

**PRAVNA DETERMINACIJA I KOMPARACIJA KONFEDERACIJA I  
FEDERACIJA**

**LEGAL DETERMINATION AND COMPARISON OF  
CONFEDERATIONS AND FEDERATIONS**

*Stručni članak*

*Dr. sc. Željko Petrović\**

***Sažetak***

Konfederacije i federacije predstavljaju složeno uređene države. Između njih postoje određene sličnosti, ali i velike razlike. Od toga da li država predstavlja federaciju ili konfederaciju ovisi njen status u međunarodnoj zajednici.

U radu je izvršena pravna determinacija federalno i konfederalno uređenih država, kao i njihova međusobna komparacija. Cilj rada jeste da se ustanovi jasna razlika između federacija i konfederacija odnosno da se pruži njihovo međunarodnopravno određenje.

*Ključne riječi:* država, federacija, konfederacija, međunarodnopravni subjektivitet.

***Abstract***

Confederations and federations are complex states. There are certain similarities between them, but also great differences. Whether a state represents a federation or a confederation depends on its status in the international community.

The paper determines the legal determination of federally and confederally organized states, as well as their mutual comparison. The aim of this paper is to establish a clear distinction between federations and confederations, ie to provide their international legal definition.

*Key words:* state, federation, confederation, international legal subjectivity.

---

\* *Republička uprava za geodetske i imovinsko - pravne poslove, Banja Luka. E-mail: petrovicz@yahoo.com*

## 1. UVOD

U pogledu utvrđivanja međunarodnog subjektiviteta država bitno je razlikovanje konfederacija od federacija, odnosno potrebno je pravno determinirati konfederacije i federacije kao složene države. U pogledu nekih država kao što je Bosna i Hercegovina postojala su različita mišljenja od toga da je ona konfederacija, pa do toga da je federalno uređena država. Da bi se utvrdilo da li je određena država konfederalno ili federalno uređena potrebno je uzeti u obzir sve njene odlike koje su za nju karakteristične kao državu.

Konfederacije su rijetke i nestabilne države. Načelno pravo na samoopredjeljenje ne mora biti direktno vezano s opsegom ovlaštenja za donošenje odluka, koje se donose na nižem odnosno višem nivou. Neka država može biti visoko centralizirana i u praksi mnoge odluke prenijeti na niže teritorijalne jedinice, ali bez njihovog prava samoopredjeljenja i obrnuto, konfederacija može mnoge funkcije prenijeti na savez, a da članice ipak zadržavaju načelnu mogućnost istupanja. U komparacijama s povijesnim situacijama, problem usložnjava i to, što suvremene države imaju u svakom slučaju mnogo intenzivniju legislativnu aktivnost i brojniju administraciju nego što su to u povijesti države imale.

Federacija je, po mišljenju mnogih konstitucionalista i pravnih teoretičara, važniji oblik državne zajednice u odnosu na konfederaciju, pa otuda oni smatraju, da federacija ima dvostruki karakter, ona je, u isto vreme, država i zajednica, čiji sastavni djelovi učestvuju u formiranju državne volje. Veza je ovde mnogo čvršća između djelova, nego u konfederaciji, jer tu nema više posebnih, suverenih država. Suverenost pripada isključivo zajednici, koja predstavlja novu državu iznad njenih sastavnih djelova. U federaciji, pojedinci nisu vezani za zajednicu preko njenih djelova, nego su joj oni neposredno potčinjeni, u svemu onome što spada u nadležnost federacije. Tu postoji samo jedna "narodnost" – federalna, jer su građani podanici federacije, a ne njenih sastavnih djelova, država članica, provincija ili oblasti.

Međunarodno pravno posmatrano, da li će se država smatrati konfederacijom ili federacijom ovisi prvenstveno od raspodjele nadležnosti između nje i članica, te u ovom kontekstu mogu postojati federacije, konfederacije, konfederalno-federalni savezi, asimetrične federacije ili konfederacije (Kuzmanović, 2004). Tako neki autori Bosnu i Hercegovinu nazivaju asimetričnom federacijom, dok se većina slaže da je u pitanju složena država, odnosno oblik federativno uređene države. U pogledu utvrđivanja međunarodnog subjektiviteta država bitno je razlikovanje konfederacija od federacija, odnosno potrebno je pravno determinirati konfederacije i federacije kao složene države. Da bi se utvrdilo da li je

određena država konfederalno ili federalno uređena potrebno je uzeti u obzir sve njene odlike koje su za nju karakteristične kao državu.

## 2. PRAVNO DETERMINIRANJE KONFEDERACIJA

Konfederacija je zajednica neovisnih država, koja nastaje zaključenjem međunarodnog ugovora kojim se predviđaju ciljevi te zajednice i načini za ostvarenje tih ciljeva koji su u zajedničkom interesu država u zajednici. Konfederacija je savez samostalnih država, koje imaju državne funkcije, te obično nije trajnog karaktera i predstavlja prelazni oblik državne zajednice, bilo da dolazi do nastanka federacije ili prestanka postojanja zajednice između država.

Države članice konfederacije su samostalni međunarodnopravni subjekti i one zadržavaju svoju suverenost. Iz suverne vlasti država članica konfederacije izvodi se konfederalna vlast. Države članice izvan ciljeva koji su postavljeni ugovorom imaju puni suverenitet kako u vanjskim tako i unutarnjim poslovima i da bi se dio suvereniteta prenio mora postojati izričit pristanak svih država članica konfederacije. Konfederacija nema svoje jedinstvene teritorije niti jedinstvenog državljanstva.

Konfederacija je labav savez država u kojem države članice imaju pravo na samoodređenje, što mogu ostvariti bez pristanka drugih država članica. Konfederacija je zajednica samostalnih i suverenih država koje samostalno nastupaju u vanjskoj politici i zadržavaju svoj međunarodnopravni subjektivitet (Dimitrijević, 2011: 46).

Konfederacija nema svojih zakonodavnih, sudskih i upravnih organa, ali privid državnosti daje joj jedno stalno zajedničko tijelo koje predstavlja vezu između država. Obično taj organ je konfederativna skupština, u čiji sastav ulaze delegati država članica. Konfederativna skupština nije nikakav državni organ i više ima sličnosti međunarodnoj konferenciji. Odluke na konfederalnoj skupštini po pravilu se donose jednoglasno, ali da bi bile obvezne po državu članicu, tek pošto se usvoje i u državama članicama na način propisan njihovim unutarnjim pravnim propisima. Postupak usvajanja odluke konfederativne skupštine u unutarnji propis države članice naziva se inartikulacija. Konfederacija nema izvršnih organa i građani nemaju neposrednog kontakta sa organima konfederacije već samo države članice i njihovi organi (Avramov i Kreća, 1986: 134). Konfederacija po pravilu ima zajedničke poslove samo u onim oblastima koje su utvrđene ugovorom kojim je osnovana konfederacija, tako da je u nadležnosti konfederacije ona oblast zbog koje je konfederacija i osnovana. Obično svaka država članica konfederacije ima zasebnu vojsku, financije i državljanstvo. Nekada u nadležnosti konfederacije može biti veći broj poslova, ali u svakom slučaju

veće su nadležnosti država članica. Družave članice mogu da imaju potpuno različito društveno – ekonomsko uređenje.

Međunarodni ugovor na kome se temelji i kojim se osniva konfederacija može se mijenjati samo suglasnošću svih država članica. Svaka država u sastavu konfederacije može u svako doba da istupi iz te zajednice, po sopstvenoj odluci. U međunarodnim odnosima države članice nastupaju samostalno i mogu voditi potpuno odvojenu vanjsku politiku i zauzimati potpuno suprotne stavove u svom istupanju u međunarodnoj zajednici.

Konfederacija kao složena država, odnosno savez država sastoji se od dijelova koji imaju sva obilježja država i sopstvenu državnu organizaciju. Odnos između članica konfederacije koji je zasnovan na ugovoru je labav, u kome pored postojanja jednog ili više zajedničkih organa, članice ne moraju prihvatati njihove odluke i imaju punu slobodu. Na osnovu ovih karakteristika konfederacija je slična međunarodnim savezima i organizacijama, ali ipak postoje razlike. Međunarodni savezi i organizacije imaju međunarodni karakter i u njihovo članstvo ulazi više država, ali nemaju sopstvenu državnu organizaciju. Konfederacija više je državna organizacija prošlosti i predstavlja prelazni oblik državnog uređenja. One nisu dugo trajale bilo iz razloga odnosa samih članica, bilo zbog njihovih odnosa sa državama van konfederacije. Češći je slučaj da danas postoje federacije sa elementima konfederalnog državnog uređenja.\* Konfederacije pored zajedničkih karakteristika, između sebe se dosta i razlikuju, jer svaki oblik nastajao je pod utjecajem raličitih faktora, te povijesnih i društvenih okolnosti.

### **3. PRAVNO DETERMINIRANJE FEDERACIJA**

Federacija je država uređena ustavom kao vrhovnim pravnim aktom, u kojoj postoji neposredan odnos federalne vlasti i građana i koja je podijeljena na federalne jedinice. Federacija se osniva ustavom koji je unutarnji pravni akt, a ne međunarodnim ugovorom kao međunarodnim aktom kao što je slučaj kod konfederacije. Federacija je sastavljena od federalnih jedinica koje se obično nazivaju državama, republikama, provincijama, zemljama, pokrajinama itd. One predstavljaju određene kvazi države, ali nemaju status prave države. Nadležnost u ovom obliku države je podijeljena između federacije i federalnih jedinica što se utvrđuje ustavom (Andrassy, Bakotić, Seršić i Vukas, 2010: 127). Federacija predstavlja subjekt međunarodnog prava i posebna je država koja nastupa u ime svih federalnih jedinica u njenom sastavu u međunarodnim odnosima. Ona je prosta država na

---

\* *Takvom se smatrala bivša SFRJ nakon Ustava iz 1974. godine.*

vanjskom planu jer nastupa kao jedinstvena država, dok na unutarnjem planu je složena država, koja se sastoji iz više političko - teritorijalnih jedinica. Federalne jedinice imaju veliki stupanj autonomije, ali izvorni suverenitet pripada federaciji i federalne jedinice nemaju pravo na samoodređenje (Mihajlović, 2010: 413). Ustavom SFRJ iz 1974. godine pravo na samoodređenje dato je “narodima” koji svoj politički život ostvaruju u republikama. Pravo na samoodređenje tim ustavom nije dato “narodnostima” (što je bio naziv za nacionalne manjine). To je bitno naglasiti posebno zbog statusa Albanaca na Kosovu, koji su bili “narodnost” i koji su odmah nakon Titove smrti pobunom tražili republiku (radi ostvarivanja prava na otcjepljenje).

Ovakvo tumačenje ustava bilo je zastupljeno u svim republikama osim Srbije. U političkoj javnosti u Srbiji, zbog prava naroda na samoodređenje, smatralo se da se Ustavom SFRJ iz 1974. godine zapravo formirala konfederacija. Takođe, smatralo se da je pravo na samoodređenje naroda konzumirano udruživanjem naroda u federalnu Jugoslaviju. Ustavne klauzule Ustava SFRJ iz 1974. godine koje se odnose na pravo “naroda” na samoodređenje, odnosno republika na otcjepljenje bile su ključne za priznavanje Slovenije i Hrvatske od strane Zapada 1991. i 1992. godine.\* Narodi, kada konzumiraju svoje pravo na samoopredjeljenje, odnosno pravo na otcjepljenje (a to se može smatrati *suverenim pravima* koja se spominju u Uvodu Ustava iz 1974. godine), to trebaju ostvarivati u okvirima svojih republika, a ne u etničkim granicama naroda.\* Važna posljedica tumačenja ove ustavne odredbe je u tome što načelo međunarodnog prava *uti possidetis* nije bilo jedino relevantno za odgovor na najvažnije pitanje spora o raspadu SFRJ, a to je gdje su granice novonastalih suverenih i neovisnih država (odnosno koje će se načelo primijeniti, etničko ili neko drugo), već je na to upućivala i ta ustavna odredba. Pojam naroda (koji ima pravo na samoodređenje i konzumira to svoje suvereno pravo) shvaća se pretežno u teritorijalnom smislu, ne u etničkom (Degan, 2011: 234-235). Pravo naroda na samoodređenje priznavali su i ustavi bivšeg SSSR-a, tako da su federalne

---

\* Uvodni dio, Osnovna načela Ustava SFRJ iz 1974: “Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcjepljenje, na osnovu svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi svih naroda i narodnosti u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji...”. Član 3. :, Socijalistička republika je država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti“. Član 5. i.:, Teritorija republike ne može se menjati bez pristanka republike, a teritorija autonomne pokrajine – ni bez pristanka autonomne pokrajine”.

\* Osnovna načela, Glava I Ustava SFRJ iz 1974.: “Radni ljudi i narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava u socijalističkim republikama...”.

jedinice Bjelorusija i Ukrajina bile članice Ujedinjenih naroda (prije svega zbog povijesnih razloga). Narodima se priznaje pravo na samoodređenje do otcjepljenja, ali ne nacionalnim manjinama, postavlja se pitanje tko je narod, a tko nacionalna manjina. U znanosti se često javlja stav (nije izravno pravilo međunarodnog prava, ali se može uzeti kao pomoćni izvor, tumačenje pravila) da su narodi oni koji nemaju drugu, matičnu domovinu, a nacionalne manjine drugu domovinu imaju. Tako bi npr. narodi bili Srbi u Srbiji (tamo im je Srbija domovina, narod nisu izvan Srbije, tamo su manjina jer imaju domovinu Srbiju), Hrvati u Hrvatskoj ili Šveđani u Švedskoj, a nacionalne manjine bili bi Albanci na Kosovu (imaju domovinu Albaniju, pa nemaju pravo na još jednu neovisnu državu – Kosovo) i dr. Zanimljiva je primjena ovog pravila na Hrvate i Srbe u Bosni i Hercegovini, jer imaju domovinu Hrvatsku i Srbiju, pa iako se nazivaju konstitutivnim narodima, po ovom gledištu nemaju prava na neovisne države, odnosno pravo otcjepljenja od Bosne i Hercegovine (posljedica je širenje matičnih drava na “Velike Srbije” ili “Velike Hrvatske”, jer bi u kasnijoj fazi korištenje tog prava izgledno dovelo do priključenja teritorije Bosne i Hercegovine Hrvatskoj i Srbiji). Narodi koji još i danas nemaju svoju državu, a imaju pravo na samoodređenje, odnosno pravo na neovisnu državu su npr. Kurdi, Palestinci, Katalonci i dr. Poseban je slučaj Rusije gdje se ovo pravo priznaje ili odriče narodima s obzirom da li se radi o interesu Rusa ili ne. Može se zaključiti postojanje nedorečenosti međunarodnog prava i nedosljednosti država u priznanju prava na samoodređenje do otcjepljenja (Perišić, 2013).

U federaciji postoji dvojstvo u kome se uvažava samostalnost federalnih jedinica, ali i federacije. Obično je zakonodavna vlast dvodomnog tipa, gdje su u jednom domu ravnopravno zastupljeni predstavnici federalnih jedinica, a u drugom domu se nalaze predstavnici federacije kao cjeline odnosno svih njenih građana. Pored zakonodavne vlasti učešće federalnih jedinica se osigurava i u izvršnoj vlasti, na bazi pariteta, koliko je to moguće.

Određivanje nadležnosti federacije i federalnih jedinica uređuje se pretpostavkom nadležnosti u korist federacije. Podjela nadležnosti predstavlja jednu vrstu sporazuma i kompromisa između federacije i federalnih jedinica. Federacija omogućava razvoj specifičnih članica federacije, a sa druge strane treba da osigura jedinstvo i cjelovitost države. Federacijom se obično rješavaju nacionalna pitanja u državi, ali i druga pitanja koja se posebno odnose na tradiciju i prošlost. U procesu stvaranja i izgradnje federacija postoje mnoge razlike u različitim državama, tako da su u nekim državama federaciji data manja ili veća prava, a u drugim federacijama ima i izvjesnih konfederalnih elemenata. Svaka federacija ima svoje specifičnosti u nastanku, razvoju i razlozima nastanka. Osnova svake federacije jeste da je to državna tvorevina u kojoj dijelovi državne teritorije imaju određene elemente državnosti, ali je takva veza između svih dijelova u



državi da čine zajedničku državnu organizaciju koja ima sva svojstva države, tako da to nije savez država nego je to savezna država (Simić, 2010: 140-142). Federacija je oblik jedinstvene države sa najvećim stupnjom decentralizacije, koji ne ugrožava jedinstvo državne vlasti. Ona ima jedinstvenu teritoriju, stanovništvo i državnu vlast, sa odlučujućom centralnom saveznom vlasti, a ne njenih federalnih jedinica.

Federacija predstavlja državni okvir u kojem je moguće pomiriti naizgled proturječne težnje ka zajedništvu konstitutivnih entiteta sa jedne strane i njihovoj autonomiji sa druge strane. Federalne jedinice ostvaruju svoju autonomiju u federaciji tako što se federalnim ustavom utvrđuju posebne nadležnosti, kao i zakonodavni, izvršni i sudbeni organi na nivou federalnih jedinica. Federalne jedinice nisu države, jer njihova vlast nije suverena nego je to vlast federacije koja je izvedena iz ustava, a ne iz vlasti federalnih jedinica (Marković, 2003: 453). Federalna vlast samostalno donosi odluke i nije potrebno njihovo priznanje unutarnjim pravnim aktima federalnih jedinica. Nadležnost federalne vlasti je prva i prava nadležnost, dok nadležnost federalnih jedinica je izvedena i druga nadležnost. Postoje teoretičari koji smatraju da je u suštini federacija isto što i unitarna država, samo sa većom decentralizacijom i samoupravom.

U federaciji postoji državljanstvo federacije i federalnih jedinica, te postoji zakonodavna, izvršna i sudbena vlast na federalnom nivou i nivou federalnih jedinica, te je sve dvostruko, ali i pored toga savezna vlast predstavlja neospornog nosioca suverene vlasti (Jovičić, 1996: 33). U federaciji postoji zabrana nulifikacije, odnosno prava federalnih jedinica da stavljaju zabranu na odluke federacije. Takođe postoji i zabrana secesije, odnosno otcjepljenja federalnih jedinica od federacije. Ovakve mjere se uvode iz razloga da bi se jedinstvo države zaštitilo od podjele između federalnih jedinica i samovoljnog rasparčavanja postupcima bilo koje federalne jedinice (Mitrović, 2008: 80). Federacija i federalne jedinice imaju sopstvene prihode, kako bi mogli obavljati funkcije koje su u njihovoj nadležnosti. Ukoliko svi nivoi vlasti nemaju svoja sredstva, onda nema mogućnosti da se ta vlast vrši na različitim nivoima i takva federacija ne može opstati (Jovičić, 1973: 190). Federalna vlast vodi vanjsku politiku, dok određene ovlasti iz oblasti vanjske politike mogu se dati federalnim jedinicima, ali to mora biti izričito određeno ustavom. Postoji mogućnost da federacija bude nadležna za zaključenje međunarodnih ugovora koji da bi se sprovedi moraju da budu prihvaćeni od strane federalne jedinice na osnovu unutarnjih pravnih propisa. U ovom slučaju pojavljuje se kontraindikacija, odnosno da subjekt koji je zaključio međunarodni ugovor nije u mogućnosti da ga sprovede. Federacija je takodje u takvim slučajevima odgovorna za neizvršenje međunarodnog ugovora iako ne postoji kod nje krivica u tom pogledu, već je do toga došlo ustavnom nemogućnošću da prinudi federalnu

jedinicu da međunarodni ugovor izvrši. U takve međunarodne ugovore unosi se federalna klauzula kojom se obvezuje federalna vlast da je obvezna da obavijesti federalne jedinice o zaključenom ugovoru u cilju poduzimanja daljih mjera za njegovo sprovođenje. I pored ovakvih mogućnosti federalne jedinice nisu subjekti međunarodnog prava i kada im se daju određene ovlasti u vođenju vanjske politike, subjekt međunarodnog prava isključivo je federacija kao posebna, jedinstvena država koja poduzimanjem određenih postupaka u međunarodnim odnosima snosi isključivu odgovornost.

Međunarodni subjektivitet federacije ogleda se u njenom priznanju od trećih država, kroz aktivno i pasivno pravo poslanstva, članstvo u međunarodnim organizacijama, kao i odgovornosti federacije za akte federalnih jedinica u vanjskoj politici. Federacija ne može izbjeći odgovornost pravdajući se ustavnim ograničenjima, kao i prigovorom da nije u mogućnosti da kontroliše rad federalnih jedinica i njenom sastavu. U slučaju prenosa dijela ovlasti iz oblasti vanjskih poslova na federalne jedinice, federalne jedinice ne pojavljuju se kao zasebni subjekti, već kao organi federacije, jer samo federacija ima svojstvo međunarodnopravnog subjekta. Kada se dio ovlasti iz oblasti vanjske politike povjeri federalnim jedinicama, obično su to poslovi koji nemaju politički i širi značaj uopće i odnose se na lokalne interese. Federacija odlučuje o važnijim pitanjima u vanjskoj politici, kao što su pitanja objave rata, zaključenje mira, stupanje u saveze sa drugim državama itd. Obično za poduzimanje određenih mjera u vanjskim poslovima potrebna je suglasnost federalne vlasti i prilikom poduzimanja tih poslova ne smiju biti povređeni interesi federacije, odnosno povređen federalni ustav (Avramov i Kreća, 1986:135).

Praksa je da federalne jedinice imaju sve veće učešće u međunarodnim odnosima, te se mogu ovlastiti da osnivaju svoja predstavništva u drugim državama i zaključuju međunarodne ugovore, ali i pored toga federacija kao država ostaje jedinstven subjekt međunarodnog prava i iz nje proizilazi međunarodnopravni status federalne jedinice. Da li će federalne jedinice imati određene ovlasti u vanjskoj politici ovisi od ustava federacije, kao i od spremnosti drugih država da stupe u međunarodne odnose sa federalnim jedinicama. U praksi većina država koje imaju federalno uređenje ne daje bilo kakve ovlasti u vanjskoj politici federalnim jedinicama.

Jedan dio teoretičara daje objašnjenje da federalne jedinice nisu države, odnosno subjekti međunarodnog prava jer nemaju suverenost, koja je bitan elemenat za postojanje države, te da se nalaze pod federalnom vlašću koja je suverena. Postoje teoretičari koji smatraju da su federalne jedinice na osnovu sporazuma ušle u federaciju i da one imaju i dalje suverenost, odnosno da su subjekti međunarodnog prava, koji se mogu otcjepiti od federacije. Postoji i stav da je izvršena podjela suverenosti između federalnih jedinica i federacije, te da su federalne jedinice prenijele dio suverenosti na



federaciju, te u tom slučaju su i federacija i federalne jedinice subjekti međunarodnog prava. Postoje i slučajevi kada federacija, federalnim jedinicama izričito daje pravo na otcjepljenje, ali i pored te okolnosti one nisu subjekti međunarodnog prava.

Konstitualizacija prava na secesiju federalnih jedinica, nije suglasna sa prirodom i ciljevima federalne države i više je karakteristična za konfederaciju. Zbog toga je vladajuće mišljenje u znanosti da je ovo pravo nespojivo sa istinskim federalnim uređenjem. Međutim i pored toga postoje federacije kao što je Etiopija koja je ustavom iz 1994. godine uredila da etiopski narodi imaju pravo na samoodređenje koje podrazumijeva i secesiju. Međutim i pristalice i protivnici konstitualizacije prava na otcjepljenje u federativnoj državi smatraju da se time želi postići isti cilj, a to je očuvanje teritorijalne cjelovitosti. Jedni smatraju da je bolje rješenje izričito zabraniti i negirati to pravo federalnim jedinicama, dok drugi smatraju da je ga bolje pravno regulirati, po komplikovanom postupku, koji će secesioniste spriječiti od ostvarenja tog prava u praksi (Stanković, 2008:257).

Pretpostavka nastanka federalne države jeste postojanje neovisnih, političkih organizovanih jedinica, bilo da su to države ili druge teritorijalne organizacije. One se udružuju u jednu državu u cilju rješavanja problema koje ne mogu samostalno da riješe ili ne mogu uspješno da ih riješe. Državno-politička struktura svake članice predstavlja sredstvo za realizaciju interesa od lokalnog značaja prije nego što dospiju na savezni nivo. Centralna vlast preko ovako izgrađenog sistema može da homogenizuje politički prostor, a da ne budeto shvaćeno kao nasilno stjecanje vlasti (Đinđić, 1988).

Dešava se da države koje se zvanično nazivaju konfederacijom su federacije, a one koje nose u zvaničnom nazivu federacija nisu federacije. Postoje brojni prelazni oblici i često se dešavalo da konfederacije vremenom prerastu u federacije i obrnuto. Postoje slučajevi gdje su unitarne države uslijed sve veće decentralizacije postale federacije. Tako uslijed unutarnjih promjena od unitarnih država postale su federativne države Argentina, Meksiko i Brazil, ali postoje i slučajevi kada je više samostalnih država bilo direktno ili vremenom, postalo jedna federalna država.

Treba napomenuti da u europskim integracijama federalizam ima veliku ulogu i europski model federalizma je specifičan u odnosu na druge oblike. On se zasniva na jedinstvu i različitostima, kao i multilateralnoj politici, koja polazi od dijaloga i suradnje, te predstavlja odgovor unilateralnoj politici koja počiva na ekonomskoj i vojnoj sili i samom procesu globalizacije (Bataljević, 2010: 32-34).

Federacija omogućava da se izraze nacionalne posebnosti, a posebno u državama koje su nastale ujedinjenjem samostalnih država u federaciju. Takođe za nastanak federacije značajni su ekonomski faktori, u kojem

slučaju radi privrednog napretka dolazi do ujedinjena samostalnih država u federaciju. Međutim, rijetki su slučajevi gdje je jedan činilac doveo do nastanka federacije, dok je češća situacija da jedan činilac bude glavni dok ostali budu sekundarni u njenom nastanku.

#### **4. PRAVNA KOMPARIACIJA KONFEDERACIJA I FEDERACIJA**

Određenje da li je određena država federativna ili konfederativna otežavaju njihovi različiti oblici i ustavne neodređenosti, te dolazi do miješanja pojedinih elementa koji su svojstveni konfederativnim državama sa elementima karakterističnim za federativne države. Osnovno je da federacija u odnosu na konfederaciju predstavlja čvršći oblik veze između država.

Međutim razlikovanje konfederativnih i federativnih država može se utvrditi na osnovu pravnog temelja zajednice, pravnog odnosa tijela zajednice prema građanima i statusa udruženih država u međunarodnom pravu (Dimitrijević, 2011). Pravni temelj zajednice kod konfederacije predstavlja međunarodni ugovor koji se mijenja samo suglasnošću svih članica. Kod federacije to je ustav federacije koji se mijenja većinskim odlučivanjem na nivou federacije, ali može da bude potrebna i ratifikacija svih ili određenog broja članica federacije.\* U konfederaciji nema pravnog odnosa između organa konfederacije i državljana članica konfederacije. Da bi odluke konfederacije bile obvezujuće za građane moraju se usvojiti u državama članicama. U federaciji njeni organi mogu da neposredno izvršavaju donesene odluke jer sastavni dijelovi federacije su i države članice i njeni građani. Konfederacija nema međunarodnopravni subjektivitet nego članice federacije, dok federacija predstavlja subjekta međunarodnog prava i u međunarodnoj zajednici nastupa kao jedinstvena država.

Konfederacija nastaje pravnim putem za razliku od federacije koja nastaje faktičkim putem. Međutim ako konfederacija nastaje na osnovu ustavotvornog akta, smatra se da se formira konfederacija sa jačom vezom između država članica. Konfederativna vlast ni u ovom slučaju ne može neposredno da zapovjeda stanovništvu, nego eventualno samo državama članicama, dok države članice mogu da zapovjedaju svojim građanima. Ukoliko konfederacija nastaje samo na osnovu ugovora, onda se ona obično

---

\* Ustav SFRJ iz 1974. godine zahtijevao je suglasnost svih republika i autonomnih pokrajina za svaku svoju izmjenu. Odlučivanje na temelju suglasnosti država članica karakteristika je konfederacije, ali ga nalazimo i u federacijama. Najvažnije je da su konstitutivni dijelovi koji čine konfederaciju, isključivo države članice, dok su to u federaciji i države i građani. Pravo na odcjepljenje država članica karakteristika je konfederacija, ali ga jamče i ustavi nekih federacija, kao što je bio Ustav SSSR iz 1977. i Ustav SFRJ iz 1974. godine.

naziva savezom neovisnih država, kao što je bila po raspadu SSSR, Zajednica neovisnih država. Konfederacija nije nikakva država nad državama koje su u njenom sastavu, već je više jedan oblik međunarodno priznatog društva nastao udruživanjem država. Svaka država ima pravo nulifikacije i secesije, a uslovi i načini prestanka članstva u konfederaciji po pravilu se određuju osnivačkim aktom konfederacije (Mitrović, 2008). Članice federacije su nosioci subjektiviteta dok konfederacija posjeduje subjektivitet samo u onom obliku, odnosno obimu koji je određen sporazumom država članica.

## 5. ZAKLJUČAK

Od toga da li je država konfederacija ili federacija ovisi njen položaj u međunarodnoj zajednici odnosno da li međunarodnopravni subjektivitet imaju države članice ili sama država u kojoj su objedinjene. I konfederacije i federacije su složene države koje mogu da imaju dvije ili više država članica, ali među njima postoje velike razlike. Načelno federacija je savezna država, dok je konfederacija savez samostalnih država. Federacija je oblik državnog uređenja s visokim stupnjem decentralizacije i autonomije federalnih jedinica, pri čemu ipak izvorni suverenitet pripada zajedničkoj državi, odnosno pojedine federalne jedinice nemaju pravo na samoopredjeljenje. Takođe ne postoji jasno definirana granica na kojoj unitarna država, postepenim prenošenjem ovlasti na niže teritorijalne cjeline, postaje federacija. Nasuprot tome, konfederacija je savez država, koje se udružuju u zajednicu, pri čemu svaka zadržava pravo na samoopredjeljenje, često se dodaje "samoopredjeljenje do saomotcjepjenja", tj. da konfederativna jedinica može donijeti odluku o otcjepjenju iz postojeće zajednice potpuno samostalnom odlukom, bez obzira na volju drugih.

U svijetu je sve veći broj federalno uređenih država dok su konfederacije najčešće prelazni oblici koji vode stvaranju federacije ili podjeli na više samostalnih država. Čak postoje pretpostavke da će međunarodna zajednica u budućnosti predstavljati naddržavu ili federaciju država, međutim današnje međunarodno pravo ne daje osnova za to jer bi i ono izgubilo svoja osnovna obilježja i postalo jedinstveno pravo te nove svjetske zajednice.

## LITERATURA

1. Andrassy, J., Bakotić, B., Seršić, M., Vukas, B., 2010. *Međunarodno pravo I*. Zagreb: Školska knjiga.
2. Bataljević, D., 2010. *Srbija na putu ka Evropskoj uniji*. Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope-Knjiga I. Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
3. Degan, Đ., V., 2011. *Međunarodno pravo*, Zagreb: Školska knjiga.
4. Dimitrijević, V., 2011. *Država u svetlu savremene politike*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
5. Đelmo, Z., Selimić, M., Čelik, M., 2020. *Upravno procesno pravo sa upravnom i sudskom praksom*. Asociatin Euro Connecta Sarajevo.
6. Đinđić, Z., 1988. *Jugoslavija kao nedovršena država*. Novi Sad: Anthropos.
7. Jovičić, M., 1973. *Savremeni federalizam-uporednopravna studija*. Beograd:Savremena administracija.
8. Kuzmananović, R., 2004. *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*. Banja Luka: Centar za publikaciju Pravnog fakulteta u Banja Luci.
9. Mitrović, M., D., 2008. *Osnovi prava*, Beograd: Univerzitet Sindigunum.
10. Perišić, P., 2013. *Pravo naroda na vanjsko samooređenje izvan kolonijalnog konteksta i slučaj proglašenje neovisnosti Kosova*. Zbornik pravnog fakulteta u Rijeci. Rijeka. Vol. 34, No. 2.
11. Simić, M., Đorđević, S., Matić, D., 2010. *Uvod u pravo*. Kragujevac: Pravni fakultet u Kragujevcu.
12. Stanković, M., 2008. *Federalizam u Africi: slučaj Etiopije*. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu. Beograd. Vol. 56, No. 2.
13. Avramov, S., Kreća, M., 1986. *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Naučna knjiga.