemu su se miješali realiteti vlasti i ostvarivala se “prava vladalačka simbioza”.²⁵⁹

Ta se simbioza proteže sve od vrhova pa do baze. Načelo da su državljani jedne države stranci u drugoj uvijek je bilo, faktički i pravno, uvelike ublaženo. Naprimjer, za kraljevanja nekolicke Georgesesa, hanoverski su plemići imali određeni rang na engleskom dvoru i obrnuto.

Politička bliskost koju između dvije države stvara personalna unija u inozemstvu se smatra toliko nezgodnom ili čak opasnom da su je ugovori i ustavi ponekad iz predostrožnosti zabranjivali: Pirenejski mir koji je zabranjivao eventualnu uniju između Francuske i Španjolske (1659); Londonski sporazum koji je imao na umu Grčku i Dansku (1836); grčki ustav iz 1863. itd.

²⁵⁷ D. Anzilotti, *Cours de Droit international*, sv. I, prij. G. Gidel, Sirey, Pariz, 1919.

²⁵⁸ Massimo Pilotti, “Les unions d’Etats”, *Recueil de cours à l’Académie de Droit international*, Den Haag, 1928, Pariz, 1929, 24, IV, str. 474.

²⁵⁹ G. Scelle, *Manuel*, *op. cit.*, str. 198.

III. DIO – Realna unija

162. – Definicija realne unije. – Politička zajednica u zametku, koja već ustvari obuhvaća personalnu uniju, to priznaje i proširuje se u realnu uniju koja ponekad dolazi za njom. Dosta je logično da zajednički monarh nastoji stvoriti organe, zajedničke kao i on sam, koji bi upravljali određenim poslovima. “Za razliku od država koje su ujedinjene samo u osobi istoga šefa, realna unija udružuje države u odnosu na predmet, *res*, njihove zajedničke aktivnosti.”²⁶⁰

Ona je obično diplomatske i vojne prirode, ali na to se nadovezuju administrativne i financijske stvari. To je bio slučaj Austro-Ugarske koja je, po *Ausgleichu* ili Nagodbi iz 1867, imala tri posebna ministarstva, za vanjske poslove, rat, mornaricu i njihove troškove, što su ih kontrolirale *delegacije* obaju parlamenta, koje su zasjedale odvojeno i, u slučaju neslaganja, na koncu glasale zajedno.

Tako se realna unija priključuje personalnoj uniji u konfederaciji država. Nju čak nadilazi u smislu federalne države, jer postoji jedinstvo šefa države te zajednički organi i administrativne službe. Pod tim bi je se kutom moglo gledati kao neku drugu formu djelomične federalne države (v. br. 155).

Jednako kao i konfederacija, a za razliku od personalne unije, realna unija je osoba sa stajališta međunarodnog prava.²⁶¹

IV. DIO – Nejednake unije

163. – Karakteristike i forme. – U nejednakoj uniji trajno su povezane dvije države koje su hijerarhijski postavljene jedna

²⁶⁰ M. Pilotti, *op. cit.*, str. 105.

²⁶¹ O povijesnim slučajevima realne unije, Švedske-Norveške, Austro-Ugarske, vidjeti C. Colliard, *op. cit.*, br. 102, 103 i 104.

prema drugoj. Te se dvije cjeline nalaze u točki koja je dosta daleko od političkog razvoja. Prednosti koje očekuju od svojega ujedinjenja, koje za jednu nije uvijek dobrovoljno, uzajamne su, ali različite, ponekad čak i oprečne. Ni poredak nije koordinacijski nego subordinacijski.

Povijesni položaji države vazala, države pod protektoratom, države pod mandatom i države članice Francuske unije odgovaraju tom pojmu nejednake unije.

Premda se često podrijetlo vazalnog odnosa nalazi u nekom jednostranom dokumentu, a protektorata u ugovoru, premda ih se često razdvaja s obzirom na to da je jednome izvor u unutarnjem pravu, a drugome u međunarodnom pravu, i jedno i drugo predstavlja pojavu subordiniranja s nagovještajem paternalizma. I sam jezik sugerira blisku vezu: protektorat sadrži podvrgavanje protektoru, zaštitniku, a vazalni odnos zaštitu gospodara. U srednjem vijeku to joj je bila glavna prednost i pravi razlog postojanja.

Državi protektoratu pridružuje se također i država pod mandatom, od koje se razlikuje samo po nazivu zaštite, budući da država-zaštitnica vrši svoja ovlaštenja na temelju bilateralnog sporazuma, pa sila mandatar djeluje u ime i pod kontrolom organizirane međunarodne zajednice.

Što se tiče država članica francuske unije, to je također bio – ili je trebao biti – protektorat, na putu od subordinacije prema udruživanju, koji bi protektoru ostavio samo ulogu općeg organiziranja.

164. – Država vazal. – Vazalnost je položaj političke ovisnosti jedne države u odnosu na drugu, njezinoga gospodara, koja prema njoj zadržava više ili manje široka prava javne moći.

Vazalnost mora biti pravno utemeljena. Ne može se govoriti, osim kad je riječ o analogijama, o vazalnosti koja je posljedica ekonomske ili vjerske ovisnosti ili čak vidljivog političkog utjecaja. Ona se uspostavlja na temelju interne odluke po kojoj feudalni gospodar zadržava dio svoje vlasti nad teritorijem i stanovništvom države-vazala. Oslobađajući neku pokrajinu, neće ići dotle da joj podijeli neovisnost. I obrnuto, pripajajući neku dotad neovisnu državu, neće je posve lišiti njezinih suverenih prava. Dopušta osobito vojna i fiskalna oslobođenja.

Pod utjecajem događaja, položaj vazala je raznovrstan i promjenjiv. On teži potpuno vratiti vlast u svoje ruke; riskira da ga država-gospodar definitivno podvrgne pod svoju vlast. "Polusuverena država ide k tome da se potpuno obnovi ili da sasvim nestane".²⁶²

Nejasan karakter vazalnosti u povijesti je olakšao neka mirna oslobađanja. Tako je vazalnost bila jedna od pravnih etapa u raspadanju europskog Otomanskog Carstva. Moldavija i Vlaška (kasnije Rumunjska), Srbija, Crna Gora i Bugarska usvojile su taj put.²⁶³ Vazalnost je također igrala važnu ulogu u napredovanju Egipta prema punom suverenitetu. Od 1840. godine bio je vazal Porte, Englezi ga zauzimaju 1882, protektorat Velike Britanije *de facto* postaje 1914, a pravno 1922. (Lausanski ugovor), čekajući da dođe do neovisnosti 1936.²⁶⁴

Tako je vazalnost, po mišljenju nekih autora,²⁶⁵ jedna od etapa u razvoju britanskog *Commonwealtha* (v. br. 168).

165. – Država protektorat. – Protektorat je nejednaka unija u kojoj je neka država, nazvana "protektiranom", stavljena u zavisnost o drugoj, nazvanoj "protektorom", koja joj osigurava sigurnost i pomoć, zamjenjuje je u međunarodnim odnosima, obrani i nekim područjima unutarnje uprave.

Obično se razlikuju različite vrste protektorata: kolonijalni protektorat, američki kvaziprotektorat, međunarodnopravni protektorat.²⁶⁶ No samo je međunarodnopravni protektorat državna unija, a i ona se često mijenja brojnim očitovanjima izravne uprave. Klasična analiza, utemeljena na odnosima između dvaju suvereniteta, umnogome je u proturječju s konkretnim činjenicama suvremenih protektorata.

Kao i kod vazalnosti, "status protektorata ne može biti konačan. To je nestabilan režim, prijelazni tip koji mora dovesti do

²⁶² A. de Lapradelle, *Cours de Droit constitutionnel*, Pedone, Pariz, 1912. str. 46.

²⁶³ Vidjeti C. Colliard, *op. cit.*, br. 95.

²⁶⁴ *Ibid.*, br. 96.

²⁶⁵ Vidjeti D. Anzilotti, *op. cit.*, str. 206.

²⁶⁶ Vidjeti C. Colliard, *ibid.*, br. 76.

neko drugog statusa... Moguća su dva smjera; pripajanje ili oslobađanje, s prijelaznim formama."²⁶⁷

166. – Država pod mandatom. – Državu pod mandatom može se smatrati jednom od prijelaznih situacija. Još nema oslobađanja, ali ono je predviđeno u bližoj budućnosti i do njega se mora doći u etapama. Stvoreni mirovnim ugovorima nakon Prvog svjetskog rata, svi mandati A i B danas su prestali.²⁶⁸

167. – Država članica francuske unije. – Francuski je ustav iz 1946. preambula i naslov VIII, nastojao upisati u okvir francuskog ustavnog prava budućnost država-protektorata u sjevernoj Africi i na Dalekom istoku. Njihove su se vlade morale pridružiti političkom ponašanju Unije i iskorištavanju resursa koji su postali zajednički, dok je francuska vlada zadržala, uz pravo na predsjedavanje, ulogu upravljanja i stanoviti primat, osobito u odnosu na obranu. Prešutno odbijen od strane Tunisa i Maroka, okvir ustavne unije tek je kratko vrijeme uključivao tri azijske zemlje, Vijetnam, Kambodžu i Laos.

V. DIO – Labave unije

168. – Commonwealth. – Već smo spominjali razliku između "federalizma koji nastaje okupljanjem" i "federalizma koji nastaje razdvajanjem". Isto se tako nekoć čvrsta unija može raspasti, a da ipak ne nestane. Čak može zadržati stanoviti politički sadržaj. Takav je bio razvoj britanskog imperija koji je, prema klasičnoj podjeli sir Alfreda Zimmerna, prošao tri oblika prije no što je došao do sadašnje situacije.

²⁶⁷ M. Flory, *La notion de protectorat et son évolution en Afrique du Nord*, 1955, Librairie générale de droit et de jurisprudence, str. 49 i 50.

²⁶⁸ Vidjeti C. Colliard, *ibid.*, br. 156 i dalje.

1. *Prvi je imperij kolonijalnog pakta.* Utemeljen na apsolutizmu i centralizaciji, od njih je i umro. Bolno iskustvo gubitka trinaest kolonija sjeverne Amerike nije se smjelo zaboraviti.

2. *Drugi je imperij, u 19. stoljeću, imperij autonomije i samouprave naseljeničkih kolonija.* Polazna točka mu je ustavni akt iz 1791. koji gornjoj i donjoj Kanadi dodjeljuje pravo zastupništva. Druga je važna godina 1849. Nakon izvješća lorda Durhama, britanskim je prekomorskim zajednicama priznato načelo odgovornih vlada. "Preostala je povijest samo stalno proširivanje sfere na koju su odgovorne vlade *dominiona* širile svoju vlast".²⁶⁹

3. *Treći imperij, u 20. stoljeću, postaje britanski Commonwealth.* U ratnom ozračju, u kojemu je lozinka bila sloboda, neovisnost konstitutivnih elemenata ostvaruje se bez secesije. Prema rezoluciji imperijalne konferencije iz 1916. godine, otada postoji "udruženje autonomnih zajednica jednakih po statusu, koje nisu jedna drugoj podređene ni u kojem aspektu svojih vanjskih ili unutarnjih poslova". Taj je položaj potvrđen i preciziran 1926. godine Balfourovim izvještajem, a 1931. Westminsterским statutom. Britanski se *Commonwealth* ne može poistovjetiti ni sa jednom klasičnom formom državne unije. Federalizam je izrijekom isključen kao protivnik anglosaksonskom duhu. Postoji, doduše, personalna unija, ali neodgovornost kralja osjetno ublažuje političku simbiozu o kojoj je prije bila riječ. Nasuprot tome, istovjetnost parlamentarnog šefa države posebno pogoduje zajedničkom demokratskom razvoju. Usto, britanski *Commonwealth* obuhvaća političke i tehničke organe suradnje koji stvaraju neku vrstu realne unije. Za vrijeme rata čak su ministri iz *dominiona* sudjelovali u ratnom kabinetu.²⁷⁰

Na unija *dominiona* bila je utemeljena na rasnom, kulturnom i jezičnom zajedništvu pa se morala pojaviti na prvi pogled nepremostiva poteškoća kad je taj okvir zainteresirao zemlje koje nisu bile britanske ni po rasi ni po tradiciji, a neke od njih nisu ni zagovarale lojalnost Kruni.

²⁶⁹ A. Zimmern, "The third british Empire", preradeni prijevod, *Anné politique française et étrangère*, 1929, br. 2 i 3, str. 152.

²⁷⁰ Vidjeti J.-J. Chevalier, *L'Evolution de l'Empire britannique*, Pariz, 1931.

Taj je problem prva postavila Irška, već od 1921. godine. Indija i Pakistan su ga još oštrije izrazile nakon Drugog svjetskog rata, čekajući da interveniraju Južna Afrika i crni dominioni.

Nekakvo je rješenje, barem provizorno, nađeno u službenom uklanjanju pridjeva "britanski". Samo *Commonwealth* poluslužbeno je označen kao "višerasni, višekulturni, višejezični".²⁷¹ Uz to, Elizabeta II. nosi naslov "Šefa *Commonwealtha*", što joj omogućuje da bude engleska kraljica, kraljica u Kanadi, Australiji i Novom Zelandu, dok su Indija i Pakistan republike.

U mjeri u kojoj ta, sasvim empirijska situacija može biti predmetom pravne kvalifikacije, označena je izrazom "vanjska unija", *external association*. Taj novi naziv označava skup država, naizgled vrlo labav, ali vrlo suptilan i zapravo vrlo čvrst. "Narod koji ima vlastitu tradicionalnu kulturu i jak nacionalni osjećaj" pripada političkoj skupini u kojoj se njegovi individualni interesi združuju s interesima globalne zajednice.²⁷²

"Vanjska pridružena" država slobodno određuje kad je njezin posebni interes nepomirljiv sa zajedničkim interesom. Postojanje *Commonwealtha* održava se samo u onoj mjeri u kojoj se suglasnost o ponašanju neprekidno potvrđuje u ustavnim stvarima ili u onima koje se tiču uzajamnih odnosa.

Tako je vanjska unija otvorena za neograničeno širenje. Ona bi mogla dopustiti da se s Europom izravno povežu sile koje imaju obveze i izvan kontinenta.²⁷³

169. – Francusko-afrička ugovorna zajednica. – Ustavna zajednica (v. br. 155) nije potrajala. Nakon revizije od 4. lipnja 1960. zamijenila ju je konvencionalna zajednica u kojoj je sudjelovanje država-članica uređeno "posebnim dogovorom" i "sporazumima o suradnji". Na osnovi posebnog dogovora, republika potpisnica:

²⁷¹ Govor pakistanskog premijera na konferenciji u Lahoreu, 17-24 ožujka 1954, u: Nicolas Mansergh, *The multi-racial Commonwealth*, Oxford University Press, London-New York, 1951, str. 141.

²⁷² N. Mansergh, *The Commonwealth and the Nations*, Oxford University Press, London, 1946, str. 193.

²⁷³ Vidjeti Yves Goëau-Brissonnière, "Commonwealth d'abord", Domat-Montchrestien, Pariz, 1955.

1) priznaje predsjednika Republike Francuske, kao predsjednika zajednice po funkciji;

2) radi usredotočavanja na bitne probleme, predviđa sudjelovanje na povremenoj konferenciji šefova država i vlada okupljenih pod predsjedavanjem predsjednika zajednice kao i povjerenstava ministara ili stručnjaka na kojima su eventualno nazočne i druge države;

3) može poslati delegaciju na međuparlamentarni konzultativni senat koji se sastoji od izaslanika zakonodavnih skupština država zajednice.

170. – **Afrička i malgaška unija.** – Ugovorna francusko-afrička zajednica trajala je još kraće nego ustavna zajednica. Plan za nju stavljen je u stanje mirovanja, dok je dvanaest afričkih i malgaških zemalja, nazvanih "Brazzavilleska skupina" zajedno osnovalo uniju koja je obuhvaćala sva područja vanjske politike i odredilo "čvrstu" stegu u svemu što je imalo veze s dekolonizacijom. Dostupna neovisnim i suverenim državama, pod uvjetom da su afričke, U.A.M., s tri pridružena organa u području obrane, veza i, osobito, ekonomije (O.A.M.C.E. – *Organisation africaine et malgache de Coopération économique*), javlja se kao najbolje strukturirani sporazum između afričkih zemalja. U početku labava unija, mogla bi, ako okolnosti dopuste, postati jezgra konfederacije.²⁷⁴

²⁷⁴ Vidjeti *Etats africains d'expression française et République malgache*, Julliard, Pariz, svibanj 1962.