

др Павле Николић,  
професор Правног факултета у Београду

## ПАРЛАМЕНТ И ПРЕДСТАВЉАЊЕ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА (Скица за компаративну студију)

### I

I. — Једно од виталних питања федеративног уређења једне земље је несумњиво питање остваривања функција федерације и, с тим у вези, питање односа федерације и федералних јединица. У суштини, то се своди на проблем утицаја федералних јединица на вршење функција федерације.

У спектру различитих облика путем којих федералне јединице остварују утицај, па и непосредно учествују у вршењу функција федерације, сигурно да су најзначајнија, а истовремено и најраспрострањенија, следећа два: заступљеност федералних јединица у органима федерације и њихово учешће у избору (конституисању) органа федерације. Непосредно ангажовање федералних јединица у вршењу одређених функција федерације је неупоредиво мање по обиму и знатно ређе(1).

Несумњиво најважнији облик заступљености федералних јединица у органима федерације па, самим тим, и најзначајније средство учешћа федералних јединица у вршењу функције федерације и федералне власти уопште је други, тзв. федерални дом у оквиру савезног парламента.

II. — Федерални дом има карактер представништва федералних јединица у савезном парламенту у чијем саставу се налази, као што је познато, и један општепредставнички дом као представништво народа односно грађана читаве државе као целине. Како је у теорији(2) умесно примећено, овакав тип представљања је нека врста компромиса (можда је боље рећи — комбинације) између система представљања у конфедеративним земљама и органа у унитарним државама, тј. једног конфедеративног парламента у коме чланице конфедерације имају своје делегате и парламента унитарне државе у коме се налазе представници грађана (национално представништво). Уосталом, узроци који су довели до појаве федералног дома у оквиру бикамералног савезног парламента у федеративним државама непосредно указују на његову природу.

(1) Вид. о томе, Јован Стефановић, *Уставно право*, Загреб, Школска књига, 1965, I, стр. 586 и даље.

(2) Вид. о томе, Carl J. Friedrich, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, Presses universitaires de France, 1958, p. 173.

1) Узроци појаве федералног дома преваходно леже, без обзира на различите корене идеје федерализма и различите путеве и услове настанка појединих федеративних држава, у тежњи да се обезбеди равноправност федералних јединица (у појединим земљама и равноправност нација), с обзиром да су по величини и броју становника (али и с обзиром на друга обележја — економска и друга) различите, а затим и у тежњи да им се обезбеди подједнак утицај (учешће) на вршење федералне власти. Тиме се, како је запажено у теорији, отклања страх малих федералних јединица од доминације великих и осигурава један инструмент заштите положаја, права и интереса федералних јединица(3).

2) Оваква концепција о улози и карактеру федералног дома претпоставља да федералне јединице буду потпуно једнако представљене у овом дому, као и да његова овлашћења и надлежности буду једнаки овлашћењима и надлежностима општепредставничког дома(4). Међутим, уставна решења и пракса федеративних држава, а с обзиром на конкретне услове и прилике (историјске, класне, идејне, политичке и друге) настанка и развоја ових држава, у већој или мањој мери су одступали од полазне идеје о поменутом компромису (комбинацији) као основи конституисања федералног дома, као и од наведених претпоставки о саставу и овлашћењима федералног дома. Отуда се у теорији и развила расправа о правом карактеру федералног дома.

3) Под перима појединих писаца(5) расправа о карактеру федералног дома се концентрисала на дилему — да ли федерални дом има карактер „сената“, што би значило да су његови чланови изабрани од грађана или законодавних тела федералних јединица и слободни да гласају према сопственим или партијским опредељењима, односно карактер „савета“, што ће рећи да су његови чланови именовани од влада федералних јединица и као делегати гласају по добијеним инструкцијама. Историјска пракса развоја федеративне државе познаје примере и једног и другог типа федералног дома, уз бројне примере и „мешовитих“ и других својеврсних типова. У теорији се дошло и до схватања по којем је фе-

(3) О узроцима појаве федералног дома вид. детаљније, Robert R. Bowie et Carl J. Friedrich, *Etudes sur le federalisme*, Paris Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, p. 19 и даље, 50 и даље; R. Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'etat*, Paris, Recueil Sirey, 1920, том I, p. 110 и даље; Мнодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд, Савремена администрација, 1973, стр. 103; Zdzislaw Kedzia, *Parlement socjalistyczny*, Warszawa, Państwowe wydawnictwo naukowe, 1975, p. 73—74; *Parlements*, Paris, Preses universitaires de France, 1966, p. 3, 4; Maurice-Pierre Roy, *Les regimes politiques du tiers monde*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, p. 50; Јован Стефановић, *op. cit.*, књ. I, стр. 560. Вид. и Ивана Срнић, *Представљање федералних јединица у савезним државама и нови вид федерализма*, у часопису „Архив за правне и друштвене науке“, бр. 2—3 од 1959. стр. 188, 189, 202; Лидија Басти, *Горњи дом у савезном парламенту*, у часопису „Страни правни живот“, бр. 97 од 1977, стр. 39. и 40. итд.

У појединим федеративним државама (СССР, Југославија, Чехословачка, и д.) вишенационална структура земље се сврстава у главне разлоге успостављања федералног дома (видети, Јован Борбенић, *Уставно право*, Београд, Савремена администрација, 1982, стр. 486—487, 488 и даље; Zdzislaw Kedzia, p. 29 и даље; А. И. Ленешкин А. И. Ким, М. Г. Милчин, П. И. Романов, *Курс советског државног права*, Москва, Госуд. издат. јуридическој литер., 1962, т. II, стр. 38; Павле Николић, *Савезна скупштина у уставном и политичком систему Југославије*, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1969, стр. 12 и даље; П. Т. Василенков, *Органи советског државног система и их система на савременом етапу*, Москва, Московскиј универзитет, 1967, стр. 150.

(4) Вид. о томе, G. Lowel Field, *Governments in modern society*, New York, McGrawhill Book Company, 1951, стр. 204; *Parlements*, p. 4; Maurice-Pierre Roy: *Les regimes politiques du tiers monde*, p. 50; Јован Стефановић, *op. cit.* књ. I, стр. 561. Итд.

(5) Вид. о томе, Robert R. Bowie et Carl J. Friedrich, *op. cit.* p. 20 и даље, 50 и даље; Мнодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, стр. 112 и даље. Итд.

дерални дом, по свом карактеру, истовремено и орган федерације као целине и заједнички орган федералних јединица као делова федерације(6).

4) Међутим, без обзира на различитости у којима се овај дом парламента појављује, неспорна је чињеница да постојање федералног дома као представништва федералних јединица чини неизбежно обележје федеративног уређења. У теорији, дводома структура са федералним домом, за разлику од других типова дводоме структуре, није оспоравана, тако да је, углавном, прихваћено мишљење о повезаности федерализма и овакве структуре савезног парламента(7). Иначе, сасвим је занемарљив број федеративних држава које у свом савезном парламенту нису имале федерални дом, односно које су имале једнодоми парламент.

## II

Једно од неколико најбитнијих, а у сваком случају прво питање које се поставља у анализи федералног дома, јесте питање заступљености федералних јединица. Пракса показује да се заступљеност федералних јединица у федералном дому није остваривала на исти начин и у истом степену.

I. — *Принцип једнаке (паритетне) заступљености федералних јединица.* — С обзиром на карактер и улогу федералног дома у оквиру савезног парламента у федеративним државама, принцип једнаке (паритетне) заступљености федералних јединица јавља се и као логичан и нужан принцип конституисања овог дома. Отуда је овај принцип и широко распрострањен у пракси федеративних држава, јављајући се, наравно, у различитим облицима. Иначе, то је принцип, као што је познато, по којем су федералне јединице заступљене једнаким бројем представника у федералном дому, без обзира на територијалну величину и број становника.

1) Овај принцип је у највећој мери карактеристичан за федерални дом у класичном бикамералном систему федеративног типа.

а) Пре свега, принцип паритетне заступљености се спроводи у федеративним државама које као своје конститутивне елементе имају само федералне јединице. Први пример таквог федералног дома у историји федеративних држава представља Сенат у Конгресу САД (Устав од 1787.). У Сенату се налазе по два представника (сенатора) из сваке федералне јединице (државе)(8). На исти начин су заступљене и федералне јединице у Дому Сената Конгреса Сједињених држава Венецуеле (Устав од 1931.) — по два главна сенатора, и у Федералном Сенату Националног парламента данас у Бразилу (Устав од 1967.) — по три сенатора. Начелно, исто решење је прихваћено и у Дому народа Федералне скупштине у Чехословачкој (Уставни закон од 1968.) — по 75 посланика из Чешке односно

(6) Миодраг Јовичић, *ibid.* стр. 125—126.

(7) Вид. о томе, Jean — Fran — François Aubert, *Traite de droit constitutionnel Suisse, Neuchâtel, Editions Ides et calendes*, 1987. том. II, стр. 460, 461; Johan Bonbenich, *op. cit.* стр. 486; Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 1975, p. 146—147; Миодраг Јовичић, *op. cit.* стр. 19, 25, 101—102; А. А. Мишин, *Централне органи власти буржоазних држава, Москва, Институтство Московског универзитета*, 1972, стр. 194. *Parlements*, стр. 3 и даље; Јован Стефановић, *op. cit.* књ. I, стр. 560—561. Итд.

(8) *Устав САД* од 1787, члан I, одељак 1, одељак 3 став 1.

Словачке социјалистичке републике, као и у Сенату Парламента у Либији (Устав од 1951.) — по 8 сенатора из сваке од три покрајине(9).

б) Извесна специфичност у паритетном представљању федералних јединица у оквиру класичног бикамералног система дошла је до изражаја у федеративним државама које имају, поред федералних јединица, и друге територијалне јединице са, више или мање, сличним статусом. Све јединице исте врсте су у федералном дому једнако представљене.

Тако, у Швајцарској (Устав од 1874.) постоје поред кантона и полукантони, те у Савет држава Федералне скупштине се бирају по два посланика из сваког кантона и по један из сваког полукантона(10). Изразитији пример у том погледу представља СССР (Устави од 1977. односно 1936.) у коме су образовани, поред савезних совјетских социјалистичких република и аутономне совјетске социјалистичке републике, као и аутономне области и аутономни окрузи (раније национални окрузи). У Совјету националности свака савезна совјетска социјалистичка република је заступљена са 32 депутата, свака аутономна совјетска социјалистичка република са 11 депутата, свака аутономна област са 5 депутата и сваки аутономни округ (раније национални округ) са једним депутатом. Нови Устав Пакистана (1973.) предвиђа да се у Сенату налазе по 14 чланова из сваке провинције, 5 из племенских региона којима управља федерална влада и 2 представника федералне престонице. У ову групу треба сврстати и Скупштину народа у Уставотворној скупштини Југославије (1945.) у којој су народне републике биле заступљене са по 25 посланика, Аутономна покрајина Војводина — 15 и Аутономна област Косово и Метохија — 10. Истоветан састав је имало и Веће народа у Народној скупштини ФНРЈ (Устав од 1946.), само је био нешто мало повећан број посланика (30 — 20 — 15). Најзад, исти принцип је спроведен и у Већу република и покрајина Скупштине СФРЈ (Устав од 1974.). У овом Већу социјалистичке републике су заступљене са по 12, а социјалистичке аутономне покрајине са по 8 делегата(11).

У федералном дому неких других федеративних држава принцип паритетног представљања федералних јединица примењује се и на тзв. савезне дистрикте односно престоницу. Тако, у Аргентини (Устав од 1853.) се Сенат Конгреса састојао од два сенатора из сваке провинције и два из престонице, док је Сенат Националног Конгреса у Бразилу (Устав од 1891.) имао у свом саставу по три сенатора из сваке државе и три из тзв. Савезног дистрикта, а Дом сенатора у Општем Конгресу Мексика (Устав од 1917. односно 1964.) чине по два члана из сваке државе и два из Савезног дистрикта(12).

Сенат Конгреса у Венецуели (Устав од 1961.) се од претходних разликује по томе што, поред два сенатора из сваке државе и два сенатора

(9) Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1931, чл. 55, чл. 60; Устав Бразила од 1967, чл. 29, чл. 43; Уставни закон о чехословачкој федерацији од 1968, чл. 29 т. 2, чл. 31, т. 2; Устав Краљевине Либије од 1951. (податак: Јован Стефановић, *op. cit.* књ. I, стр. 562).

(10) Федерални Устав Швајцарске конфедерације од 1874, чл. 71, чл. 80.

(11) Устав СССР-а од 1977, чл. 109, чл. 110, ст. 3; Устав СССР-а од 1936, чл. 33, чл. 35; Устав Исламске републике Пакистан од 1973, чл. 59; Закон о Уставотворној скупштини од 1945 (Југославија), чл. 4; Устав ФНРЈ од 1946, чл. 54; Устав СФРЈ од 1974, чл. 292. Интересантно је да се приметни да је „први“ дом Скупштине СФРЈ данас такође заснован на принципу паритетног представљања република (и покрајина) — Устав СФРЈ од 1974, чл. 291.

(12) Устав аргентинске нације од 1853, чл. 36, чл. 46; Устав републике Сједињених држава Бразила од 1891, чл. 16, чл. 30; Устав Сједињених Држава Мексика од 1917. (односно 1964.), чл. 50, чл. 56, ст. 1.

из Савезног дистрикта, има у свом саставу и грађане који су вршили функцију Председника Републике, као и сенаторе изабране с обзиром на принцип представљања мањине(13).

2) Принцип једнаке заступљености федералних јединица у федералном дому широко је распрострањен и у федеративним државама са нетипичним дводомним системом федеративног типа. Наиме, у извесном броју федеративних држава структуру савезног парламента карактерише, поред два дома, и постојање шефа државе. То, начелно гледано, слаби позицију ових домова, посебно и самог федералног дома.

а) Паритетни принцип у оваквим парламентима је примењен у Сенату Парламента Конфедерације у Аустралији (Устав од 1900.). У њему се налазе по шест сенатора из сваке државе(14).

б) Принцип паритетног представљања федералних јединица у парламентима са нетипичним дводомним системом примењен је и у Нигерији и Малезији, али у састав федералног дома у овим земљама улазе и други чланови (представници других територијалних јединица, али и други). Тако у Нигерији (Устав од 1963.) Сенат се састоји од 12 сенатора из сваке федералне јединице (региона), али и четири сенатора који представљају федералну територију и четири сенатора које бира Председник Републике на основу мишљења Првог министра. У Сенату Парламента Малезије (Устав од 1957.) државе су представљене подједнако, и то са по два члана. Међутим, у њему се налазе и шеснаест чланова које бира Врховни вођа(15).

3) Принцип једнаке заступљености федералних јединица (а сразмерне заступљености других територијалних јединица) нашао је једину своју примену у вишедомном (петодомом) савезном парламенту Југославије (Амандман VIII од 1968. на Устав од 1963.). Веће народа је имало у свом саставу по 20, а аутономне покрајине по 10 посланика(16).

II. — *Принцип неједнаке заступљености федералних јединица.* — Међутим, у неким федеративним државама се одступа од принципа једнаке заступљености федералних јединица у федералном дому савезног парламента. То, сигурно, није у духу начела по којем се федерални дом конституише као представништво федералних јединица, нити удовољава сврси и улози овог дома у оквиру савезног парламента. Број ових земаља је, истина, релативно мали, али је интересантно да су неке од њих са дугом традицијом федерализма.

1) Овај принцип је нашао своју примену у неколико земаља са класичним бикамералним системом.

Тако, данас у Савезној Републици Немачкој (Основни закон од 1949.) федералне јединице — земље су представљене у Савезном савету сразмерно броју својих становника. Свака земља располаже у овом телу бар са три гласа, с тим да земље са више од 2,000.000 становника располажу са четири гласа, а земље које имају више од 6,000.000 становника располажу са пет гласова, па толико чланова и шаљу у Савезни савет.

(13) Устав републике Венецуеле од 1961; чл. 138. стр. 1, чл. 148.

(14) Устав конфедерације Аустралије од 1900, чл. 1, чл. 7.

(15) Устав Федеративне Републике Нигерије од 1963, чл. 41, чл. 42. Истоветан састав је имао Сенат и у претходном периоду, с тим што је избор четири сенатора вршио Генерални гувернер као представник Краљице која је, узгред речено, била саставни део Парламента Федерације (Устав Федерације Нигерије од 1960, чл. 36, чл. 37). Устав Федерације Малезије од 1957, чл. 44, чл. 45.

(16) Амандман VIII од 1968. на Устав СФРЈ од 1963.

Принцип неједнаког представљања федералних јединица у Немачкој је био примењиван још у XIX веку, па су на том принципу и били образовани Дом држава (Устав Немачког Рајха од 1849.) и Савезни савет (Устав од 1871.). Најзад, и Вајмарски Устав (1919.) био је прихватио принцип неједнаког представљања федералних јединица у Савету Рајха, прописујући да у овом телу свака земља има бар један глас, с тим што важније земље имају један глас на 700.000 становника, али ниједна земља није могла да буде представљена са више од две петине од укупног броја гласова(17).

У Аустрији (Устав од 1920.) су федералне јединице (земље) представљене у Савезном савету сразмерно броју грађана, а по следећем мерилу: земља која има највећи број грађана бира дванаест посланика, а све друге земље шаљу онолико чланова колико одговара односу између броја њихових грађана и броја грађана прве земље, с тим да се остатак већи од половине рачуна као цео број. Иначе, свака земља шаље најмање три члана. Изменом Устава од 1920, Савезни савет је постао део Савета земаља и професија (18).

2) Принцип неједнаке заступљености федералних јединица је прихваћен и у извесном мањем броју федеративних држава са нетипичним вводом системом.

Мање разлике у броју представника федералних јединица карактерише Горњи дом — Сенат као федерални дом Парламента предвиђеног Актом Уније и владе Канаде, Нове Шкотске и Новог Брунсвика (од 1867.) — 24 према 12 представника. Каснијим изменама Аката ова разлика је повећана — 24 према 6 представника. Упадније разлике између федералних јединица у броју представника су дошле до изражаја у Дому националности Парламента у Бурманској Унији (Устав од 1947.) — највише 24, а најмање 3 представника, а нарочито у Савету држава парламента Индије (Устав од 1950. и Закон од 1956.). У Индији државе су подељене у три групе које дају различит број представника у федерални дом, а у оквиру тих група државе имају неједнак број представника (највише 31, а најмање 1 представника). Особеност федералног дома у Индији чини и то што један мањи број његових чланова именује Председник(19).

III. — *Једнодоми систем федеративног типа.* — Пракса развоја федеративних држава показује да је у овим земљама савезни парламент савим изузетно једнодом. Међутим, у неким од ових земаља једнодоми парламент је састављен на принципу паритетног представљања федералних јединица.

1) Једна од оваквих земаља је и Федерација Мали (Устав од 1959.) чију Савезду законодавну скупштину чине по дванаест посланика из сваке државе. Исти принцип је био примењен и у Пакистану (Устав од 1962.) чији је савезни парламент (Централно законодавно тело) био састављен од Председника и Националне скупштине Пакистана. Ова Скупштина је

(17) *Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949.* чл. 50, чл. 51, т. 2, и 3; *Устав Немачког Рајха од 1849.* Одељак IV, чл. 1. § 83, чл. 2. § 86, 87; *Устав Немачке од 1871.* III, т. 6; *Устав Немачког Рајха од 1919.* чл. 60, чл. 61.

(18) *Федерални Устав Републике Аустрије од 1920.* чл. 24, чл. 34; *Федерални Уставни Закон од 1929.* чл. 24, чл. 34.

(19) *Акт уније и владе Канаде, Нове Шкотске и Новог Брунсвика (Акт Британске Северне Америке) од 1867.* чл. 17, чл. 21, чл. 22; *Устав Бурманске уније од 1947.* чл. 65, чл. 87, Други анекс; *Устав Индије од 1950.* чл. 79, чл. 80, Анекс IV, Закон од 1956. који се односи на Анекс IV.

имала 156 чланова од којих једну половину је бирала Источна, а другу Западна провинција(20).

2) Најзад, ваља поменути и неколико федеративних држава које, такође, имају једнодоми парламент, али он ни на који начин није израз федеративног устројства, те и нема у свом саставу представнике федеративних јединица. Такве су земље СССР у време важења Устава од 1924. а пре њега и РСФСР за време Устава од 1918. а затим и Федерална Република Камерун (Устав од 1961.).

### III

Друго битно питање, тесно повезано са претходним, јесте питање начина избора чланова федералног дома савезног парламента. Опште правило које се у том погледу примењује је да се избори чланова федералног дома бирају од стране самих федералних јединица. То је, наравно, у пуном складу са функцијом и улогом федералног дома као представништвом федералних јединица. Одступања од овог правила су незнатна.

При томе, у скоро две стотине година дугој пракси постојања федеративних држава, искристалисало се неколико начина ових избора.

I. — *Избори од стране федералних јединица.* — У федеративним државама у којима федералне јединице врше избор чланова федералног дома примењују се различити начини избора.

1) У приличном броју данашњих, али и старијих федеративних држава, примењује се принцип општих и непосредних избора од стране грађана за чланове федералног дома. Наравно, ови избори се одржавају у оквиру федералних јединица.

Такав је случај данас у СССР-у (Устав од 1977, али и од 1936.), у Чехословачкој Социјалистичкој Републици (Уставни закон од 1968.), а затим и у најстаријој федерацији света — Сједињеним Америчким Државама (почев од почетка XX века (Амандман XVII од 1913.). Исти принцип је примењен и у Бурманској Унији (Устав од 1947.), Аустралији (Устав од 1900.), у Мексику (Устав од 1917. односно 1964.), у Бразилу (Устав од 1967. али и од 1891.). У Венецуели (Устав од 1961.). Тако су се бирали и посланици Скупштине народа у Уставотворној скупштини Југославије (1945.) односно посланици Већа народа у Народној скупштини ФНРЈ (Устав од 1946)(21).

У Швајцарској, међутим, не примењује се исти начин избора у свим кантонима, али је за већину карактеристичан принцип општих и непосредних избора (у неким кантонима се избори врше на скупштини народа — *Landsgemeinde*)(22).

(20) Устав Федерације Мали од 1959, чл. 26; Устав Пакистана од 1962, чл. 19, чл. 20.

(21) Устав СССР-а од 1977, чл. 95; Устав СССР-а од 1936, чл. 35; Уставни закон о Чехословачкој Федерацији од 1968, чл. 31; Устав САД — Амандман XVII од 1913; Устав Бурманске уније од 1947, чл. 88, чл. 89; Устав конфедерације Аустралије од 1900, чл. 7. и др.; Устав Сједињених Држава Мексика од 1917. (1964.), чл. 56; Устав Бразила од 1967, чл. 43; Устав Републике Сједињених Држава Бразила од 1891, чл. 30, чл. 28; Устав Републике Венецуеле од 1961, чл. 148; Закон о избору народних посланика у Уставотворној Скупштини (Југославија) од 1945, чл. 4; Устав ФНРЈ од 1946, чл. 54.

(22) Уставни следећи кантона предвиђају непосредне изборе: Appenzell — Bhoüdes exterieures, чл. 23; Argovie, чл. 25; Bale-Campagne, чл. 13; Bale-Ville, чл. 27; Grisons, чл. 4; Luzerne, чл. 44 bis; Schaffhouse, чл. 25; Schwyz, чл. 24; Soleure, чл. 20; Tessin, чл. 33; Thurgovie, чл. 6; Valais, чл. 85 bis, Zug, чл. 31.

2) Други, широко распрострањен принцип избора за чланове федералног дома је избор који врше представничка законодавна тела федералних јединица.

Тако, у Аустрији (Устав од 1920. односно 1929.) чланове Савезног савета бира Дијет (законодавно тело) сваке федералне јединице, а тако је било и у Венецуели у време важења Устава од 1931, као и у Сједињеним Америчким Државама до почетка XX века (Устав од 1787.). Овакав начин избора — делегирања је био спроведен и у Југославији (Амандман VIII од 1968. на Устав од 1963, али и Устав од 1974.): републичке и покрајинске скупштине су делегирале своје делегате у Већа народа Савезне Скупштине, односно, касније, у Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ. Најзад, и у једном мањем броју Швајцарских кантона избори се овако спроводе, као и у Пакистану (Устав од 1973.) осим за 2 представника федералне престонице(23).

3) Није непознато пракси федеративних држава да чланове федералног дома у оквиру савезног парламента бира извршна власт федералне јединице.

То је данас случај у Савезној Републици Немачкој (Основни закон од 1949.). Тако, Савезни савет је састављен од чланова влада земаља које именују и опозивају те владе. Исто решење је предвиђао и Вајмарски устав (1919.) за избор Савета Рајха(24).

4) Најзад, у мањем броју федеративних држава избори за чланове федералног дома су се спроводили комбиновањем неких од горе поменутих начина избора.

У Немачкој (Устав од 1849.) је био примењен следећи принцип избора — половину чланова Дома држава бирала су народна представништва федералних јединица, а половину њихове владе(25). Нешто другачији избори су се у исто време спроводили у Аргентини (Устав од 1853.). Сенаторе из сваке провинције као федералне јединице бирала су њихова законодавна тела, док су се сенатори из престонице бирали на начин како се бирао Председник нације (од стране једне скупштине бирача) (26).

II. — *Избори од стране савезне власти.* — Сасвим изузетно се у пракси федеративних држава спроводи избор чланова федералног дома од стране органа савезне власти. Позната су, у ствари, само два случаја у дугој историји федерализма — у Канади и у Либији.

Генерални гувернер Канаде (Акт од 1867.) је у име Краљице позивао у Сенат личности које су имале потребне квалификације и тако постајали чланови Сената. У Либији (Устав од 1951.) је приликом првих

Устави следећих кантона предвиђају изборе на скупштини народа (Landsgemeinde): Glaris, чл. 35; Unterwald le bas, чл. 4; Unterwald le haut, чл. 24; Uri, чл. 52. а каснијим изменама су предвиђени тајни избори; Appenzell rhodes interieures, чл. 20 bis; Zurich, чл. 30. У кантону Vaud изборе врше скупштине комуна, чл. 26 bis.

(23) Федерални Устав Републике Аустрије од 1920, чл. 24, чл. 25; Устав Сједињених Држава Венецуеле од 1931, чл. 60; Устав САД од 1787, чл. 1, одељак 3. ст. 1; Амандман VIII од 1968. на Устав СФРЈ од 1963; Устав СФРЈ од 1974, чл. 292.

Устави швајцарских кантона: Neuchatel, чл. 39; Bern, чл. 26; Fribourg, чл. 45; Geneve, чл. 63. (а касније су у овом кантону заведени непосредни избори); Sain — Gall, чл. 88; Устав Исламске Републике Пакистан од 1973, чл. 59.

(24) Основни закон Савезне Републике Немачке од 1949, чл. 51; Устав Немачког Рајха од 1919, чл. 63.

(25) Устав Немачког Рајха од 1849, чл. 88, чл. 89.

(26) Устав Аргентинске нације од 1853, чл. 46, чл. 81. и даље.



избора сам Краљ именовано све чланове Сената, што иначе није било правило(27).

III. — *Комбиновани избори.* — У једном броју федеративних држава примењивао се комбиновани систем избора: један број чланова федералног дома бирале су федералне јединице (непосредно грађани, представничка тела), а други (једнак или мањи) су бирали органи савезне власти (шеф државе и слично). У том смислу пракса нуди примере веома различитих комбинација.

Тако се у неким земљама развио механизам избора у којем један део чланова федералног дома бирају представничка тела федералних јединица, а други део бира шеф државе. У ред ових држава спадају Малезија, Либија, па и Немачка средином прошлог века. У Малезији (Устав од 1957.) избор чланова федералног дома као представника федералних јединица (по 2) врше њихове законодавне скупштине, а шеснаест чланова именује Врховни вођа. У Либији (Устав од 1951.) свака од три провинције заступљена је у федералном дому са по осам представника, али провинције преко својих законодавних већа бирају само по четири представника, док остале представнике поставља краљ(28).

Нешто сложенији је механизам избора за чланове Сената Парламента Федерације у Нигерији (Устав од 1963.): законодавни домови сваког региона бирају по дванаест сенатора и то из реда личности које је одредио Гувернер, затим Председник Републике (раније Генерални гувернер) сагласно мишљењу Првог министра бира четири сенатора и, најзад, четири сенатора представника федералне територије бирају се на различите начине прописане од стране парламента, односно постају сенатори *ex officio*(29).

Различит од претходних случајева је случај Индије. Савет држава у Парламенту Индије (Устав од 1950.), како је раније поменуто, има две врсте чланова: једну групу (дванаест) именује Председник Индије, а другу групу знатно бројнију (до 238 чланова) која представља државе, бирају чланови изабани од законодавних скупштина држава, с тим да се из неких држава (односно територија Уније) ови чланови бирају по процедури коју утврди Парламент(30).

IV. — *Избори једнодомних савезних парламената.* — У федеративним државама са једнодомним савезним парламентом, у коме су федералне јединице подједнако заступљене, били су примењени већ познати, али и оригинални принципи избора.

У Федерацији Мали (Устав од 1959.) законодавне скупштине федералних јединица бирају посланике Федералне законодавне скупштине, а у Пакистану (Устав од 1962.) избори се врше путем тзв. примарних скупштина(31).

(27) Акт уније и владе Канаде, Нове Шкотске и Новог Брунсвика од 1867, чл. 24, чл. 25; Устав Краљевине Либије од 1951. (податак према Јован Стефановић, *Уставно право*, књ. I, стр. 562).

(28) Устав Федерације Малезије од 1967, чл. 45, Анекс VII; Устав краљевине Либије од 1951, (податак према Јован Стефановић, *op. cit.* књ. I, стр. 562).

(29) Устав Федералне Републике Нигерије од 1963, чл. 42. (Устав од 1960, чл. 37).

(30) Устав Индије од 1950, чл. 80, Анекс IV, Закон од 1956. који се односи на Андекс IV.

(31) Устав Федерације Мали од 1959, чл. 26; Устав Пакистана од 1962, чл. 161, чл. 162.

## IV

И површан осврт на орагнизацију федеративних држава потврђује већ изнети став, иначе широко прихваћен у теорији, да је федеративном устројству својствено постојање федералног дома у савезном парламенту.

Карактер федералног дома као представништва федералних јединица, а тим пре његова основна функција (обезбеђење равноправности федералних јединица и омогућавање њиховог подједнаког утицаја одн. учешћа у вршењу функција федерације) неминовно претпостављају и подједнаку заступљеност федералних јединица у федералном дому. То и објашњава, како се могло видети, широку примену принципа паритета у представљању федералних јединица у овом дому савезног парламента.

Истовремено, то је и условило да чланови федералног дома, у далеко највећем броју случајева, буду бирани од стране самих федералних јединица (њихових законодавних тела, грађана и сл., свеједно). Отуда, није нимало чудно да се принцип паритетног представљања федералних јединица у федералном дому и принцип избора чланова овог дома од стране тих федералних јединица најчешће упоредо примењују.

Одступање од поменутих принципа, а посебно од принципа паритетне заступљености, извесно представља слабљење федеративног начела. Овакво мишљење се у теорији, и то с правом, енергично заступа<sup>(32)</sup>. Разлог једноставно лежи у томе што одступањем од поменутих принципа, федерални дом губи своје битно својство — представништво федералних јединица, а по којем се и разликује од општепредставничког дома. Уколико је поменуто одступање јаче, утолико више слаби својство федералног дома као представништва федералних јединица, па се у већој мери и губи разлог постојања овог дома, као што и ишчезава разлика између њега и општепредставничког дома.

Према томе, чини се да се с правом може (и мора) закључити да је принцип једнаке заступљености федералних јединица нужан услов конституисања федералног дома и права (не и једина, наравно) претпоставка остваривања улоге и сврхе постојања уопште овог дома у савезном парламенту федеративне државе. То сигурно да онда указује на изузетну важност принципа паритетног представљања, као што указује и на његову праву функцију и истинску улогу у функционисању федеративне државе, али и на његов домашај.

Наиме, принцип паритета нема нити може да има универзалну вредност у федеративном уређењу. Протезање примене овог принципа и на друге, а тим пре на све органе у федерацији, неминовно мења улогу и значење овог принципа. У таквим околностима, тј. тако широко примењен, принцип паритетног представљања федералних јединица стиче функцију обезбеђења одговарајућих односа карактеристичних за конфедеративно уређење. Другим речима, принцип паритетног представљања постаје принцип који изражава, односно јача елементе конфедеративног уређења.

(32) Вид. Миодраг Јовичић, *Савремени Федерализам*, стр. 106, 107, 125; Zdzislaw Kedzia, *Parlament Socjalistyczny*, стр. 73; Maurice-Pierre Roy, *Les regimes politiques du tiers monde*, стр. 50. и даље; Јован Стефановић, *Уставно право*, књ. I, стр. 562. Итд.

## SUMMARY

### THE PARLAMENT AND THE REPRESENTATION OF THE FEDERAL UNITS

From the statement that the Federal Chamber is the most significant form of representing the federal units in the organization of the Federation, and with this, the most significant means of participation of the federal units in the exercise of the functions of the federation, the author deals with two of several essential questions of the character of the federal chamber, not only in the contemporary federation, but in the earlier ones, as well.

The first question regards the representation of federal units in the federal chamber. The topic of deliberation is the widespread principle of equal (parity), and the principle of unequal representation of the federal units, as well as the modes of their implementation.

The second essential question deals with the election of the members of the federal chamber. Most frequent, these elections are carried out by the federal units, and very rarely are they their elections carried out by the federal power, apart from some forms of combined elections.

The author concludes that the character of the federal chamber as the representation of the federal units, and with this its main function (securing the equality of federal units and to enable equal influence on the functions of the federation), must presuppose the equal representation of the federal units in the federal chamber, as well as election by federal units. The departure from this principle certainly represents the weakening of the federal principle. The principle of equality in this way, appears as a requisite condition in the establishment of the federal chamber and the realization of its role and existence, which, nevertheless, does not mean that it carries a universal value in federal system in general.

## RÉSUMÉ

### LE PARLEMENT ET LA REPRÉSENTATION DES UNITÉS FÉDÉRALES

Partant de la constatation que la chambre fédérale est la plus importante forme de représentation des unités fédérales dans l'organisation de la fédération, et par conséquent le moyen le plus important de la participation des unités fédérales dans l'exercice de la fonction de la fédération, l'auteur considère deux questions parmi plusieurs questions essentielles concernant le caractère de cette chambre, aussi bien dans les fédérations contemporaines que celles d'autrefois.

La première question relève de la représentation des unités fédérales dans la chambre fédérale. L'objet de la considération est tout d'abord le principe largement appliqué de la représentation égale (paritaire) et ensuite celui de la représentation inégale des unités fédérales, ainsi que les modes de leur application.

La deuxième question essentielle est celle du mode d'élection des membres de la chambre fédérale. Le plus souvent, ce sont des élections organisées par les unités fédérales et bien plus rarement, ce sont des élections organisées par le pouvoir fédéral, en outre quelques formes d'élections combinées.

L'auteur conclut que le caractère de la chambre fédérale en tant que représentation des unités fédérales, et d'autant plus sa fonction principale (assurer l'égalité en droits des unités fédérales et permettre leur égale influence sur l'exercice de la fonction de la fédération) suppose inévitablement une représentation égale des unités fédérales dans cette chambre, ainsi que l'élection de la part des unités fédérales mêmes. La dérogation à ces principes présente certainement l'affaiblissement du principe fédératif. Le principe de parité se présente ainsi comme condition nécessaire pour la constitution de la chambre fédérale et pour la réalisation de son rôle et raison d'être ce qui ne signifie naturellement pas qu'il a une valeur universelle dans l'organisation fédérative, comme ensemble.