

не жртве ствара трајан и уједначен бол и патњу код оног лица које осећа љубав према настрадалом.

Последица овако широког круга посредних жртава је нецелисходност њиховог обештећења. Ево зашто.

Ако се посредним жртвама досуде мале своте на име накнаде, тиме се ништа не постиже, јер се не стварају услови за ублажавање њихових болова. Ако им се досуде велике своте, штетник се, с обзиром на честу бројност посредних жртава, може несразмерно материјално оптеретити, тако да би обештећење посредних жртава представљало за њега већи терет и од саме кривичне санкције.

Друго од изложених гледишта покушава да нецелисходност обештећења посредних жртава отклони свођењем истих на најближе сроднике, као и неиграњем својства оштећеника посредним жртвама кад је у питању унакаженост непосредне жртве. Такав став је, међутим, неприхватљив јер је недоследан. Не може се извесним посредним жртвама признати својство оштећеника а другима то својство негирати. Накнада припада или свима посредним жртвама или ниједној од њих и треба је досуђивати свима или никоме.

Нецелисходност обештећења посредних жртава иде у прилог другог од ова два решења. Наша судска пракса прихвата данас у основи поставке другог од напред изложених гледишта.

*Драгољуб Петровић*

### АСПЕКТИ ЊЕМАЧКОГ ФЕДЕРАЛИЗМА<sup>1)</sup>

*Опће значајке федерализма.* — Федерализам, као територијални облик подјеле политичке власти (2) показује се врло значајним аспектом модерног конституционализма. Ради се, наиме, о подјели политичке власти и разних државних активности између централних и локалних органа, односно органа држава чланица. Та подјела, без сумње веома значајна, не подређује локалне органе централним, већ, напротив, ради се о принципу координације и кооперације између федералних јединица и савезне владе. Супротно унитаристичком државном уређењу, федерализам (3) представља систем територијалног плурализма.

Истражујући федеративно државно уређење поједини су теоретичари били склони да под тим термином подразумевају асоцијације аутоном-

(1) Кад говоримо о њемачком федерализму мислимо на федерализам у СР Њемачкој. Др Њемачка према Уставу од 1949. била је савезна држава али 1952. уставним промјенама постала је унитарна држава.

(2) Carl J. Friedrich: „Constitutional Government and Democracy”, Ginn and Company, 1950, str. 190.

(3) Израз „федерализам” долази од лат. ријечи „foedus”, што значи „savez”.

них јединица, формиране за одређене заједничке интересе и циљеве, у којима су државе чланице у великој мјери самосталне (4).

Ипак, федерализам је много сложенији процес. Могли бисмо набројати неколико одређених политичких појава које разни аутори називају „федерализам“ или „федерација“.

1. — Федерализам је облик политичке организације односно облик политичког уређења. Ово значење израза налазимо код познатог америчко-њемачког политолога К. Ј. Фридриха, који каже: „Федерализам је облик политичке организације који одговара заједницама гдје територијално различите структуре циљева, интереса и традиција могу бити дјелотворно извршаване заједничким напором у остваривању заједничких циљева и интереса и култивирањем заједничке традиције“ (5). Да би одређена политичка структура могла постојати као федеративна, потребно је, каже Фридрих, да партикуларистички локални циљеви буду толико јаки и компактни да држе заједно територијалне мање дијелове опсежнијих група (6). Слично и проф. Гаран гледа у федерацији „облик политичког уређења у коме је суверенитет или политичка власт подијељена између централних и регионалних органа и институција управљања, тако да су сваки у својој сфери независни један од другог“ (7).

2. — Федерализам је облик подјеле политичке власти. У том смислу федерализам одређује проф. Wheare: „Ако политички систем обухваћа претежно подјелу власти између опћих и регионалних органа власти, и ако је сваки у својој властитој сфери координиран са другим и независан од њега, ако је тако, тада је такво политичко уређење федеративно“ (8).

3. — Федерализам јест одређени тип организације власти. „Федерализам је политички систем у коме су централна и локалне власти везане у узајамно зависном политичком односу, у оваквом систему равнотежа се одржава тако да ниједан степен власти не постане доминантан до те мјере да може диктирати одлуке других, али сваки може да утиче на други, да преговара и да се погађа с њим и да убијеђује другог“ (9).

4. — Федерализам је уређење у којем федералне јединице управљају саме собом. Федерација „је такав облик унутрашњег политичког уређења у коме ове заједнице као реални колективитети располажу унутрашњом снагом и уставом утврђеним правима и средствима да самостално односно аутономно управљају саме собом, а не и само за себе, већ, и за све, у оквиру оних функција и помоћу оних средстава која произилазе из основе и карактера удружених заједница и удружјујуће заједнице“ (10).

Федерализмом зват ћемо такав облик политичке организације, који се базира на подјели власти између федералних јединица и савезне државе

(4) К. С. Wheare: „Federal Government“, стр. 1. 1956, Oxford,

(5) Carl J. Friedrich: „Constitutional Government and Democracy“, Ginn and Company, 1950, стр. 190.

(6) Ibidem.

(7) R. Garran: „Australian Constitution“, Лондон, 1935.

(8) Kenneth C. Wheare: „Federal Government“, Oxford, стр. 32—33.

(9) M. J. Vite: „The Structure of American Federalism“, Oxford, 1961.

(10) Ј. БорБевих: „Политички систем“, Београд, 1967, стр. 408.

и на њиховој међусобној повезаности и сурадњи. Федеративни облик државног уређења настао је у другом историјском развоју, али федерализам каквог познајемо данас, плод је модерног времена. Поставља се питање, који су разлози настанка федеративног облика.

а) Основни разлог, је, свакако, пружање отпора економско-политички моћнијим факторима, или пружање отпора „притиску“ извана тј. непријатељу. То можемо видјети на примјеру удруживања (до тада) самосталних градова-државица у старој Грчкој, у облику тзв. лига. Од 13—16. стољећа доминантни су покушаји пружања отпора феудализирајућим и централизирајућим тенденцијама (нпр. Швицарска Унија).

б) Други разлог је постојање више нација у једној федеративној држави.

в) Постојање етничко-културних и језичких разлика на заједничком територију (сукоб индијског и муслиманског становништва настао је првенствено из вјерских разлога, но ништа нису биле мање језичне и етничке разлике).

г) Економски фактори, повезивање ради остварења заједничких циљева и интереса, развој модерне капиталистичке привреде у духу либерализма.

д) Традиционални, повијесни и географски увјети.

Основно је својство федерализма што се посредством њега превладавају различити облици расцјепканости, било политичке, националне или економске, и што омогућава интеграционе процесе на принципу равноправности федералних јединица. По својој природи федерализам је демократско-политички облик власти, који је могућ тамо гдје нема односа хегемоније односно доминације једне федералне јединице над другом.

Федеративним државним уређењем, односно посредством федералних јединица, хтјело се онемогућити бар дјеломично политичко и економско интервенирање централних власти у сфере политичког и друштвеног живота. У том смислу, федерализам је био, а то је и данас, демократска тенденција у принципу.

Међутим, у епохи капитализма, епохи оштро супротстављених интереса, основна тенденција је централизација, „чак најстрожа диктаторска централизација цјелокупне власти...“ (11). Концентрација власти у рукама централних органа, нужно доводи до појачане улоге државе, а консеквенца тога јесу промјењени односи између централних органа и посебних јединица, односно знатно слабење федеративних елемената. Иако многе земље заснивају своју државно-организациону структуру на принципима федерализма, федеративно начело данас у неким земљама слаби. Има аутора (12) који сматрају да је разлог томе, прије свега, сложени економски развој, који повећава улогу државе у свим сферама привредног живота, а посљедица тога јест концентрација власти у рукама централних органа.

(11) Карл Маркс: „Грађански рат у Француској“, књига IV, Загреб, Напријед, 1965. стр. 463.

(12) Иванка Срнић: „Представљање федералних јединица у савезним државама и нови вид федерализма у: Архиву за правне и друштвене науке, бр. 2—3/1959, стр. 187.

У том смислу, неке државе са федеративним уређењем, због јачања савезне државе, данас се прилагођују томе, што се, с једне стране, развија централизација, а с друге децентрализација.

Двадесети вијек је вијек свеопћих промјена, у коме процес друштвено-економске интеграције и повезивање самосталних националних подручја у једну цјелину пружа основ за развој федерализма<sup>(13)</sup>. С тог аспекта проблем федерализма постаје актуелнији него што је то икада био раније.

*Битне заједничке црте федеративне државе.* — Без обзира на разлике међу појединим федеративним државама, несумњиво постоје неке карактерне црте које су им заједничке. Структура друштвено-економског уређења неке земље ни у ком случају није услов за одређење федеративног облика, што значи, федеративно уређење наћи ћемо како у социјалистичком тако и у буржоаским земљама.

Што значи федеративни облик државног уређења и у чему је његова суштина? Полазна тачка за давање одговора на постављено питање било би утврђивање критерија по којима се овај облик државног уређења разликује од конфедерације, унитарне државе, реалне уније итд. У том погледу битне карактеристике федерације биле би слиједеће:

У федеративној држави постоје двије врсте чланова: грађани и федералне јединице<sup>(14)</sup>. Затим, постојање дводомног система једна је од важнијих карактеристика федеративног државног уређења. У једном дому налазе се грађани-представници федерације као цјелине, као и у свим унитарним државама, а у другом представници федералних јединица. Колико ће ефикасно федералне јединице учествовати у вршењу савезних послова, свиси о томе каква овлаштења савезни устав даје таквом дому федеративног парламента. Федеративни принцип доћи ће то јаче до изражаја, што је већи утјецај федералних јединица у вршењу федеративне државне власти, а он ће бити то јачи у колико тај дом добије таква овлаштења да се без његовог пристанка неће моћи доносити савезни закони и вршити ревизија устава. Организациона питања федерације као и однос федералних јединица и савезне државе регулирани су савезним уставом. Власт припада централним органима који доносе одлуке, а оне су обавезне за цијели територију савезне државе. Важно је и питање подјеле надлежности између савезне државе и посебних јединица на подручју легислативе, егзекутиве и судства, а та подјела углавном је прописана савезним уставом. И коначно, федеративно уређење карактеризира право федералних јединица на потпуну или дјеломичну самоорганизацију. Уколико федералне јединице регулирају своју надлежност, она у суштини произилази из савезног устава, а њихова организација и овлаштења утврђена властитим уставом ограничена су одредбама савезног устава. Проблем самоорганизације уско је повезан са питањем суверености федералних јединица. Не улазећи овдје у детаље о проблему суверености, можемо само устврдити да је сувереност у 19. стољећу сматрана битном карактеристиком државе. Већ врло рано постављено је питање, коме у федеративној држави припада сувереност: федерал-

(13) Ibidem.

(14) Дан Гјанковић: „О федеративном карактеру наше државе“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, бр. 3—4/1959, стр. 230.

ним јединицама или савезној влади. Према мишљењу теоретичара у Швицарској, Њемачкој и Америци, сувереност у федеративној држави је подјељена између савезне државе и федералних јединица. У другу групу улазе они теоретичари који одбацују идеју о подјељеном суверенитету и прихватају идеје Бодена о суверенитету као највишој власти у држави, која је неограничена и коју није могуће дјелити.

У трећу категорију улазе аутори који тврде да суверенитет припада савезној држави, она има врховну власт која ничим није ограничена, а федералне јединице су се одрекле суверених права у корист федерације. Суверена је она држава која је правно неограничена и самостална. Зато бисмо се сложили с професором Лукићем који каже: „Ако држава мора бити суверена, онда је немогуће да се сувереност цела, па да постоји само према иностранству. Јер ко је неограничен према иностранству, а ограничен унутра, тај опет није суверен. Суверен је само онај ко је правно потпуно неограничен. С тог гледишта узето, државе-чланице федерације, будући да нису суверене, нису ни државе, и федерације није никаква сложена држава, него само држава с високим ступњем децентрализације (15).

Суштина и политички смисао федерализма налази се у карактеру међусобних односа и тежњи да се важнија питања и послови од заједничког интереса централизирају кроз заједничке савезне органе, с једне, и да се успостави максимална самосталност федералних јединица у виду децентрализације, с друге стране. У том смислу, федерализам као објективна нужност, облик је организације политичке власти, која свој изражајни, облик добива у виду централизације и децентрализације. Федерализам у савременим условима треба да осигура максималну самосталност федералних јединица, као и њихово политичко и економско повезивање у јединствену ширу политичку заједницу ради постизавања заједничких циљева и интереса.

*Осврт на развој федерализма у Њемачкој.* — За стварање федерализма у Њемачкој, конфедерација њемачких држава представљала је једну од битних фаза у том развоју. Прва њемачка конфедерација, позната под именом „Рајнска конфедерација“, била је кратког вијека, те је 1815. замјењена конфедерацијом 38 њемачких држава. Мисао о стварању федеративне државе појавила се у Њемачкој у току француске револуције 1848. Само годину дана касније, 1849, уставотворна скупштина изгласала је устав који због несугласица између Пруске и Аустрије (Пруска је у то вријеме била највећа њемачка држава) никада није био реализиран, нити је тада дошло до стварања федеративне државе. Конфедерација из 1815, иако су постојали озбиљни покушаји формирања федеративне државе, и даље је постојала. Како је Аустрија у рату с Прском била поражена 1866, дошло је до укидања њемачке конфедерације, у чији склоп нису ушле јужне државе (Баден, Хесен, Баварска и Виртемберг). Доминантна улога у тој новој конфедерацији припала је Пруској. Тек последице рата с Француском, 1870, уклоњене су сметње за стварање њемачке федеративне државе. Њемачки Reichstag

(15) Р. Лукић: „Сувереност у ФНРЈ и савезни Уставни закон“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 2/1953.

1871. измјенио је Устав конфедерације сјеверно-њемачких држава у Устав њемачке федеративне државе (16).

Тако је Њемачка у свом уставноправном развоју прошла кроз неколико фаза државноправног уређења. У тој је земљи, као што смо раније нагласили, донесен 1871. први њемачки федеративни Устав, и од тог Устава па све до данас постоји стална тенденција према унитаризму. Принцип федеративног државног уређења кроз 19. и 20. вијек увјетовале су специфичне околности хисторијског развоја. Њемачка држава настала је уједињењем великог броја сепарираних државица, а федеративни облик државног уређења могао им је гарантирати индивидуалитет у заједничкој држави.

Развој федерализма у Њемачкој везан је за развој капитализма. Капитализам у тој земљи развио се много касније него у другим земљама Европе (17). Док су многе земље биле већ високо индустријализиране, а у организационом погледу национално јединствене, у Њемачкој тај процес добива тек почетне форме. Буржоазија, моћан фактор њемачког друштва, тражила је свој ослонац не у пролетаријату као прогресивној снази која се тек рабала, него у феудалцима, што је значило компромис с реакционарним снагама. Посљедица тога била је да се процес уједињавања разједињених државица није вршио револуционарним путем нити на равноправној основи, јер је Пруска и даље жељела да буде доминантан фактор у политичком животу тадашње Њемачке. Услијед овакве ситуације Reichsrat (други дом) добива изузетну важност и постаје гарант очувања разједињености државица њемачке буржоазије. Пруска је успјела да у Reichsrat-у постане не само реална већ и легална доминантна снага, захваљујући мандатима које је добила. Њемачки федерализам већ тада одступа од класичних федеративних принципа регулираних у уставима неких других држава (као нпр. САД и Швицарска), јер поједине федералне јединице, тзв. земље, не шаљу у Reichsrat једнак број представника, а представници делегирани од стране својих влада везани су добивеним инструкцијама.

Такав развојни пут имао је федерализам у Њемачкој средином прошлог вијека, а био је нужан прогресиван политички принцип, који је осигуравао јединство уједињених покрајина, водећи рачуна о хисторијским и другим разликама унутар федеративне државе. Некоћ слабе конфедеративне везе између појединих држава уступиле су мјесто федеративном принципу уједињеног њемачког царства.

За вријеме Вајмарске републике, 1919, њемачка федералистичка структура знатно слаби. Слабљење власти Reichsrat-а није случајно, већ посљедица тенденције да се смањи превласт Пруске у другом дому и тежњи да се створи једна унитаристичка држава.

Након другог свјетског рата, 1945. поновно долазе до изражаја федералистичке тенденције. Значајну улогу у формирању федералистичке структуре имале су западне силе и кршћанско-демократска унија. Остале странке, међу којима и социјал-демократска и комунистичка, биле су расположене антифедералистички. Комунисти су истицали да је федерализам као

(16) Ј. Стефановић: „Уставно право Југославије и компаративно“, Загреб, 1965, стр. 466—467.

(17) Ф. Енгелс: „Сељачки рат у Њемачкој“ предг. Београд, 1950, стр. 9.

облик државног уређења реакционаран и да води сепаратизму, демократи су сматрали федеративни облик запреком за развој привреде и индустрије. Чињеница да је улога савезника у послеријатном периоду (иза 1945) била доминантна, одразила се и код формирања СР Њемачке у федералистичку државу, са знатно ослабљеним елементима федерализма.

Период од 1945—1949. сматра се прекретницом у развоју западноњемачке државе. И то не само због тога што је дошло до пада националсоцијализма и стварању двију њемачких држава, него, прије свега, због тога што Њемачка улази у сасвим нову фазу уставноправног живота. У чему су те промјене? Прије свега у томе што се нови Устав (Основни закон) враћа према федерализму као једном од битнијих принципа уставно-политичког система. Значи, Устав СР Њемачке конституира федеративно уређење, које су национал-социјалисти, дошавши на власт, у потпуности игнорирали. Други елемент који иде паралелно с тим јесте, да је дато уставно уређење само привремено и важи само за Западну Њемачку, што је прокламирано у чл. 146. Основног закона, који каже да ће Устав „престати да важи оног дана када ступи на снагу Устав који њемачки народ буде прихватио својом слободном вољом“ (18).

Принцип федеративног државног уређења постао је конститутиван елемент Основног закона кога је ратифицирало парламентарно вијеће 8. маја 1949. уз одобрење 2/3 покрајинских скупштина. Међутим, Устав (Основни закон) од 1949. регулира једну новост, а та је да се федерација не састоји од оних земаља које су раније чиниле Њемачку, већ је у чл. 23. споменуто само 13 земаља, а нова подјела федерације на земље бит ће изведена федеративним законом при коначном уједињењу Њемачке, водећи рачуна о културној и историјској традицији земаља.

Полазећи од властите историјске традиције и искуства федерализма и тежећи да спречи концентрацију моћи у једној централној тачки, САД као најмоћнија савезничка сила пледирале су за федералистичко уређење СР Њемачке. Француска је сугерирала њемачки савез вјерујући у његову слабост и сматрајући га безопасним фактором за своју сигурност.

Међутим, СР Њемачка у послеријатном периоду формирала се у државу посебног типа, тада још без државног суверенитета, под врховном страном управом, што је било у супротности са одредбама Потсдамског споразума.

*Значај федерализма за СР Њемачку и његове специфичности.* — Федерализам за СР Њемачку значајан је: прво, зато, што он чини нову фазу у уставно-политичком животу Њемачке републике. Доласком Хитлера на власт извршен је тзв. „Gleichschaltung“ (19), а међу осталим, напуштена је идеја о федеративном уређењу. Његово обнављање је одлучна протуреакција на политичко-уставном плану тоталитаристичком искуству.

(18) Grundgesetz (GG) или Основни закон СР Њемачке од 1949, чл. 146, прихваћен од парламентарног савјета 8. маја 1949. Уставне промјене су извршене 1. јануара 1960.

(19) „Gleichschaltung“ долази од њемачке ријечи Gleich — што значи подједнако — и schalten — управљати. За вријеме владавине Хитлера овај израз добива политички значај у сједињавања свих врста дјелатности на политичком и економском плану у циљу остварења програма нацистичке партије.

Друго, као посљедица тога, децентрализација, и к томе извјесна демократизација, показује се у релативној самосталности, бар за одређене надлежности, појединих покрајина. Тиме се избјегава опасност наглашене централизације, која је, до сада, била, поред осталог, подршка милитаристичким тенденцијама.

Треће, што се врши обнова демократске традиције, уставно-политичког развоја Њемачке, мада је она у периоду Вајмарске републике била знатно редуцирана.

У чему су специфичности западноњемачког федерализма? Ако пажљиво анализирамо Устав СР Њемачке од 1949. уочит ћемо сличности али и разлике у односу на федерализам неких других држава (САД и Швицарска).

Већ смо раније споменули да је дводомни систем једна од важних карактеристика федеративног државног уређења. Прије свега због тога што кроз њега долази до изражаја учествовање федералних јединица (тзв. „Länder“) у вршењу савезне власти. Устав од 1949. предвиђао је дводомни састав њемачког парламента: савезну скупштину (Bundestag) и Савезно вијеће (Bundesrat). Бундестаг је репрезентант цијелог народа, у који се бирају представници опћим, непосредним, слободним и тајним изборима (чл. 38), у сразмјеру са цјелокупном популацијом. У формалноправном смислу Бундестаг је у суштини унитаристички елеменат државног уређења. У Бундесрат улазе представници појединих федералних јединица тзв. „Länder“ или „земља“. Међутим, поједине федералне јединице не шаљу једнак број представника, што потврђује да њемачки федерализам одступа од класичних федеративних принципа утврбених у неким уставима других земаља. Тако је Устав од 1949. прописао да свака федерална јединица (у њемачком федеративном уређењу зване „земље“ или „Länder“) (20) шаље најмање три представника у други дом. Међутим, тај се број повећава у пропорцији са бројем становника. Тако, нпр., федералне јединице преко два милиона (Хесен, Шлезвиг-Холштајн, Виртемберг-Баден), а оне преко шест милиона (Баварија, Доња Саксонија и Сјеверно-Рајнска Вестфалија) пет представника. Нема сумње да је на тај начин истакнуто учествовање федералних јединица у вршењу савезне власти. Представнике Бундесрата именују владе федералних јединица из својих редова (чл. 51), а то, с друге стране, увјетује да политичке странке на савезном нивоу и савезна влада утјечу на политику федералних јединица. Специфичност савезног вијећа је у томе, што представници не могу гласати индивидуално, за разлику од Устава из 1919, већ само као представници федералних јединица, дакле, као цјелина. У том смислу они изражавају јединство цијеле земље чије интересе репрезентирају. Делегирани представници у Бундесрату обавезно слиједе налоге и упутства својих влада, чиме се осигурава јединство сваке поједине федералне јединице у федеративном систему. Земаљске владе су рјеђе хомогене, а чешће коалиционе владе, тако да је и то један од разлога унутрашњих конфликта пригодом избора делегата за Бундесрат. Тенденција је политичких странака на савезном нивоу да максимално повећају своју моћ у федералним јединицама. У изборним борбама политичке странке

(20) СР Њемачка састоји се од 10 земаља тзв. „Länder“.



теже формирању своје владе и политике у Бундесрату. Тако се централизира уплив политичких странака преко земаљске владе на савезну владу, а консеквенца је да политичке странке у покрајинама добивају опћедржавни значај. Данас се у СР Њемачкој може уочити неравноправност домова, као и тенденција слабљења легислативе у корист егзекутиве.

Из одредаба Устава произилази да је Бундестаг данас најважнија политичка институција и да је најважнији дио политичке власти концентриран у њему. С друге стране, значајно је да власти Бундестрата постепено фактички и формалноправно слабе. Неравноправност домова долази до изражаја и у савезном законодавству, и то при изгласавању закона. У погледу законодавне иницијативе домови су равноправни. По Уставу из 1949, као и по Уставу из 1919, могуће је доношење закона без пристанка Бундестрата, у коме се налазе представници земаља. Управо ова чињеница потврђује да је федеративно начело у СР Њемачкој ослабљено. С друге стране, интересантно је да Устав из 1949. изнимно под одређеним увјетима допушта доношење неког закона, иако за његово доношење савезна скупштина није дала свој пристанак већ само савезно вијеће. То је изниман случај али веома значајан <sup>(21)</sup>, јер показује да је питање дводомног система у СР Њемачкој ријешено на један специфичан начин. Постоје, међутим, и други савезни послови у којима долази до изражаја неравноправност домова, прије свега, то је избор високих савезних функционера: председника федерације, постављање и опозивање односно политичка одговорност председника владе (канцелара) и ратификација међународних уговора. У сва три случаја Бундесрат нема никаква права да одлучује о тим питањима, иако су она веома значајна.

С обзиром на надлежност савезне државе и федералних јединица, може се констатирати да су оне Уставу СР Њемачке од 1949. нормиране тако да савезна држава врши само оне послове за које је Устав изричито овлашћује (чл. 30), док сви остали послови припадају у надлежност самих федералних јединица. Из неких одредаба Устава (чл. 30) могло би се закључити да је надлежност федералних јединица право, а надлежност савезне државе изузетак. Како каже проф. Стефановић: „Но, морамо ипак рећи, да споменуто начело Устава од 1949, не мора значити велику добит за земље. Све овиси од тога, колики је број питања Уставом повјерен федерацији и колико је, према томе, остало за земље” <sup>(22)</sup>.

У погледу подјеле законодавне функције Устав разликује три категорије. Прије свега, ради се о питањима која су искључиво право савезне државе. Редовито се ту ради о питањима која су веома важна и која морају бити јединствено регулирана у читавој држави. О тим питањима федералне јединице могу доносити законе само ако су на то изричито овлашћене савезним законом (чл. 71. и 73). У другу категорију улазе овлашћења која спадају у законодавну домену и савезне државе и федералних јединице. Правило је да те законе доносе федералне јединице, а изузетно савезна држава. Међутим, ако савезна држава донесе закон о не-

(21) Ј. Стефановић: „Ширење федерализма и његово упоредо слабљење по садржају”, Сарајево, 1954, стр. 66.

(22) Ibidem.

ком од тих питања, закон федералне јединице престаје да важи. Савезној држави је допуштено доносити такве законе само у одређеним случајевима које наводи Устав, а ти су: када федералне јединице не би могле одвојено регулирати та питања, тада би регулирање питања од стране федералних јединица могло штетити интересе осталих федералних јединица или савезне државе, или када је такво регулирање нужно да би се очувало правно и економско јединство федерације (чл. 72).

У основи слична је ситуација и са законодавством о којем федерација може доносити само оквирне законе. У ствари, федералне јединице доносе своје законе самостално, уколико федерација не донесе свој закон (чл. 75). Дакле, на подручју законодавне функције овакав систем подјеле допушта централизацију законодавне функције у рукама савезног законодавца, али допушта и веома висок степен децентрализације. У сва три случаја савезни законодавац има веома широка овлашћења и готово сва важнија питања, а онда су многобројна, налазе се у законодавној надлежности федерације. Јасније речено, подјела законодавне надлежности извршена у корист федерације потврђује сталну тенденцију према унитаризму. Што више, СР Њемачка је централизиранiji федеративни систем него што га има САД, Канада, СССР и Аустралија.

Што се тиче подјеле надлежности у извршној функцији, нема јасног разграничења између савезне државе и федералних јединица, али стална је тенденција према децентрализацији. Доста су чести случајеви када се извршавање савезних закона даје у надлежност федералних јединица снагом самог Устава. У тим случајевима федерацији припада право контроле над извршавањем таквих закона. Извршавање савезних закона може бити у надлежности савезне државе и федералних јединица. Доношење прописа за извршавање савезних закона од стране федералних јединица стављено је у надлежност савезне владе, али се тражи пристанак савезног вијећа. Влада је извршни орган и она се стара да се савезни закони проводе у живот. Уколико утврди да је дошло до повреде закона, о томе одлучује савезно вијеће као прва и савезни уставни суд као друга инстанца.

У оквиру судске функције постоји надлежност судова федералних јединица за спорове који су настали на основу примјене земаљског права, међутим оне могу делегирати ријешавање неких спорова вишим федеративним судовима.

Резимирајући досадашње излагање, уочљиво је, да је однос између савезне државе и федералних јединица у СР Њемачкој регулисан на један посебан начин, гдје има доста елемената унитаризма. Динамика развоја није допуштала да се формира таква парламентарна структура, која би осигуравала уставно ограничење централистичких тенденција. Пракса је показала да постоји противурјечна тежња између уставних покушаја презентирања федеративне структуре и централистичких тенденција друштвене стварности, а садашња стабилност у многим сферама друштвеног живота постигнута је, углавном, компромисом између централистичких и децентралистичких тенденција.

Конфронтација ставова и борба између напредних демократских елемената, с једне, и конзервативних снага политичких странака, с друге стра-

не, на уставно-политичком плану, траје све до данас. Кршћанско-демократска унија као владајућа странка у СР Њемачкој, стоји на становишту да Њемачка мора бити организирана не као централистичко-јединствена држава већ као федеративна или савезна држава, састављена од федералних јединица са посебним самосталним правима. Овакав федеративни облик власти, сматра КДУ, гаранција је демократског покрета. Данас се више не ради о територијалном феудализму 19. вијека, већ о разним облицима сарадње на подручју политике, привреде и културе, која ће осигурати слободан политички живот.

Федерализам јача унутрашње јединство државе и пружа шансе њеном демократско-политичком развоју. Међутим, СР Њемачка у свом уставноправном развоју пошла је путем слабљења федералистичке структуре и јасно изражених централистичких тенденција успркос федеративног захтјева владајућих партија.

*Штефица Дерен*