

Проф. др Слободан М. Благојевић

ПОДЈЕЛА НАДЛЕЖНОСТИ ИЗМЕЂУ ФЕДЕРАЦИЈЕ И ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА

I

Теоријске основе федерације су битно полазиште у обликовању свих сегмената сложене државе, па и подјеле надлежности између федерације и федералних јединица, савезне државе и државе-чланице. *Полазна теоријска основа федерације, савезне државе, јесте њено својство облика државног уређења.* Федерација је облик и начин успостављања односа унутар једне државне организације; значи, она је државна организација, државни механизам, државни апарат, па се, као и свака организација, односно апарат, мора градити поштујући одговарајуће претпоставке науке и струке. Политичко је питање хоће ли се федерација, или не. Кад се донесе политичка одлука о федерацији, онда се федерација као облик уређења савезне државе мора уставом успоставити тако да таква организација може да функционише. Не треба, због тога, мијешати друштвено-политичко учешће власти са техничким учешћем. Политичко учешће у вршењу власти припада грађанину и народу, а техничко учешће федерацији, односно савезним органима. То говори у прилог чињеници да се на основу политичке одлуке о федерацији, она успоставља као организација државног уређења, у складу са њеним теоријским основама и стручним критеријумима, уз уважавање реалног политичког стања и постојећих односа снага, без обзира на то да ли се ради о двочлавној или вишечлавној федерацији.

Субјективитет федерације, савезне државе, једна је од теоријских претпоставки њеног постојања. Од када постоји савезна држава њени конститутивни елементи, односно субјекти, јесу грађани и федералне јединице, државе-чланице. Та два консти-

тутивна елемента изражавају се у структури савезног парламента.

Однос савезне и федералне власти, власти федералне јединице, једно је од најбитнијих питања федерације. Суштински посматрано, ради се о односу савезног права и права државне-чланице, односно о односу савезног устава, савезног закона и других прописа федералне јединице. Са гледишта ових односа, битно политичко питање јесте подјела нормативне, законодавне функције (надлежности) између савезне власти и власти федералне јединице. Када се та подјела изврши, и у складу са тим успоставе функције, односно права и дужности федерације и федералне јединице, савезна власт је виша, правно јача власт од власти федералне јединице, разумије се у домену пренијете надлежности на савезну државу. Правним језиком речено, право федералне јединице мора бити у сагласности са савезним правом. Код свих федерација ово начело важи са неким малим изузецима. Без тако успостављеног односа нема потребног и нужног јединства уставноправног поретка, без чега нема ни његовог остваривања, његове ефикасности.

У теорији државе води се расправа о правној природи федерације, као једном од њених најсложенијих проблема. Може ли се уопште говорити о држави са више држава, о слојеној држави, као што се тврди да је федерација таква држава? Да ли дијелове једне државе који уживају висок степен децентрализације и самосталности, у односу на децентрализовану власт у простој држави, треба сматрати државама? Уопште, да ли је могуће да се једна држава састоји из више држава, да је чини више држава, као што се то тврди за федерацију? Другим ријечима, може ли у једној држави (савезној) бити више држава (држава чланица)? *Са гледишта државне суверености, која значи правну неограниченост државе, државне власти, то је логички немогуће и неприхватљиво.* Власт држава-чланица федерације је ограничена влашћу савезне државе, односно правна власт федерације је виша, јача од правне власти државе-чланице федерације. Откуда, с обзиром на то, држава-чланица федерације може бити држава? С гледишта наведених разлога произлази да је федерација противрјечан појам, да је немогућа као сложена држава, као држава која је састављена из више држава. Ако се остаје при гледишту да је држава она организација која је суверена, чија је власт правно неограничена, онда нема федерације чије су чланице државе. У држави која се назива федерација, или је савезна држава суверена, а не држава чланица, када нема федерације, него просте државе, или су суверене државе-чланице федерације, када нема федерације, него конфедерације. Према томе, ако се полази с гледишта државне суверености, као апсолутне правне независности државе, државне власти, федерација у којој су њене чланице-државе — не постоји. Не може се, с гледишта права, тврдити да су суверене и

савезне државе и државе-чланице. То тврдити значи прихвати-ти да постоји подијељена сувереност, да је могуће државну сувереност дијелити и да се она дијели. Подијељена сувереност није више сувереност, сувереност може постојати само на једној страни. Државе-чланице су своју сувереност пренијеле на савезну државу оног момента када су пристале да њихова власт буде ограничена влашћу савезне државе, да савезна власт буде правно јача, виша од њихове власти. Ограничење, пак, савезне државе од стране држава-чланица није ограничење њене суверености, него се ради о подјели надлежности између њих, коју је утврдила сама савезна држава својим уставом, значи својом сувереном влашћу, на што су пристале државе-чланице. *Зато дијелове федерације не треба називати државама, јер то нијесу, нити треба федерацију називати сложеном државом, која је састављена из више држава.* Федерација је држава са високим степеном самосталности њених дијелова у низу области друштвеног живота, која се разликује од просте државе чија је децентрализација много мањег степена и ужег обима и не заснива се на свим оним историјским, националним, друштвено-економским и традиционалним начелима на којима се заснива самосталност дијелова федерације. Овдје је разматрана правна природа федерације с гледишта државне суверености, као правног појма, што је једино и могуће, а не и са гледишта народне и националне суверености, који су политички појмови.

Предње ставове потврђују позитивноправна рјешења дата у Уставу СРЈ. Одредбом члана 115, утврђено је да: „Устави република чланица, савезни закони, закони република чланица и сви други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом Савезне Републике Југославије“ (подвукао С.Б.). И даље: „Закони, други прописи и општи акти у републици морају бити у сагласности са савезним законом“. Одредбом члана 124. став 1. прописано је да „Савезни уставни суд одлучује о сагласности устава републике чланице са Уставом Савезне Републике Југославије“, а тачком 3. „о сагласности закона и других прописа и општих аката република-чланица са савезним законом“. Правне посљедице одлуке Савезног уставног суда предвиђене су у одредбама члана 130. Устава СРЈ. У ставу 1. наведеног члана је предвиђено: „Када Савезни уставни суд утврди да постоји несагласност појединих одредаба устава републике чланице са Уставом Савезне Републике Југославије, те одредбе устава републике чланице престају да важе послје шест мјесеци од утврђивања несагласности, ако се у том року не отклони несагласност“, а ставом 2. истог члана: „Кад Савезни уставни суд утврди да постоји несагласност појединих одредаба закона, других прописа и општих аката са Уставом Савезне Републике Југославије или са савезним законом, те одредбе закона, других прописа и општих аката престају да важе даном објављивања одлуке Савезног уставног суда“. На јасан начин Уставом СРЈ у-

становљена је јача, виша правна власт федерације, односно савезне државе. То потврђује његова одредба из члана 1. која гласи: „Савезна Република Југославија је суверена савезна држава, заснована на равноправности грађана и равноправности република чланица“. За републику-чланицу у Уставу СРЈ нема одредбе да је суверена држава, него је: „Република чланица суверена у питањима која нијесу овим уставом утврђена као надлежност Савезне Републике Југославије.“. Према томе, иако се у Уставу СРЈ говори о републици као држави, она нема државну сувереност у правном смислу, није суверена држава у правном смислу, јер је њена правна власт нижа, мања од правне власти савезне државе.

У успостављању односа између федерације и федералне јединице битан је *концепт и природа савезног устава*. Он је у свим федерацијама основни и највиши акт федерације и акт успостављања уставности. С друге стране, с гледишта своје садржине он треба да буде акт државне и политичке власти, а не акт друштва, друштвена повеља. У устав треба да уђу само основни принципи друштвеног уређења.

Поред концепта и природе савезног устава, положај федералних јединица, подјеле законодавне нормативне функције између федерације и федералне јединице, и *начин формирања и одлучивања савезних органа* важан је за природу и карактер федерације. Демократски изборни систем заснива се на начелу права грађанина да бира своје представнике путем слободног, тајног, општег, једнаког и непосредног бирачког права. Ово начело остварује се у бирању чланова савезног парламента, у неким системима и шефа државе. Одлучивање у савезним органима заснива се на већинском принципу, у сва три вида — апсолутна, квалификована и релативна већина. Изузетак је једногласност, односно консензус. Ради се о најужем броју питања која су од интереса за равноправност народа у федерацији, односно држава-чланица.

Основе успостављања и изражавања федерације, до којих је дошла теорија, оствариле су се у свим уставима федерација кроз одговарајуће позитивноправно, односно уставноправно регулисање. Између устава појединих федерација има разлике, што је последица историјских, традиционалних, демографских, националних, економских, политичких и других карактеристика. Ипак, у свим уставима савезних држава сачувани су основни елементи и карактеристике наведених теоријских основа федерације. То све говори да је федерација не само теоријски него и позитивноправна држава, оно што није конфедерација, која има својство уговорног савеза држава, уговорног односа између суверених држава.

Сваки модел који уводи устав, па и модел подјеле надлежности између савезне државе и државе-чланице, мора бити рационалан и реалан. За умно остваривање федерације, федера-

тивног уређења, неопходни су одговарајући друштвено-политички, економски, морални и психолошки услови, па и за подјелу надлежности у том оквиру. Оно што је произишло из историје и упоредног искуства говори да је федерација настала из разлога да отклони слабости конфедерације. Конфедерација је, и историјски и цивилизацијски превазиђена. Данашње друштво тражи своју модернизацију кроз демократију и нове идеје. Основна енергија која данашње друштво и човјека може повући напријед јесте интеграција знања, средстава и рада. То је налог научно-технолошке револуције. Савремени политички и економски токови у свијету то потврђују. То се све одражава на државу, на њене облике, на њену организацију. Федерација се данас испуњава новим садржајима, под утицајима наведених чинилаца, што поред осталог мора да има одраза и на подјелу надлежности између ње и федералне јединице. Све више преовлађују економска и технолошка питања. Класични, традиционални федерализам који је био државни, политички и административни, трансформише се и постаје економски, технолошки и развојни. Томе се мора, поред осталих елемената федерализма, прилагођавати и подјела нормативне, законодавне функције између федерације и федералне јединице.

II

Проблематика подјеле нормативне надлежности је сложено питање, чијем се рјешавању у уставним системима појединих земаља различито приступа, тако да постоји дивергентност у начину регулисања, као и у теоријском поимању, те и у друштвено-политичком образлагању и оправдању. У свакој федеративној држави постоји, у мањем или већем степену, нека подјела надлежности између федерације и федералних јединица. У том погледу постоје два облика нормирања, или два облика расподјеле надлежности — *подијељена или искључива надлежност и заједничка или паралелна надлежност*. Прва, тј. подијељена надлежност испољава се као искључива надлежност федерације односно федералне јединице, без, у начелу, права друге да те односе регулише. Заједничка надлежност, пак, јесте она надлежност у којој законодавним овлашћењима, овлашћењима за регулисање друштвених односа, располажу и федерација и федералне јединице.

Могућност да иста законодавна власт буде, путем нормативног регулисања, остварена од федерације и од федералних јединица изражена је у уставним системима низа земаља, различито од земље до земље, у чему одлучујућу улогу играју политички и економски разлози, идеолошке концепције, друштвене и историјске околности. Заједничка или паралелна надлежност (конкурентна надлежност) изражава се такође у разним видо-

вима, зависно од рјешења која су усвојена у појединим уставима земаља у питању. Ипак, иако има нијансирања у погледу заједничке надлежности у федерацији, она увијек означава „мјешовите материје“ које могу да нормирају како органи федерације (савезне државе) тако и органи федералне јединице (државица, земља, република). Заједничка, паралелна надлежност, као могућност да се регулисањем неке правне материје баве и федерација и федералне јединице, остварује се, зависно од уставног система појединих земаља, у различитим облицима, на различите начине. Тако је у појединим уставима предвиђено да орган федерације (парламент) може да одустане од свога уставом утврђеног права да регулише одређену област друштвених односа и да тако препусти регулисање савезне државе, коју она добровољно преноси у надлежност федералне јединице. Други начин изражава се у уставном регулисању по коме одређене правне материје могу да регулишу било федерација, било федералне јединице, али не обје истовремено, него једна или друга (тзв. конкурентно законодавство). Трећи и најчешћи начин изражава се у утврђивању правних материја које могу да регулишу и федерација и федералне јединице (паралелна надлежност у правном смислу ријечи). Овдје се ради о материјама које су у заједничкој надлежности федерације и федералне јединице, тј. у којима је дата могућност да се иста област друштвених односа, односно иста правна материја, регулише како од стране федерације тако и од стране федералне јединице. Федерација, у домену тих материја, заинтересована је да утврди извјесна начела, основе, оквире, препуштајући федералним јединицама конкретизацију, допуну, која треба да представља прилагођавање „федералних ставова“ условима и потребама федералних јединица. Разумије се, с гледишта уставних овлашћења федерације и федералних јединица тешко је утврдити гдје престају права федерације, а гдје се настављају права федералних јединица у материјама заједничке надлежности, на шта указује и пракса уставног судства. Проблем се још више усложњава када се зађе у поједине области заједничке надлежности, као што су финансије, привреда, школство. У односу на подијељену односно искључиву надлежност, заједничка, односно паралелна надлежност, са гледишта њеног остваривања, представља много сложенији проблем, па смо јој, у складу са тим, поклонили и одговарајућу пажњу.

Са становишта права, питање надлежности, односно њене подјеле између федерације и федералних јединица, представља једно од основних и централних питања кроз које се рефлектују, и то перманентно, битни, суштински односи, заједнице као цјелине. *Рефлективност* и *перманентност* су два својства везана за сложену државу, односно за федерацију у погледу подјеле надлежности у њој. *Рефлективност* значи да модел рјешавања питања подјеле надлежности у једној федерацији није нешто

што је одвојено, само себи довољно, већ је, или треба да буде, израз и одраз суштинских, стварно постојећих односа у федеративној заједници. Другим ријечима, подјела нормативне функције између федерације и федеративних јединица не може се вршити *in abstracto*, већ на основу познавања стварних односа у заједници, и то на јаван и цјеловит начин, кроз оцјену цјелине друштвеног бића заједнице, односно у њој постојећих вриједности, снага и интереса, који условљавају и одређују те односе. Сваки приступ а priori значи одлучити се на заузимање става о суштинском, битном питању федерације без познавања чинилаца који утичу и одређују односе које треба уставно разријешити кроз подјелу нормативне функције. До рјешења о подјели надлежности између федерације и федералних јединица долази се уз сагледавање, уз спознају свих друштвено-економских односа заједнице; тако се стиче јасна слика о рефлективности права, односно о рефлективности уставноправних норми којима се врши подјела нормативне надлежности између федерације и федералних јединица. Ако се тако поступа, у пракси остваривања надлежности федерације и федералних јединица има мање проблема, зато што се на реалан начин приступи подјели те надлежности. *Правно извршена подјела надлежности у федерацији треба да буде рефлексија стварних односа у њој, потребе њиховог несметаног развоја и законитости које дјелују том развоју.* Без тако извршене подјеле нормативне функције, она није адекватна и корисна за развој федеративне заједнице.

Поред начела рефлективности, подјела нормативне функције између федерације и федералне јединице треба да се оствари у складу са начелом *перманентности*. Двије су ствари везане за начело перманентности. Прво, то начело значи да подјела надлежности између федерације и федералних јединица једном утврђена не може да остане трајна, тако да не буде подложна, у дужем или краћем временском периоду, промјени. Друго, рјешења о подјели надлежности између федерације и федералне јединице, која се у пракси примјењују из истог извора права (по правилу устава), не остају увијек иста, него се мијењају, у дужим или краћим раздобљима. То има за посљедицу да исти извор права у својој примјени појединих раздобља доводи у пракси до врло различитих рјешења за исту категорију друштвених односа. На то указује искуство свих федерација. Такав приступ треба да буде посљедица промјена основних, суштинских односа који утичу на рјешења везана за подјелу нормативне функције између федерације и федералне јединице. Да ли ће се у подјели надлежности између федерације и федералне јединице користити наведени начини, и који од њих, зависи од основних односа чија су рефлексија рјешења о подјели нормативне функције, што ће рећи од реалних стања сваке заједнице, са укупношћу вриједности, циљева и интереса који карактеришу та стања.

Рефлексивност и перманентност проблематике подјеле надлежности између федерације и федералне јединице јесу њена својства и захтјеви. Без њиховог поштовања и остваривања, без вођења рачуна о њима, нема адекватне подјеле, подјеле прилагођене реалним друштвеним односима, нарочито оним основним, суштинским. У једној заједници федералног типа треба претходно да буду ријешени битни политички и друштвено-економски односи, да би се у складу са тим успоставила адекватна подјела нормативне функције у њој. При стварању правних норми о подјели надлежности треба имати у виду да ће се и даље мијењати односи, снаге и интереси, чија су рефлексивна, али чија подјела треба да буде успостављена.

Посебно значајно питање везано за подјелу надлежности, односно нормативне функције између федерације и федералних јединица, јесу критеријуми, мјерила на основу којих се то врши. Узимајући у обзир све што је претходно речено о тој подјели и начелу рефлексивности у складу са којим она треба да се врши, полазиште од кога се мора поћи јесу основни друштвени односи, онако како су они уређени у датој заједници, односно држави. Одмах треба нагласити да не постоје ни општеважећи, а ни општеприхватљиви критеријуми у складу са којима се врши подјела надлежности између федерације и федералних јединица у свим земљама федералног државног уређења. Специфичности у том домену су доста велике. Мјерила, критеријуми подјеле надлежности између федерације и федералне јединице увијек су били бројни, сложени, комплексни, без обзира на то што у појединим земљама и у појединим фазама њиховог развоја примјењују поједина мјерила, критеријуми, односно поједини елементи, показатељи.

Питање критеријума подјеле надлежности између федерације и федералних јединица од посебног је значаја за сложене државе вишенационалнога састава, структуре. Организација таквих држава, па и подјела надлежности између федерације и федералних јединица, вршена је с гледишта њиховог вишенационалног састава. Међутим, на ту подјелу имају утицаја и други чиниоци, а не само национални. Ти чиниоци изражавају се у историјском развоју заједнице, дужини постојања државе, већег или мањег степена изграђености регионалног, националног и персоналног права дијелова који су у саставу сложене државе, истовјетности и различитости историјског развоја, већој или мањој привредној развијености појединих подручја, односно националних територија које су укључене у сложену државу, степена сагласности односно несагласности и конфликтности интереса појединих различитих или истих привредних субјеката који се налазе на територијама појединих федералних јединица, као и истовјетности или различитости језика, повезаности и развијености појединих привредних грана, култура, традиција, као и у другим чиниоцима, ко-

је је тешко навести. Сви наведени чиниоци, а и други, детерминишу смисао и домаћај уставних одредаба сложене државе (федерације) у било којој области друштвених односа, па и у погледу подјеле надлежности, односно нормативне функције. Теорија и пракса указују на потребу сагледавања и анализирања свих наведених чинилаца који утичу на успостављање односа између федерације и федералних јединица, па и у доношењу подјеле надлежности, без чега нема адекватне садржине уставних одредаба. Томе треба додати и захтјев који намеће савремени технолошки и економски развој, који се изражава у потреби интеграције људског рода, средстава и знања. То је основна енергија данашњице.

Подјела нормативне функције између федерације и федералних јединица тиче се не само домена њихових међусобних односа него и непосредних односа између самих федералних јединица. Тај домен односа присутан је у свим сложеним државама, односно федерацијама. Што се тиче односа између федералних јединица при рјешавању подјеле надлежности између њих и федерације, односно степена присутности тих односа, може се констатовати да су они у појединим федерацијама различити. Они су различити и мијењају се у времену у свакој појединој федерацији, зависно од услова, разлога и основа тих непосредних међусобних односа између федералних јединица исте федерације. Све је то везано за саму структуру федералних јединица у једној федерацији. Према томе, у успостављању подјеле надлежности, односно нормативне функције између федерације и федералних јединица, не остварују се само односи између њих (федерације и федералних јединица), него и односи између самих федералних јединица једне федерације. Некада та врста односа, односа између федералних јединица, може да буде одлучујућа при рјешавању питања подјеле нормативне надлежности између федерације и федералних јединица. То не мора да увијек буде јавно познато, јер се о томе некада јавно не говори, или се та чињеница и прикрива.

Враћамо се на оно о чему смо претходно већ говорили, тј. да рјешавање питања подјеле надлежности између федерације и федералних јединица претпоставља да су сва основна, суштинска питања друштвених односа у федерацији до краја сагледава и да су за њих нађена рјешења. На таквој спознатој и извјесној основи могу се наћи адекватна рјешења за подјелу надлежности између федерације и федералних јединица, што треба да добије правни облик кроз одговарајуће уставноправне норме. Када се одређеним односима даје форма права, па и односима везаним за подјелу надлежности у федерацији, мора се то чинити на основу реалних и спознатих односа, на бази рјешења која треба имати о основним односима, свакако када је у питању федерација и односи у њој. Примјера ради, у федерацији су важни привредни, економски и финансијски односи, па је при

заузимању ставова о подјели нормативне надлежности између федерације и федералних јединица највише тешкоћа везано за те односе.

Као што смо већ констатовали, мјерила, критеријуми за подјелу надлежности, односно нормативне функције између федерације и федералних јединица, доста су комплексни, сложени, што ће рећи да њихова примјена изазива потребу узимања у обзир више елемената и показатеља приликом утврђивања те подјеле. У свим федерацијама није исти степен примјене и значај елемената и показатеља који се узимају у обзир приликом рјешавања питања подјеле надлежности између федерације и федералних јединица, па ни код појединих области друштвених односа у истој држави. Долази до промјене елемената и показатеља који се узимају у обзир приликом утврђивања подјеле надлежности између федерације и федералних јединица у развоју сложене државе, значи у току времена и у једној истој држави. Може се десити, и дешава се, да је поједини од тих елемената и показатеља при утврђивању критеријума за подјелу надлежности, у појединим федерацијама, посебно наглашен, тако да су и остали критеријуми под његовим утицајем, односно цјелина критеријума која се узима у обзир.

III

Полазећи од наведених теоријских основа федерације, у складу са којима је она успостављена и остваривана, намеће се питање да ли број федералних јединица — двије или више — утиче на остваривање тих основа. Другим рјечима, да ли двочлана федерација обезбјеђује у објективном смислу основ успостављања и изражавања федерације као такве, као облика државног уређења, или то обезбјеђује само вишечлана федерација? У одговору на питање да ли може постојати двочлана федерација, треба поћи од оног што произлази из историје и компаративног искуства федерализма. Тај аспект посматрања указује да оу се основе успостављања и остваривања федерације, до којих је дошла теорија, остваривале у свим федерацијама, па и у двочланим, иако их је било и има мали број. То говори да број чланица федерације (двије или више) не доводи у питање, нити је доводио, постојање и остваривање федерације у складу са њеним теоријским основама и реалним претпоставкама. Критеријум бројности чланица федерације — двије или више — није у досадашњој теорији и пракси федерализма узиман као фактор који одлучујуће утиче на постојање и остваривање федерације.

И код двочланих федерација, краз одговарајућа позитивно-правна рјешења, полази се од основа, елемената и критеријума које је успоставила теорија у односу на федерацију, на њено

постојање и остваривање. Другим ријечима, и двочлана федерација се успоставља: као облик државног уређења; има своје субјекте у грађанима и федералним јединицама; врши се подјела нормативне, законодавне надлежности између федерације и федералних јединица; успоставља се однос између савезне власти као правно више и власти федералне јединице; савезни устав има свој одговарајући концепт и природу; федерација је међународноправни субјект; успоставља се одговарајући начин формирања и одлучивања савезних органа. Према томе, оно што познаје вишечлана федерација у погледу државног уређења, односно унутар ње, као и њених међународних односа, познаје и двочлана федерација. Не може се наћи ни један ваљан критеријум који би, у уставноправном смислу, довео у питање постојање двочлане федерације.

На основаност постојања двочлане федерације, као заједнице, указују и други моменти, а не само правни. Свака федерација је заједница која добровољно настаје, на бази сагласности њених дјелова, федералних јединица. Та сагласност је примарно политичка. Заједница која настаје сагласношћу њених чланова, односи који настају на такав начин, увијек постоје *када постоји сагласна изјава воље двије или више страна*. Чак највећи број односа између субјеката настаје на основу сагласности двије стране. То су уговори. Иако федерација нема правни основ у уговору, него у уставу, политичка основа о стварању федерације има карактер политичког консензуса, јер настаје сагласношћу воља субјеката који ставрају федерацију. Као и у свим другим случајевима, политичка одлука о стварању федерације постоји чим постоји сагласност најмање двије стране, двије федералне јединице. Двочлана федерација у потпуности испуњава тај критеријум и она је, као и вишечлана федерација, легитимни облик државног уређења једне заједнице и то се њено својство на ваљан начин не може доводити у питање; с гледишта науке и струке. Посебности које има двочлана федерација ствар су њене природе, као такве, и не треба их претварати у услове њеног постојања.

Између држава федеративног уређења постоје одговарајуће разлике, објективно условљене, иако се заснивају, у основи, на истим теоријским претпоставкама. На исти начин разлике постоје и између двочланих и вишечланих федерација, које се више изражавају и фактичком и функционалном смислу, него у нормативном и институционално-организационом. Вишечлана федерација има, у функционалном смислу, више разуђен механизам дјеловања. Дјелатности које она врши су сложеније, нарочито у парламентарном животу, нарочито ако је вишечлана федерација заснована на националном принципу, на вишенационалној структури заједнице. У таквим федерацијама, поред осталог, потенцирана је национална равноправност, па се, у свим областима друштвеног живота, теже долази до одговарајућих одлука на ни-

воу савезне државе. Тај проблем лакше се рјешава у двочланој федерацији. У вишечланој федерацији фактички односи су богатији и сложенији, него у двочланој јер је прва по свом саставу сложенији механизам функционисања. У питању су посебности, специфичности двочлане федерације у односу на вишечлану, које не треба третираги као фактор који доводи у питање њено постојање и функционисање, као федеративне структуре, као савезне државе. За то нема ни једног ваљаног основа, теоријске и практичне природе.

Подјела нормативне функције између федерације и федералних јединица, поред осталих основа успостављања и изражавања федерације, присутна је, као што смо констатовали, и код двочлане федерације. Без одговарајуће подјеле нормативне, законодавне функције, не може се успоставити и остваривати власт савезне државе и државе-чланице, федералне јединице. Ту потребу има и двочлана федерација, на исти начин као и вишечлана. Ту нема никакве разлике. У складу са наведеним принципима подјеле нормативне надлежности — рефлективности и перманентности, двочлана федерација изражава своје односе, снаге, циљеве и интересе свакако на свој посебан, специфичан начин. На тим основама, у пракси двочлана федерација може да се, на реалан начин, остварује и оствари више као савезна држава, него што то успијева вишечланој федерацији. Нема вишечлана федерација, објективно посматрано, битних предности у односу на двочлану, с гледишта остваривања идеје федерализма. Напротив, у неким елементима, с гледишта праксе остваривања, двочлана федерација може да покаже предности.

Slobodan Blagojević

DIVISION OF NORMATIVE FUNCTION IN FEDERATION

— Summary —

This work consists of two parts. In the first part the division of authority within the federation is studied as a relevant political issue. Two types of such a division are brought into focus: parallel or mutual authority and exclusive or divided authority. Similarly, the aspects of reflectivity and permanency in division of authority within federation are pointed at, and in accordance to it any division of authority in Yugoslav federation should be done.

In the second part the number of constituents — two or multi-fold — are brought into focus, by which it is indicated that both one and the other model of observation have their advantages and shortcomings.