

**OGLED O ODNOSU  
DEMOKRATIJE I  
FEDERALIZMA:  
TEORIJA, USTAVNE  
SLIKE I SOCIO-  
POLITIČKE  
STVARNOSTI**

**ESSAY ON RELATION  
OF DEMOCRACY AND  
FEDERALISM: THEORY,  
CONSTITUTIONAL  
PICTURES AND SOCIO-  
POLITICAL REALITIES**

**Dr. sci. iur. Davor Trlin**

*Javna ustanova Centar za edukaciju  
sudija i tužilaca u FBiH i predavač na  
International Burch University  
[davor.trlin@gmail.com](mailto:davor.trlin@gmail.com)*

*JEL klasifikacija: K19*

*DOI: 10.14706/DOI21414*

**Sažetak**

Autor se u radu bavi analizom teorijskih osnova odnosa dva oblika države, te ispitivanjem ustavnih sistema selektovanih izvedbenih oblika federalizma (Sjedinjene Američke Države, evropskokontinentalni pravni krug i Evropska unija). Cilj rada je pokušati izvesti neke poopćive zaključke te prikazati kako su najprogresivniji izvedbeni oblici federalizma regulirali demokratiju u svojim najvišim pravno-političkim aktima, a posebno neposredno učešće građana u donošenju odluka. Poseban cilj rada je da se kompariraju rješenja iz drugih federacija sa stanjem u Bosni i Hercegovini, a posebno nas zanimaju Švicarska i Belgija, za koje se smatra da imaju elemente konsocijacijske demokratije u svom ustavnom sistemu. Bosna i Hercegovina je idealni tip konsocijacijske demokratije. Na državnom nivou BiH nema mogućnosti za neposrednu

demokratiju. Pokušaćemo pronaći sličnu ustavnu sliku u selektovanim državama.

**Ključne riječi:** *Demokratija, federalizam, konsocijacijska demokratija, neposredna demokratija, etničke kvote, proces odlučivanja, mehanizmi blokade*

## **Abstract**

The author analyzes the theoretical foundations of the relationship between the two forms of state, and examines the constitutional systems of selected forms of federalism (United States, European continental legal circle and the European Union). The aim of this paper is to try to draw some general conclusions and show how the most progressive forms of federalism regulated democracy in its highest legal and political acts, and especially the direct participation of citizens in decision-making. A special goal of the paper is to compare solutions from other

federations with the situation in Bosnia and Herzegovina, and we are especially interested in Switzerland and Belgium, which are considered to have elements of consociational democracy in their constitutional system. Bosnia and Herzegovina is an ideal type of consociational democracy. At the state level in BiH, there are no opportunities for direct democracy. We will try to find a similar constitutional picture in the selected states.

**Key words:** *Democracy, federalism, consociational democracy, direct democracy, ethnic quotas, decision-making process, blockade mechanisms*

## **Uvod**

Osnovno pitanje koje se obrađuje u ovom radu je pitanje ustavnog regulisanja načina upravljanja poslovima od javnog interesa, odnosno participacije građana u odlučivanju u federalno uređenim državama. Ovo pitanje je povezano sa legitimitetom aktiviteta izabranih predstavnika, manifestovanom prvenstveno kroz donošenje odluka koje su bitne za cijelo društvo federalne države.

Komparativni ustavni sistemi na različite načine regulišu mogućnosti uticaja građana na izabrane predstavnike u donošenju odluka koje se tiču njihovih legitimnih interesa. Kod davanja odgovora na pitanje navedeno u prvoj rečenici ovog dijela rada, prezentovaću normativni okvir za implementaciju demokratskog političkog režima u izabranim savremenim federacijama. Posebno nas zanima način participacije

građana u federacijama u kojima postoje permanentne tenzije između određenih segmenata društva.

Za političke analitičare, teoretičare demokratije, aktiviste ljudskih prava, kao i za one koji se bave konsolidacijom demokratije u post-konfliktnim društvima, jako je važno da prepoznaju konkretne prednosti kao i štetne efekte od primjene federalizma u konkretnoj državi. Jedan od najvećih štetnih efekata je taj što federalno državno uređenje može da omogući etno-nacionalistima da ostvare svoje političke ciljeve. Rizik je posebno veliki kada se izbori provedu u onim državama koje su prije uvođenja demokratskog režima bili jedinice nedemokratske federalne politike i u kojima nije bilo demokratskih političkih stranaka koje bi djelovale na cijelom državnom teritoriju.

Od devet bivših realsocijalističkih država Evrope, šest ih je bilo unitarno, a tri federalno uređenih. Od šest bivših unitarnih sada postoji pet (jer se bivša Istočna Njemačka

ujedinila sa Zapadnom Njemačkom), a od tri federalne je nastalo dvadeset i dvije nezavisne države. Najveći dio krvoprolića zasnovanom na međuetničkoj mržnji, a koje su za posljedice imale etabliranje etnokratija, desio se upravo u okvirima geopolitičkog područja ove tri nekadašnje ex-socijalističke federacije.

Međutim, bez obzira na ove negativne posljedice etničkog federalizma, federacije su, daleko više nego unitarne države, forme državnog uređenja koje su jako povezane sa multietničkim demokratijama. Federalne države su takođe države koje imaju najčešće veliki broj stanovnika, veliku površinu teritorija, ali koje su veoma često fragmentirane na bazi različitog jezika koje govore njihovi stanovnici. U stvari, svaka dugotrajna demokratska država gdje je multietnička i multilingvistička politika teritorijalno zasnovana, je federacija.

Iako ima veliki broj multietničkih država na svijetu, mali broj takvih država su demokratije. Takve multietničke demokratske države koje postoje u savremenom društvu (Švicarska, Kanada, Belgija, Indija...) su, s druge strane, *sve federacije*. Sve ove države su u svojoj istoriji imale probleme kada je riječ o sputavanju međuetničkih animoziteta (čak i Švicarska je 1848. godine imala Sonderbund rat, secesiju katoličkih kantona), međutim sve one su danas razumno stabilna društva.

S druge strane, Šri Lanka, multietnički i multilingvistički teritorijalno zasnovana unitarna država je odbijala da se transformiše u federaciju i nije uspjela da izađe na kraj sa dubokim etničkim podjelama koje su na kraju prerasle u krvavi građanski rat koji je trajao punih 15 godina.

U prilog snažnoj povezanosti demokratije i federalizma ide i činjenica da pet multietničkih demokratija koje dugo

postoje, a koje imaju visok stepen multietičnosti i multilingvističnosti, Indija, Kanada, Belgija, Švicarska i Sjedinjene Američke Države - su federalne države. Činjenica da su ove države izabrale da usvoje federalni sistem državne vlasti, ne dokazuje ništa, ali sugerise da federalizam može pomoći ovakvim državama da prevaziđu probleme koje dolaze sa etničkom i lingvističkom raznolikošću društva. Zapravo, po mom sudu, ako države poput Indonezije, Rusije, Nigerije ili Burme ikada žele da postanu stabilne demokratije, one moraju uspostaviti funkcionalne federalne sisteme koji omogućavaju da kulturna raznolikost dođe do izražaja, veliki kapacitet za socioekonomski razvoj, kao i generalni standard jednakosti među građanima.

Uzmimo za primjer slučaj Indonezije. Ona ispunjava sva teorijska mjerila federalne države. Ima populaciju preko 200 miliona. Ostrvska je država; njena teritorija je

smještena u preko 2.000 naseljenih ostrva. Ima veliku lingvističku i etničku fragmentaciju i mnogo religija. Ako Indonezija ikada bude htjela da postane demokratija, ona bi trebala da pokrene pitanje prihvatanja različite vrste federalizma ili čak prerastanja federalne države u unitarnu decentralizovanu.

Međutim, brojni politički, religijski, vojni (posebno!) i intelektualni lideri Indonezije, nakon pada Suharta, su odbili bilo koju od ovih varijanti uređenja države, a razlog je bila borba protiv secesionista nakon svrgavanja holandske kolonijalne vlasti. Indonezija bi barem mogla da razmisli da prihvati decentralizovani federalizam ili decentralizovanu vrstu unitarne države, za svoje unutrašnje političko-teritorijalne jedinice sa posebnim nadležnostima kao što su Aceh i Irian Jaya. Moguće je i varijanta gdje bi centralna vlast Indonezije formirala federalističke pravne i političke veze sa ovim,

teritorijalno, etnički i kulturno različitim dijelovima, a dok bi sa ostalim političko-teritorijalnim jedinicima, zasnovala veze kao u unitarnoj državi.

Šta je federalna država?

Federalna država kao jedan od izvedbenih oblika federalizma je, u stvari garant da centralna vlast nije krajnji autoritet sam po sebi. To znači da organi federalnih jedinica imaju značajnu ulogu u političkom procesu, imaju sopstvena prava i dužnosti, i nisu puki izvršioци volje centralnih organa vlasti u državi. Dalje bih dodao da je ključna komponenta demokratije, kao drugog fenomena koji će se analizirati u ovom radu, devoluiranje što je moguće više vlasti narodu. Što je više udaljena centralna vlast od naroda, sve je manje demokratska. Iz ovog razloga ja bih uvrstio lokalne samouprave u važnog subjekta demokratskog oblika političkog režima.

Prednost demokratije u odnosu na druge oblike političkog režima je u tome što smatram da što su bliže institucije vlasti narodu kojem služe, manje je neefikasnosti sistema; da što više ljudi ima glas u politikama koje upravljaju njihovim životima to će biti kvalitet života bolji za sve stanovnike u državi; da će jedno društvo biti progresivnije, bez obzira na različite društvene grupe i zajednice, odnosno, po mom mišljenju u segmentiranim društvima pojedini oblici demokratije mogu da djeluju kao kohezivni i integrišući faktor.

U unitarnoj državi, gdje organi lokalne samouprave i oblika decentralizacije (u unitarnoj decentralizovanoj državi) najčešće implementiraju direktive centralnog nivoa vlasti, međutim čak i kada se to ne dešava, centralna vlast, i kada niži nivoi vlasti od centralnog imaju *de iure* određena prava i dužnosti, je nesumljivo udaljena od naroda. U unitarnoj državi, koja nema oblike teritorijalne decentralizacije, sve

važne nadležnosti su pozicionirane na centralnom nivou vlasti.

U nekim federalnim državama kao što je to primjera radi Malezija, određene nadležnosti koje bi mogle biti (i uobičajeno je da su) na nižim nivoima vlasti, se nalaze na federalnom nivou vlasti. Primjer je obrazovanje. S druge strane, regulisanje obrazovanja u Sjedinjenim Američkim Državama je na nivou vlasti federalnih jedinica, ali lokalne zajednice su ovlaštene da ne moraju na striktan način provoditi obrazovnu politiku federalnih jedinica, budući da roditelji učenika mogu da postanu članovi roditeljskih odbora u školama koji mogu da odrede kakvim će predmetima učenici biti podučavani i kakav će biti njihov sadržaj.

Centralna (savezna, federalna) vlast Sjedinjenih Američkih Država ne uređuje na neposredan način domen obrazovanja u ovoj državi, jer se

smatra da je obrazovanje lokalno pitanje koje treba da služi građanima u lokalnoj zajednici, bez ikakvog uplitanja od strane federalne vlasti, ali i organa federalnih jedinica, budući da je dominirajuće mišljenje da su takvi organi birokratizovani i od lokalne zajednice udaljeni.

Kao što se principom analiziranja „od države do države“ tek može zaključiti koji oblik državnog uređenja – federalna ili unitarna država je za tu, konkretnu državu najbolji, tako se isto ne može, prije sagledavanja efekata određenog državnog uređenja vidjeti da li je vrsta tog državnog uređenja dala adekvatne rezultate, kao i da li je uspješno bilo pozicioniranje određene nadležnosti na određeni nivo vlasti u državi.

Po mom mišljenju, kod implementacije krivičnog sistema u Sjedinjenim Američkim Državama, na kriv način je postavljen sistem istraživanja međudržavnog (mislim na državu („state“), članicu

Sjedinjenih Država) kriminala, do stepena da je postao izuzetno težak za provođenje u praksi. Takođe, smatram da se federalnim jedinicima nije trebalo dati pravo da svaka za sebe donose krivično zakonodavstvo, iz razloga što smatram da bi trebala biti sigurnost i jednakost u tretmanu u krivičnim stvarima.

Takođe smatram da u federacijama ne bi trebali biti uspostavljeni paralelni pravni sistemi, ako ne postoji u ustavu pozicioniran princip normativne hijerarhije sa kolizionom normom koja bi propisivala da federalni propisi i akti nakon stupanja na snagu stavljaju van snage sve akte federalnih jedinica (uključujući i ustave) koji nisu u skladu ili su u suprotnosti sa njima.

Budući da će centralna tema ovog rada biti demokratija u federalnim državama, ja ne tvrdim da unitarne države nisu sposobne za

demokratiju ili da bolje odgovaraju demokratiji.

Taj zaključak se ne može izvesti i moraju se analizirati konkretne unitarne države. Bitno je samo da u je u takvim državama narodni suverenitet ustavni princip, ali i da postoje u ustavu i u praksi mehanizmi da se on i ostvari.

Federalna država, samom činjenicom da omogućuje federalnim jedinicama i nižim nivoima vlasti da donose propise iz okvira svojih nadležnosti, čini veliki ustupak demokratiji, posebno ako omogućuje i federalnoj jedinici i jedinici lokalne samouprave da konsultuje narod koji živi na njihovom području da putem određenih instituta neposredne demokratije o pitanjima iz njihove nadležnosti.

Demokratski sistemi treba da imaju pravila koja uređuju limite za zastupnike u članstvo predstavničkih organa, neki od njih



su izbori, podjela vlasti, federalizam, ljudska prava (pravo glasa, pravo vlasništva, sloboda izražavanja...). Teoretičari demokratije, politolozi i stručnjaci za ustavno pravo često ne uspijevaju da analiziraju, kod objašnjavanja jednog društveno-političkog sistema, kako se demokratske institucije i prava izabranih predstavnika ograničavaju. Činjenica da u većini država izabrani i imenovani zvaničnici kompromituju demokratske institucije i ne poštuju prava građana, dovodi do potrebe da teorija objasni uslove koji vode do toga da funkcioneri poštuju pravila.

U federalnim državama, bilo da je apliciran kooperativni ili konkurentski federalizam, poseban je problem s obzirom na različite

nivoje vlasti, ako nedostaje neki mehanizam nadzora i kritike izabranih i imenovanih funkcionera na više nivoa vlasti ili u više federalnih jedinica. Stepem demokratske, po mom mišljenju, onda je u takvim državama nizak. Ovaj rad upravo želi da dokaže da je potreban neki uticaj građana, naroda na izabrane predstavnike koji često ne rade u ime i u interesu onih koji su ih birali, a trebao bi da radi. To bi vrlo često, u izvjesnim uslovima, mogli, smatram, da budu instituti neposredne demokratije.

## **Komparativni federalizam**

Od analiziranih ustavnih sistema, liberalna demokratija kao model demokratije<sup>143</sup> je primijenjena

---

<sup>143</sup> Pod modelom demokratije najbolje je smatrati „mentalnu sliku suštinske prirode demokratije, odnosno osnovnih obilježja ili principa, na osnovu kojih je moguće razlikovati demokratski sistem od drugih sistema“: Ranney, A.- Kendall, W. (1956). „Basic principles for a Model of Democracy“, u: Cnudee, C. F. – Neubauer,

D. E., *Empirical Democratic Theory*. Chicago: Markham Publishing Company, str. 42. Model demokratije je najbliži onome što Max Weber naziva idealnim tipom, tj. konstrukcijom „čisto racionalnog toka akcije na osnovu datih ciljeva učesnika i adekvatnog znanja svih okolnosti“: Weber, M. (1947.). *The Theory of Social and Economic*

u Sjedinjenim Američkim Državama<sup>144</sup>, SR Njemačkoj i SR Austriji. U Belgiji je primijenjen idealni tip konsocijacijske demokratije, a u Švicarskoj idealni tip konsenzualne demokratije. U Sjedinjenim Američkim Državama

je zastupljen većinski model uz primjenu pluralističkog, kao korektivnog.

Funkcionisanje vlasti kontroliše najšira javnost, ne samo interesne grupe. Ovako se

---

*Organization*. Parsons, T. (ed.), London: W. Hodge, and Company, str. 83. i 84. Postoje različite klasifikacije modela demokratije, od kojih se izdvajaju empirijsko-normativne. Prema klasifikaciji koja ima i empirijski i normativni značaj, izdvajaju se: 1. Liberalna demokratija, 2. Poliarhija, 3. Konsocijacija, 4. Diskurzivna demokratija, 5. Participaciona demokratija, 6. Kosmopolitska demokratija i 7. Model multikulturalnog građanstva.

<sup>144</sup> Dominantna ideologija u političkom sistemu SAD je republikanizam, zajedno sa jednom formom klasičnog liberalizma (usp.: Jillson, C.. *American Government: Political Development and Institutional Change*. Taylor & Francis, str. 14.). U prvim godinama formiranja Sjedinjenih Američkih Država ekonomija se dominantno sastojala od agrikulture i malog privatnog biznisa. *Laissez-faire* ideologija je bila napuštena za vrijeme Velike depresije. Između 1930. i 1970. godine fiskalnu politiku je karakterisao kejnzijanski konsenzus, vrijeme u kojem je moderni američki liberalizam dominirao američkom politikom. Krajem 1970-ih i početkom 1980-ih godina, *laissez-faire* ideologija, kako ju je objasnio posebno Milton Friedman, je još jednom postala snažna snaga američke politike. Američka država blagostanja se proširila nakon Drugog svjetskog rata, ali je

od kasnih 70-ih godina prošlog vijeka bila na 20% BNP-a (usp.: Albert, J. (1988). „Is There a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America and Japan“. *European Sociological Review*, 4 (3), str. 181-207.). Danas su moderni američki liberalizam i moderni američki konzervativizam u kontinuiranoj političkoj borbi. Moderni američki liberalizam i moderni američki konzervativizam se razlikuju od onih u ostatku svijeta. Prema američkom historičaru Arthuru Schlesingeru Jr., „liberalizam u američkoj upotrebi ima malo veze sa istim pojmom korištenim u politici evropskih država“, citirajući činjenicu da američki liberalizam ne podržava posvećenost klasičnog liberalizma ograničenju vlasti i *laissez-faire* ekonomiji (usp. „Liberalism in America: A Note for Europeans by Arthur Schlesinger, Jr. (1956)“ u *The Politics of Hope* (1962.). Boston: Riverside Press.). Budući da ove dvije pozicije podržavaju američki konzervativci, historičar Leo B. Ribuffo je 2011. godine zapazio da „ono što Amerikanci danas zovu konzervativizmom, ostatak svijeta zove liberalizmom ili neoliberalizmom“ (usp.: Ribuffo, L. P. (2011.). „20 Suggestions for Studying the Right now that Studying the Right is Trendy“. *Historically Speaking*, str. 6.).

ograničava djelovanje većine da se mogu čuti i interesi grupe. Manjinama je omogućeno da učestvuju u vršenju vlasti upravo zahvaljujući pluralističkom modelu. Neposredna demokratija egzistira u ovoj federaciji. Neposredna demokratija je najšire primijenjena u Švicarskoj, i ustavno, ali i u praksi.

---

<sup>145</sup> Njemačka je jedna od rijetkih država Evropske unije koja nema iskustva sa nacionalnim referendumom. Osnovni zakon Njemačke od 1949. godine (u članu 29., koji nosi naziv „Preustroj područja savezne države“) propisuje nacionalni referendum samo za promjenu administrativnih granica. U stavu 2. člana 20. ovog akta je propisano: „*Sva državna vlast proizilazi iz naroda. Narod ju ostvaruje na izborima, referendumom te preko tijela zakonodavne, izvršne i sudske vlasti*“. Dakle, kreatori Osnovnog zakona nisu u potpunosti zatvorili vrata neposrednoj demokratiji, ali nisu propisali mehanizme pomoću kojih se demokratski principi mogu realizovati putem referenduma. Usp. Velički, R. (2008.). „Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji“. *Politička misao*, Vol. XLV, br. 3-4., str. 131. U Weimarskoj republici su bile izvedene tri građanske inicijative i dva referenduma (1926. godine i 1929. godine), a tri referenduma su održana u periodu Nacionalsocijalizma. Razlog zbog kojeg su odredbe o referendumu u Osnovnom zakonu tako skromne treba tražiti u strahu od iskorištavanja u svoje svrhe referenduma od strane tada snažne Komunističke stranke SR Njemačke (koja je u to vrijeme bila pod

U SR Njemačkoj nema ustavnog osnova za raspisivanje referenduma na federalnom nivou vlasti<sup>145</sup>, ali ima na nižim nivoima vlasti. Austrijski Ustav dopušta tri oblika neposredne demokratije: referendum<sup>146</sup>, javno očitovanje

jakim uticajem SSSR-a). Usp.: Jung, O. (1998.). „Wahlen und Abstimmungen im Dritten Reich 1933-1938“, u: *Wahlen in Deutschland*. Berlin: Dunker & Humblot. Bilo je u godinama nakon usvajanja Osnovnog zakona, pokušaja da se uvedu mehanizmi neposredne demokratije u Osnovni zakon. Nakon černobilske katastrofe 1986. godine desio se prvi, a cilj je bio referendumom propisati strožije uslove funkcionisanja atomskih centrala i upotrebe atomske energije. Ova inicijativa se okončala neuspješno. Nacrt ustavnih promjena odbijen je 1998. godine (nije postignuta neophodna 2/3 većina) kojim bi se na saveznom nivou uveli građanska inicijativa i referendum.

<sup>146</sup> Građani, za razliku od Švicarske ne mogu da traže održavanje referenduma za izmjenu ustava. Ovaj oblik direktne demokratije se u Austriji može održati ako parlament bude htio da temeljno izmijeni ustav. Nakon što parlament izvrši tu izmjenu, onda se građani o tome očituju, što će reći da je riječ o obaveznom referendumu. Pored temeljnih, referendumom se može odlučivati i o djelimičnim izmjenama ustava, ako to zatraži trećina Nacionalnog vijeća ili Saveznog vijeća. Predmet referenduma može biti zakon kojeg je donio parlament ili

naroda glasanjem<sup>147</sup> i zahtjev za referendumom<sup>148</sup>. Dakle, u ove dvije države postoji mogućnost za građane da učestvuju u procesu donošenja odluka. Njemačka i Austrija ipak nisu države koje su na dnu ljestvice država sa zastupljenim oblicima neposredne demokratije<sup>149</sup>.

---

pitanje koje je postavila Savezna skupština. Može se u određenim slučajevima odlučivati i o nekom prijedlogu zakona, ali samo ako o tome odluči federalni parlament. Referendumom se građani takođe pitaju da li Predsjednik Saveza treba biti smijenjen. Rezultat referenduma je obavezujući. Do sada su na federalnom nivou vlasti provedena dva referenduma: o stavljanju u pogon atomske centrale u Zwentendorfu (novembar 1978. godine) i pristupanju Austrije Evropskoj uniji (juni 1994. godine).<sup>147</sup> Ovim institutom direktne demokratije se ispituje načelni stav građana o određenom pitanju, a čiji ishod nije obavezujući. Većina u parlamentu odlučuje o formulaciji pitanja, a pitanje se postavlja tako da se može dati odgovor „da“ ili „ne“, ili se daje izbor dva prijedloga rješenja pitanja. Za razliku od referenduma, Austrijanci koji žive u inostranstvu nemaju pravo da sudjeluju u javnom očitovanju. Do danas na nivou federalne vlasti u Austriji nije provedeno ni jedno javno očitovanje naroda glasanjem.

<sup>148</sup> Ovo je zapravo vrsta peticije parlamentu. On ne može voditi referendumu. Vrlo se često koristi u Austriji (npr. do 2005. godine

Analiza modela demokratije u pet ustavnih sistema savremenih federacija i u ustavnom sistemu Evropske unije (ova konfederacija ima ustav u materijalnom smislu) je pokazala da ciljevi i sredstva dizajniranja i funkcionisanja učešća građana u procesu donošenja odluka u političkom režimu može biti veoma različita. Uz to je jako bitno

čak 31 put. Usp. Velički, R. (2008.), *op. cit.*, str. 131.). Jedini je oblik neposredne demokratije o kojem građani odlučuju sami, a ne proizvodi pravne posljedice. Da bi se pokrenuo zahtjev za referendumom, potrebno je skupiti 0.1% potpisa, a nakon toga je potrebna i podrška 100.000 birača, čiji se potpisi moraju prikupiti u roku od sedam dana (inicijatori ne mogu sami prikupljati potpise već se prikupljanje potpisa vrši u „službenim“ prostorijama (npr. škola) uz predočenje nekog ličnog dokumenta (lična karta, pasoš...)), da bi se proveo. Ako zahtjev uspije, onda o njemu raspravlja parlament.

<sup>149</sup> Prema Helge Battu, Savezna Republika Njemačka se, kada je riječ o korištenju elemenata neposredne demokratije, nalazi u skupini tzv „bojažljivih“ država (uz Poljsku, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, Finske, Belgije i Islanda), tj. onih u kojima su tek začeci instrumentima direktne demokratije, ali kod kojih se političke elite boje da razviju te instrumente. Usp. Batt, H. „Direktdemokratie im internationalen Vergleich“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10, str. 10-17.

šta je primarni cilj demokratije - je li to mišljenje ili donošenje odluka. Takođe je jako bitno pomiriti različite oblike demokratije. Kao oblici demokratije, reprezentativna i direktna demokratija su međusobno u kontradikciji.

Mogu postojati neki instrumenti demokratije u svakom od ovih modela, u produžetku reprezentativne demokratije, npr. referendum, ali efekti njihove primjene su različiti od federacije do federacije.

Rezultati referenduma su često u kontradikciji sa procesom donošenja odluka u reprezentativnoj demokratiji, čak ga često ometaju. I obrnuto, proces donošenja odluka može biti jako spor u određenom modelu demokratije u kojoj dominira predstavnička demokratija, i samo ga instituti neposredne demokratije mogu ubrzati. Dakle, negdje bi neposredna demokratija trebala biti subordinirana reprezentativnoj, a negdje bi se

trebala uključiti u postojeći sistem reprezentacije, iz razloga neophodnosti.

U analiziranju navedenih ustavnih sistema obrađen je i treći važan segment u modelima demokratije, koji je često povezan sa distinkcijom reprezentativna-direktna demokratija. Ovaj segment karakterišu savremene diskusije o upravljačkoj ulozi države, posebno u uslovima globalizacije i povećane kompleksnosti društva. Diskusije o teorijskim i praktičnim aspektima modela demokratije u savremenom komparativnom federalizmu ne mogu biti razriješeni, jedino se mogu sačinuti kompromisi u dnevno-političkoj praksi.

Kompromisi se mogu sačiniti ako se uzmu u obzir tri sugestije, za sve modele demokratije koji su analizirani: 1.) odgovornija vlada, 2.) veća opskrba informacijama u oba smjera - vlada i javna uprava na jednoj strani i građanstvo na drugoj i 3.)

transparentniji politički sistem. Bez obzira koliki stepen ova tri elementa demokratije postoji u ustavnom i političkom sistemu svakog od ovih analiziranih modela, uvijek se taj stepen može i povećati. Nijedna od analiziranih federacija nije preuzela participacijski model demokratije, bez obzira na učešće građana u procesu donošenja odluka i kontroli izabranih predstavnika.

Proces donošenja odluka je, od analiziranih federacija, najsporiji u Belgiji. Pored problema sporog sastavljanja vlasti nakon izbora (589

dana bez vlade u 2010. godini), koji je segment političkog sistema, u ustavnom sistemu postoji mehanizam koji usporava ili onemogućava donošenje odluka u zakonodavnom tijelu Kraljevine Belgije. Riječ je o proceduri „alarmnog zvona“<sup>150</sup>, koji podrazumijeva suspendovanje nekog predmeta koji se može negativno odraziti na odnose između dvije zajednice. Prijedlog koji su potpisale tri četvrtine članova jedne lingvističke grupe rezultira suspendovanjem parlamentarne procedure.

---

<sup>150</sup> „Procedura alarmnog zvona“ služi da spriječi jednu lingvističku grupu da prosljedi prijedlog ili nacrt zakona. Jedna jezička grupa može odgoditi zakonodavni postupak na 30 dana, najmanje 3/4 većinom. S izuzetkom budžeta i zakona koji zahtijevaju posebnu većinu, opravdani prijedlog, koji su potpisale najmanje 3/4 članova jedne jezičke grupe, predložen nakon uvoda izvještaja, a prije završnog glasanja na javnom zasjedanju, može proglasiti da je priroda zakona ili prijedloga takva da bi mogla ozbiljno ugroziti odnose među zajednicama. U takvom slučaju se obustavlja parlamentarni postupak, a prijedlog se upućuje na Vijeće ministara, koje u roku od 30 dana daje svoje obrazložene preporuke o prijedlogu i

poziva navedeni dom da iznese svoje mišljenje o tim preporukama ili o nacrtu zakona ili o prijedlogu koji je bio prerađen. Članovi jezičke grupe mogu samo jednom da upotrijebe ovaj postupak, i to u vezi sa istim zakonom ili prijedlogom. U praksi se ova „izuzetna procedura“ koristi da bi se opstruisali prijedlozi flamanske većine. Usp. član 54. Ustava Belgije od 1993. godine. Pored slučaja podjele izborne jedinice Brussels-Halle-Vilvoorde od 2010. godine, ovaj procedura je pokrenuta samo još jednom, 1985. godine, u vezi sa integracijom Economische Hogeschool Limburg (Instituta za ekonomiju u Limburgu) u Limburgs Universitair Centrum (Univerzitetski Centar u Limburgu).

Za komparaciju sa Bosnom i Hercegovinom, važno je napomenuti da samo u Belgiji postoje takođe etničke kvote koje su, zapravo, višejezičke (ukupno je 15 članova vlade u Belgiji, 1+7+7 i mora da bude 50% Valonaca i 50% Flamanaca<sup>151</sup>). U Švicarskoj, za razliku od Bosne i Hercegovine i Belgije ne postoji ustavna obaveza popunjavanja određenih državnih organa putem etničkog ključa.

U Švicarskoj je direktna demokratija omogućila integrisanje

društva i povezivanje jezičkih skupina<sup>152</sup>. Učešće građana na referendumima koji se od federalnog, kantonalnog do lokalnog nivoa održavaju godišnje je veoma stabilno i procenat je veliki, posebno kod glasanja o pitanjima koja se ocjenjuju kao važna<sup>153</sup>. U ustavnom sistemu Švicarske postoje obligatorni ustavni referendum<sup>154</sup>, fakultativni zakonski referendum<sup>155</sup> i građanska inicijativa za izmjene Ustava<sup>156</sup>. Pored kooperativnog povezivanja društvenih grupa, značaj direktne demokratije se

---

<sup>151</sup> Usp. stavove 1. i 2. člana 99. Ustava Belgije od 1994. godine.

<sup>152</sup> Institucije direktne demokratije imaju veliki uticaj na švicarski politički sistem, budući da je tim sredstvima osigurano pravo na proporcionalnu predstavljnost. Proporcionalnost je pojačana snagom referenduma kojim najvažnije društvene grupe posjeduju.

<sup>153</sup> "Za nepunih sto godina doneto je preko 900 saveznih akata uz referendumsko izjašnjavanje građana. Važno je imati u vidu da je veliki broj ovih akata posvećen vitalnim pitanjima, kao što su Zakon o zdravstvenom osiguranju, Zakon o vojnoj obavezi. Mali je broj zakonskih prijedloga koji su odbačeni na referendumu (svega 5 odsto). Na ovu saglasnost utiču mnogi faktori među kojima nisu na posljednjem mestu i „štimovanje“ javnog-biračkog

mnjenja i vođenje računa Savezne skupštine o raspoloženju masa.“: Vasović, V. (2012.). Savremene demokratije. Beograd: Službeni glasnik, str. 153. Svi oblici neposredne demokratije u Švicarskoj, posebno referendumima, ne odnose mnogo vremena, budući da se održavaju praznicima. Uprkos činjenici da na referendumima utiče relativno mali broj birača, u nauči se ističu i druge pozitivne posljedice funkcionisanja referenduma, kao što je: slabljenje moći političkih stranaka, mogućnost jačanja jedinstva države i pojačanje odgovornosti građana (šire: Vasović, V. *op. cit.*, str. 153.)

<sup>154</sup> Usp. članove 140., 141. i 142. Ustava Švicarske od 2000. godine.

<sup>155</sup> Usp. članove 141. i 142. Ustava Švicarske od 2000. godine.

<sup>156</sup> Usp. članove 138. i 139. Ustava Švicarske od 2000. godine.

ogleda i u tome što prilikom pregovora sa inicijatorima zakonskog prijedloga političke elite vrlo često mogu da takav prijedlog učine otpornim na referendume i da se kompromisom i ustupcima oko sadržaja spriječi ponovno posezanje za instrumentima neposredne demokratije.

Političke elite nastoje da u pregovorima oko ustavnih inicijativa, između pokretanja inicijative i referenduma, podstaknu inicijatore na povlačenje prijedloga. To im je uspjelo u trećini slučajeva.

Analiziran je i demokratski potencijal Evropske unije i zaključeno je da u ovoj konfederaciji i dalje postoji demokratski deficit<sup>157</sup>. Ovaj termin označava nedovoljnu demokracičnost Evropske unije, koji

se odnosi na institucionalno ustrojstvo Evropske unije i način odlučivanja, u kojem dominiraju Vijeće EU-a i Evropska komisija, a uz proporcionalno slabu ulogu Evropskog parlamenta, jedinog tijela EU čije članove biraju građani Evropske unije na izborima.

Zaključio sam da Evropska unija, ipak, konstantno radi na rješavanju problema demokratskog deficita putem pojednostavljivanja organizacije i načina donošenja odluka, povećavanjem transparentnosti u radu organa Unije, te uključivanjem civilnog društva u donošenje odluka.

Trenutno dva najveća problema demokratskog deficita EU

---

<sup>157</sup> Drugim riječima rečeno, da Evropskoj uniji nedostaje demokratskog legitimiteta. Termin „demokratski deficit“ je prvi iskoristio David Marquand 1979. godine, misleći na Evropsku zajednicu, preteču Evropske unije. Usp. Marquand, D. (1979.). *Parliament for Europe*, str. 64.; Chalmers, D.

et. al. (2006.). *European Union law: text and materials*, Cambridge University Press, str. 64. i Meny, Y. (2003.). „De La Democratie En Europe: Old Concepts and New Challenges“, *Journal of Common Market Studies* 41, str. 1-13.



su: COREPER<sup>158</sup> i trialogue sastanci<sup>159</sup>.

## **Bosanskohercegovačka demokratija u svjetlu komparativnog federalizma**

---

<sup>158</sup> Grupe ministara iz nacionalnih vlada se u Vijeću ministara EU sretnu na dan-dva, dogovore se oko politike, usvoje propise. Ministri finansija i agrikulture se sreću jednom mjesečno, a ostali rjeđe. Detaljniji posao rade “permanentni predstavnici” država članica i njihovi zamjenici. Ovi državni službenici, od kojih su većina karijerne diplomate sa dugogodišnjim iskustvom Evropske unije, se sreću u dvorazinskom komitetu poznatom kao “Coreper”. Oni razrješavaju brojna pitanja prije nego se ministri sretnu, ostavljajući im da odlučuju o politički osjetljivim pitanjima. Zbog tajnosti, permanentnosti i sveprisutnosti Coreper-a, on je odavno označan kao element demokratskog deficita institucija EU.

<sup>159</sup> Tajni trostrani razgovori između osnovnih institucija EU (Evropski parlament, Vijeće i Komisija) u svrhe finaliziranja prava EU. Trialogue sastanci nisu spomenuti nigdje u Ugovorima, već su „izum“ institucija. Odvijaju se iza zatvorenih vrata, između velikog broja funkcionera visokog nivoa. Ipak, postali su sistemski dio legislativnog procesa EU. Ugovor o funkcioniranju EU eksplicitno određuje redoslijed faza legislativnog

U literaturi se navodi da je konsocijacijski model demokratije u svijetu danas, pored Bosne i Hercegovine, primijenjen još samo u Belgiji i Švicarskoj<sup>160</sup>. Lijphart čak smatra ove dvije države kao uspješne konsocijacijske demokratije, kada zasniva ovaj model demokratije na „sedam ključnih primjera“<sup>161</sup>. U

procesu, zahtijevajući da Evropski parlament zauzme poziciju prije Vijeća. Evropski parlament prvo treba da zauzme svoju poziciju pa onda Vijeće mora ili usvojiti poziciju Parlamenta ili usvojiti svoju sopstvenu poziciju i komunicirati ju sa Parlamentom, što vodi slijedećem krugu pregovora. Na ovaj način javnost dobija informaciju o poziciji svake političke grupe i institucije i može da reaguje. Trialogue sastanci ovo ignoriraju i odvijaju se prije nego je Evropski parlament glasao plenarno o predmetnom zakonu. Politički proces se zaključuje na trialogue sastancima i formalno je validiran kroz prva čitanja u Evropskom parlamentu i Vijeću. Ovo uništava učešće javnosti u procesu donošenja odluka, sprečavajući pristup informaciji potrebnoj da legislativni proces bude istinski demokratski.

<sup>160</sup> Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. New Haven and London: Yale University Press. i Walzer, M. (1997.), *On Toleration*. New Haven and London: Yale University Press, str. 22-24.

<sup>161</sup> Lijphart, A. (1985.). *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, str. 89.

modernom federalizmu je konsocijacijska demokratija bila primijenjena još samo u Austriji (1945-1966), a njeni principi su postulirani u ustavnom i političkom sistemu Malezije (od 1955. godine), koja, ipak, ne zadovoljava sve kriterije demokratskog društva, pa ju nećemo ovdje posebno upoređivati.

Iako je svaka federalna država unikat, od svih analiziranih federalnih država u savremenom društvu, bosanskohercegovački je najbližnji belgijskom. U belgijskom federalizmu dva naroda koji žive zajedno, Flamanci i Valonci, uspjeli su u više koraka da unitarnu državu preobraze u federalnu. Za razliku od Bosne i Hercegovine, Belgija je ovu transformaciju državnog uređenja izvela mirnim putem.

Analizom ustavnog sistema Belgije sam utvrdio da ova država ima veliku autonomiju regiona do koje se došlo kroz mirne pregovore i tako što su oba naroda, u osnovi, poštovala osjećaje i interese onog

drugog naroda. Federalizam u Belgiji i autonomija federalnih jedinica u velikoj mjeri korespondira sa položajem entiteta u BiH. Za razliku od Bosne i Hercegovine, postoji funkcionalan mehanizam koordinacije između entiteta i države.

Demokratija se u Belgiji razvijala na političkoj slobodi, poštovanju onih koji misle drugačije i spremnosti na kompromis. Bosna i Hercegovina još uvijek nema izgrađen jedan poseban vid političke kulture, koja se može nazvati federalnom političkom kulturom. U Belgiji se postižu uspješni ekonomski rezultati. Flandrija je među najbogatijim evropskim regionima. Stopa nezaposlenosti je među najnižim u EU, sistemi obrazovanja i zdravstvene zaštite su jako efikasni. U Belgiji je, kao i u Bosni i Hercegovini, primijenjena konsocijacijska demokratija. Tri regiona i tri etničke zajednice, kao subjekti ustavnog sistema Belgije, učestvuju u dogovaranju u vezi s

ustavnim nadležnostima od kojih su neke regionalne, neke pomiješane ili državne.

Međutim, Belgija se, kao ni Bosna i Hercegovina, ne može smatrati stabilnom varijantom konsocijacijske demokratije. Brojni belgijski autori tvrde da je upravo primjena konsocijacijskog modela demokratije u Belgiji dovela do postepene dezintegracije Belgije budući da jača centrifugalne i slabi centripetalne snage<sup>162</sup>.

Dvije federalne jedinice Belgije – regioni Valonija i Flandrija, u brojnim oblastima, a posebno po nadležnostima koje imaju,

podsjecaju na samostalne države. Slična je situacija i sa bosanskohercegovačkim entitetima. Treća federalna jedinica, Brisel sve više postaje glavni grad – distrikt Evropske unije. Smatramo da je ispravna ocjena pojedinih belgijskih autora da konsocijacija kakva je provedena u Belgiji daje malo nade po pitanju stabilnosti sistema<sup>163</sup>.

Država koja može biti označena kao stabilna konsocijacijska demokratija je Švicarska. Ova država je primjer i da konsocijacija nužno ne mora da proizvodi štetne posljedice<sup>164</sup>.

Švicarska zaista može poslužiti kao uzor za Bosnu i Hercegovinu, bez obzira na brojne

---

<sup>162</sup> VanParijs, P. (2000.). *Power-Sharing versus Border-Crossing*. u: Shapiro I. & Macedo, S.(eds) *Designing Democratic Institutions*. New York: New York University Press.; Deschouwer, K. (2002.). "Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism, 1961-2001", *Acta Politica* 37, 68-85.

<sup>163</sup> „Posebna vrsta teritorijalne i federalne konsocijacije koja je provedena u Belgiji, i koja je trebala biti rukovođena od strane partija potpuno podijeljenih dužinom teritorijalnih granica, daje malo nade po

pitanju stabilnosti sistema. Netrpeljivost između jezičkih grupa bi mogla da se širi bez granica, a u tom slučaju bi (politički) sistem mogao biti suočen sa potrebom da pregovara o razvodu... Cijena koju treba platiti za demokratsku stabilnost je jako visoka i (takav sistem) na kraju uopšte i ne liči na demokratiju." Deschouwer, K., *op. cit.*, str. 83-84.

<sup>164</sup> Usp. Stojanović, N. (2006.). „Do Multicultural Democracies Really Require PR? Counterevidence from Switzerland“. *Swiss Political Science Review* 12(4), str. 133.

razlike koje postoje između ove dvije federacije. Skup građana u Švicarskoj čine švicarski državnopravni narod koji je sinonim za naciju. Pojam „nacija“ se u Ustavu Švicarske pojavljuje kao pridjev institucija Švicarske. Tako postoji Nacionalno vijeće (*Nationalrat; Conseil national; Consiglio nazionale*), i Nacionalna banka Švicarske (*Nationalstrassen; Routes nationales; Strade nazionali*).

Da je Švicarska od početka definirana kao država-nacija vidi se iz preambule Ustava od 1874. godine, u kojoj je bilo navedeno da je jedan od najvažnijih ciljeva Konfederacije „*zadržati i unaprijediti jedinstvo, snagu i čast švicarske nacije*“. Švicarska po ovom pitanju nije ništa drugačija od drugih zapadnoevropskih država, gdje nacija ne podrazumijeva zajedničko biološko i kulturno porijeklo građana. U Bosni i Hercegovini, Ustav Bošnjake, Srbe i Hrvate određuje kao (konstitutivne) narode, a ne nacije (iako se ovi narodi u

kolokvijalnom govoru označavaju nacijama), a pridjev „bosankohercegovački“ veže uz državljanstvo (koja se u modernoj javnopravnoj komunikaciji smatra za jedan od elemenata pravne veze pojedinca sa državom, tj. „nacionalnošću“).

Shodno tome, prema Ustavu, smatram da i u Švicarskoj i u Bosni i Hercegovini postoji jedna nacija, a ne više njih. Švicarska nacija je zasnovana voljom, tj. zato što ju Švicarci žele, a ne zato što dijele zajedničke etničke, jezičke i kulturne osobine. Pojam „narod“ se u Švicarskoj ne koristi da označi etnicitet već skup građana na različitim nivoima organizacije vlasti. Tako, osim na nivou Švicarske, može se govoriti i o narodima kantona.

U Ustavu Kantona Ticino govori se o „ticinskom narodu“ (tal. *popolo ticinese*), u Ustavu Kantona Ženeva o „ženevskom narodu“ (fr. *peuple genevois*), a u Ustavu Kantona

Bazel-Grad o „narodu Kantona Bazel-Grad“ (njem. *Volk des Kantons*). Ovim terminima su označeni svi građani tih kantona. Takođe, na opštinskom nivou vlasti, postoje, npr, „narod grada Lugano“ (tal. *popolo luganese*). Svaki građanin Švicarske je, ustvari, trostruki građanin Švicarske: opštine koje živi, kantona u kojem živi, i Švicarske. Pored činjenice da je svaki građanin pripadnik tri naroda, on je pripadnik samo jedne nacije - švicarske nacije. Promijeni li jedan građanin Švicarske opštinu ili (i) kanton on mijenja narod kojem pripada, ali ostaje pripadnik švicarske nacije.

Dakle, Švicarska nije multinacionalna država<sup>165</sup>, ali jeste višejezična nacija-država. U Švicarskoj, za razliku od Bosne i Hercegovine, pojam „narod“ nije etničke prirode, već teritorijalno-građanske. U Bosni i Hercegovini,

ako bi, npr., Bošnjak promijenio prebivalište iz Prijedora u Livno, on bi prestao biti građanin opštine Prijedor i Republike Srpske i postao bi građanin opštine Livno i Federacije Bosne i Hercegovine. Međutim, za razliku od Švicarske, ovaj pojedinac sa sobom nosi pripadnost jednom od tri bosanskohercegovačka konstitutivna naroda, koja mu nakon što je postao građanin Livna i Federacije Bosne i Hercegovine daju određena politička prava koja nije imao kada je bio građanin Prijedora i Republike Srpske.

U Švicarskoj, promjenom prebivališta iz jedne opštine u kojoj se govori samo, npr., njemački jezik u opštinu u kojoj se govori samo, npr., francuski jezik, prenosi se samo lični identitet, ali se posebna politička prava ne dobijaju. Suprotno Bosni i Hercegovini,

---

<sup>165</sup> Usp. Stojanović, N. (2000). *The Idea of a Swiss Nation. A Critique of Will Kymlicka's Account of Multinational States.* (M. A. teza), Montreal: McGill University.; Suprotno:

Kymlicka, W. (1995.). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford: Clarendon Press.

Švicarska se zasniva na principu građanstva, odnosno narodu koji predstavlja skup građana, koji predstavlja osnov demokratske nacije-države, te na federalnom principu prema kojem su kantoni prenijeli dio svog suvereniteta na federalnu državu, zadržavajući autonomiju u tim oblastima.

Švicarski ustav ne spominje konstitutivne narode ili nacije kao kolektive koje čine Švicarsku. Švicarska nije određena dvostruko kao Bosna i Hercegovina, tj. istovremeno i kao država građana i država ravnopravnih naroda koji u njoj žive<sup>166</sup>. U Švicarskoj postoji mogućnost da se jedan građanin čiji je maternji jezik njemački preseli u kanton u kojem je službeni jezik francuski. On automatski postaje

građanin tog kantona, ali ako bude naučio i govorio francuski jezik, njega će u društvu smatrati za Švicarca francuskog jezika<sup>167</sup>.

Kada je riječ o odnosu prema etničkim/lingvističkim grupama susjednih država, u Švicarskoj se jezičke grupe ne osjećaju kao Italijani, Nijemci, Francuzi... već kao Švicarci italijanskog jezika, Švicarci njemačkog jezika, Švicarci francuskog jezika...

U ovom dijelu rada ću se osvrnuti i na popunjavanje članstva predstavničkih tijela u Švicarskoj. Savezna skupština Švicarske se sastoji od dva doma. Donji dom je Nacionalno vijeće koje predstavlja švicarsku naciju, tj. sve njene

---

<sup>166</sup> Suprotno: Pejanović, M. (2005). *Politički razvrtak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*. Sarajevo: Šahinpašić. str. 248.

<sup>167</sup> „Danas nije teško naći ljude u Ticinu sa tipično njemačkim prezimenima kao što su, naprimjer, Ritter, Müller ili Weber, koji se nikada ne bi izjasnili kao „Švajcarci njemačkog jezika“ (a često i ne znaju govoriti njemački). Isto tako, u njemačkim i

francuskim govornim područjima je moguće naći osobe sa prezimenima kao što su Bernasconi, Sciarini ili Cavadini; iako ta prezimena jasno potiču iz Ticina, te osobe često nemaju nikakve veze sa Ticinom.“ Stojanović, N. (2009.). „Konsocijacija – Švajcarska i Bosna i Hercegovina“. *Pregled*, 85/3-4, str. 74.

građane, po principu „jedan čovjek – jedan glas“.

Njegovi članovi se biraju u 26 izbornih jedinica koje se poklapaju sa kantonima, u najvećoj mjeri prema proporcionalnom principu. Gornji dom -Vijeće kantona predstavlja kantone i sastoji se od 46 članova. Svi kantoni su ravnopravno zastupljeni u ovom domu prema principu „jedan kanton, dva poslanika“ (uz napomenu da su tri kantona podijeljena na dva polukantona od kojih svaki ima pravo na jednog poslanika u Vijeću kantona).

Švicarski ustavotvorac iz 1848. godine je sačinio model Savezne skupštine po uzoru na Kongres SAD, koji se sastoji od Vijeća zastupnika, koje predstavlja građane i Senata u kojem svaka od saveznih država ima po dva predstavnika. U skladu sa

konsocijacijskim modelom demokratije, manji kantoni su proporcionalno zastupljeni u Vijeću kantona. Ovdje se može napraviti paralela sa Bosnom i Hercegovinom, gdje sva tri konstitutivna naroda imaju isti broj zastupnika u Domu naroda - pet, iz čega se može izvesti zaključak da je manjinski narod u ovom domu proporcionalno zastupljen na račun većinskog naroda. Oba modela popunjavanja gornjeg doma, i švicarski i bosanskohercegovački, odgovaraju mjerilima konsocijacijske demokratije za koju je pozitivna zastupljenost veća od proporcionalne<sup>168</sup>.

Zaključno, u švicarskoj demokratiji je narušen princip „jedan čovjek jedan glas“ u korist teritorijalno-federalnog principa o ravnopravnosti federalnih jedinica-kantona. U vrijeme kada je kreiran Ustav od 1848. godine, protestanti

---

<sup>168</sup> Lijphart, A. „Constitution Design for Divided Societies“. *Journal of Democracy*, 15(2), str. 103.

su bili u većini u odnosu na katolike, pa bi ih teoretski stalno mogli preglasavati da su tadašnji ustavotvorci predvidjeli jedno vijeće zakonodavnog organa po principu „jedan čovjek jedan glas“. Iako su katolički kantoni izgubili Sonderburnski rat od 1847. godine, preovladavalo je mišljenje da bi, radi stabilnosti mlade švicarske države, trebalo raditi na integraciji katolične manjine<sup>169</sup>. Iz tog razloga je stvoreno Vijeće kantona, te pravilo „dvostruke većine“ za referendum o promjenama Ustava.

Većina kantona tada je bila vjerski homogena, a katolici su većinom bili skoncentrisani u manjim kantonima. Primjenom teritorijalno-federalnog principa „jedan kanton, dva predstavnika“ u Vijeću kantona je zagarrantovana više nego proporcionalna zastupljenost katolika, a čak su teoretski imali zagarrantovanu i prostu većinu u tom domu Savezne skupštine. Pored

toga, katolici su imali autonomiju u kantonima, s obzirom na prirodu švicarskog federalizma, koji je blagi, decentralizovani tip.

Međutim, u Ustavu od 1848. godine nigdje nije propisano da katolici imaju zagarrantovana prava ili povlastice u bilo kojoj grani državne vlasti Švicarske. Nisu ih imali ni protestanti. Dakle, nisu postojale izričite formalne i direktne garancije koje štite manjine u državi koja je zasnovana na demokratskim principima. Tačno je da brojne federalne države (SAD, Kanada, Belgija, Brazil, Rusija...) krše taj princip tako što daje određena prava svojim federalnim jedinicama, ali sve te federalne jedinice su uređene prema građansko-demokratskim, a ne vjerskim ili etničkim principima.

Iz ovoga se može izvesti zaključak da u federalnoj demokratskoj državi koja je upravni aparat segmentiranog društva, treba

---

<sup>169</sup> Usp. Stojanović S. (2009.), *op. cit.*, str. 78.



težiti tome da se na brojne neformalne načine štite manjine, odnosno da se posebna prava i privilegije ne trebaju davati kolektivima već pojedincima, građanima<sup>170</sup>.

Švicarska se u literaturi označava kao država jezičke<sup>171</sup> konsocijacije<sup>172</sup>, a ne vjerske. Nacionalno vijeće Savezne skupštine Švicarske ne odgovara konsocijacijskom modelu demokratije budući da je primjena principa „jedan čovjek jedan glas“ imala za posljedicu da Švicarci njemačkog jezika, koji od svih jezičkih grupa u stanovništvu Švicarske imaju najveći udio, imaju

apsolutnu većinu glasova, a da jezičke manjine u Nacionalnom vijeću (francuska, italijanska i retoromanska) nemaju garanciju da neće biti nadglasavane u ovom domu Savezne skupštine.

Ni u Vijeću kantona nije ispoštovan konsocijacijski princip, jer su i u ovom domu jezičke grupe (slučajno!) zastupljene proporcionalno udjelu u stanovništvu Švicarske, nema garancije da neće biti nadglasavane niti imaju pravo veta. U bikameralizmu bosanskohercegovačke Parlamentarne skupštine, u Domu naroda svaki od tri konstitutivna

---

<sup>170</sup> „...garancije ne moraju (a mišljenja sam i da *ne trebaju*) biti eksplicitne, formalne i direktne. Poželjno je težiti ka fleksibilnijim rješenjima koja *implicitno, neformalno i indirektno* štite manjine ne kršeći osnovne liberalne principe prema kojima jedna demokratski uređena država ne treba davati kolektivima, kao takvima, određena prava, nego samo pojedincima-građanima.“ Stojanović S. (2009.), *op. cit.*, str. 79. Takođe usp. i: Stojanović, N. (2006.). The Dilemma of Ethnic Quotas in Power-Sharing Theory, The Case of Bosnia and

Herzegovina. u: Bufon, M., Gosar, A., Nurković N. and Sanguin, A.-L. (eds.). *The Western Balkans: A European Challenge*. Koper: Publishing House Annales. str. 331-347.

<sup>171</sup> Švicarska ima četiri *de jure* i *de facto* jezika, a Bosna i Hercegovina jedan *de facto*, a tri *de jure* jezika.

<sup>172</sup> Lijphart, A. „The Evolution of Consociational Theory and Consociational Practices“, 1965-2000. *Acta Politica*, 37, str. 11-12.

naroda ima jednak broj predstavnika, što znači da je brojčano manjinski narod više nego proporcionalno zastupljen. Ovdje se može rezimirati da u Saveznoj skupštini Švicarske nije uopšte formalno ispoštovan konsocijacijski princip.

U Saveznom vijeću je od 1943. godine do 1959. godine bio zastupljen konsocijacijski model u smislu vlasti „velike koalicije“ četiri najveće stranke. Međutim, te stranke nisu stranke jezičkih ili vjerskih segmenata, već je razlika između njih isključivo u različitim pogledima na društvo (ljevica/desnica, liberali/konzervativci, proevropljani/nacionalisti...).

Sve ove stranke su prisutne u svim kantonima i mješovitog su jezičkog karaktera (u Bosni i Hercegovini bi pandan ovakvim strankama bile „građanske“, odnosno „multietničke“ stranke). Kod izbora sedam članova Saveznog vijeća, maternji jezik jeste jedan od

kriterija za izbor (uz kanton, pol, starost, političku stranku i političko iskustvo), ali nije najvažniji. U Ustavu Švicarske niti u zakonima ove države ne postoji obaveza da Savezno vijeće bude izbalansirano jezički.

Referendumom od 1999. godine je uvedena preporuka (ne i obavezujuće pravilo!) da Savezna skupština „treba voditi računa“ da u Saveznom vijeću sve „jezičke i geografske regije budu adekvatno zastupljene“. Od 1999. do 2007. godine Savezna skupština nije ispoštovala ovu preporuku i u Savezno vijeće nije uopšte izabrala kandidata čiji je maternji jezik italijanski. Dakle, Švicarska za razliku od Bosne i Hercegovine i Belgije, u kojoj u vladi mora po Ustavu da bude 50% Valonaca i 50% Flamanaca, ne postoji formalna obaveza da se Savezna skupština popunjava po etničkom ključu. U Bosni i Hercegovini u Vijeću ministara 1/3 ministara mora biti iz

Republike Srpske, a 2/3 iz Federacije Bosne i Hercegovine.

Svaki ministar u Bosni i Hercegovini ima po dva zamjenika ministra iz reda drugih naroda. Jezičke grupe u Švicarskoj, budući da nisu subjekti ustavnog sistema, nemaju pravo veta. Predsjednik države se godišnje rotira između sedam ministara, članova Saveznog vijeća. U Bosni i Hercegovini se primjenjuje etnički ključ (1 Bošnjak, 1 Srbin i 1 Hrvat) u Predsjedništvu.

Iako ne postoji formalna obaveza, u državnoj administraciji Švicarske se vodi računa o „jezičkom ključu“, posebno nakon što je Savezno vijeće nekoliko puta u posljednje dvije decenije dalo upute federalnim ministarstvima da trebaju voditi računa o ovom pitanju. U Švicarskoj je trenutno na rukovodnim pozicijama najviše

osoba kojima je maternji jezik njemački.

Švicarska nije država koja primjenjuje samo proporcionalni izborni sistem. Vijeće kantona se bira većinskim sistemom, a sve do 1919. godine se istim sistemom biralo i Nacionalno vijeće. Ovakav način popunjavanja članstva nije izazvao posljedice na proporcionalnu zastupljenost lingvističkih grupa, jer su one skoncentrisane u određenim dijelovima Švicarske, pa je dovoljno da se Švicarska podijeli na nekoliko izbornih jedinica i u Nacionalnom vijeću će jezičke grupe biti predstavljene proporcionalno svojoj brojčanoj veličini<sup>173</sup>.

Dakle, vidjeli smo da švicarski režim u većini elemenata ne odgovara standardima konsocijacijske demokratije. Jedini element konsocijacije koji je

---

<sup>173</sup> Usp. Stojanović, N. (2006.), *op. cit.*, str. 134. Stojanović S. (2009.), *op. cit.*, str. 82.

primijenjen u slučaju jezičkih grupa je (teritorijalna) autonomija kulturnih (jezičkih) segmenata.

Na kraju, mišljenja sam da, s druge strane, Bosna i Hercegovina ne odgovara u potpunosti elementima teorijskog modela konsenzus demokratije. Preciznije, ona samo u korporativnom sistemu interesnih grupa nije u skladu sa Lijphartovim konceptom konsenzus demokratije. Razlozi za ovo su brojni - veliki finansijski pritisak na sistem socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini; povećana ideološka fragmentacija; narastanje novih socijalnih zahtjeva, kojima ne odgovara veliki broj granskih sindikata i njihov slab aktivitet, kao i široko uključivanje medija u proces donošenja odluka, koji otežava tradicionalnu sferu korporativnog pregovaranja.

Uslovi rada u Bosni i Hercegovini su najčešće definisani od strane poslodavaca, bez obzira na kolektivne ugovore, koji su često

zanemarivani (nerijetko i od strane određenih vlada koje su ih znale vlastitim zaključcima derogirati), a reakcije interesnih grupa u BiH na to su bile slabe. S druge strane, Švicarska i Belgija odgovaraju, po našem mišljenju, svim elementima konsenzus demokratije. Ove dvije federacije u svom ustavnom sistemu imaju pet elemenata konsenzus demokratije, koje Lijphart naziva izvršno-partijskim.

To su: multipartijski sistem, multipartijske koalicije u formiranju vlasti, izbalansiran odnos legislative i egzekutive, izborni sistem proporcionalne reprezentacije, korporativni sistem interesnih grupa. Takođe, ima i pet elemenata koje Lijphart naziva federalno-unitarnim: decentralizovani federalizam kao odnos centralne vlasti i federalnih jedinica, drugi dom sa jednakim nadležnostima, kvalifikovanu većinu koja se traži za izmjene ustava, sudsku kontrolu ustavnosti, nezavisnu Centralnu banku.

Zaključno, smatram da ustavni sistem Bosne i Hercegovine odgovara u cijelosti Lijphartovom modelu konsocijacijske demokratije, ali ne i konsenzus demokratije u potpunosti, da je u ustavnom sistemu Belgije primijenjena i konsocijacijska demokratija i konsenzus demokratija, a da je u Švicarskoj primijenjena konsenzus demokratija, ali ne i konsocijacijska demokratija.

## **Zaključak**

Većina literature koja je konsultovana prilikom izrade ovog rada naznačava empirijske činjenice da federalizam pomaže razvoju demokratije, posebno u velikim i heterogenim državama. Ustvari, svaka dugoročna demokratija u površinski velikoj, multilingvističkoj i multietničkoj zajednici je uokvirena federalnom državom. Iako je mnogo multietničkih država na svijetu, samo manji broj od njih su demokratije.

Kao takve, pored Bosne i Hercegovine, su identifikovane: Sjedinjene Američke Države, Švicarska, Kanada i Indija. Logika zaključivanja navedene relacije između dva proučavana oblika države je da uspješan federalizam zahtijeva demokratske institucije koje funkcionišu, pravosudni sistem, integrisane nacionalne političke stranke i odgovorajući izborni režim koji proizvodi proces demokratske kompeticije. Samo u funkcionalnim demokratijama federalizam može biti stabilna i efektivna forma državnog uređenja. I obrnuto, izvan demokratskog režima, federalizam je ultimativno nestabilna forma, koja prouzrokuje političku i teritorijalnu dezintegraciju ili puki ustavni formalitet. Uz to, dokazivanje da je demokratija ključna za održavanje federalne stabilnosti ne znači da federalizam pomaže da se postigne demokratski uspjeh. Ustvari, ono što federalne teorije pokazuju je da dugoročno demokratija mora biti prisutna da bi federalizam imao uspjeha. Tako da se ne slažem da

unaprijed postoji definisana formula šta bi dodavanje federalizma demokratskom političkom režimu trebalo uraditi. Zapravo, ako se kombinacija visoko funkcionirajuće demokratije i stabilnog federalizma zamišlja kao poželjni demokratski ekvilibrijum, teorija države se ne izjašnjava o mehanizmima postizanja tog ekvilibrijuma.

Federalizam kao forma države može biti kompatibilan sa uspješnom dugoročnom demokratijom, ali bi mogao, s druge strane, umanjiti demokratski uspjeh u društveno-političkim sistemima u razvoju. Razlog je što u kratkom roku federalno uređen sistem može navesti političke lidere da se umiješaju u demokratski politički proces. Iz ovog razloga, hipotetički, lakše bi bilo brzo unaprijediti kvalitet demokratije u unitarnoj državi nego u federalnoj.

Djelo Williama Rikera „Federalism: Origin, Operation, Significance“ iz 1964. godine mnogi

smatraju za najveći doprinos teoriji federalizma ikada, posebno s aspekta multirazinskog demokratskog procesa. U ovom teorijskom okviru, priroda odnosa između demokratije i federalizma se može označiti kao skup institucija za društvenu agregaciju i političku mobilizaciju. Da bi se ovdje mogao održati kvalitet demokratije u federaciji radi održavanja teritorijalnog integriteta, stepen stavljanja restrikcija na demokratski proces mora biti ili jako visok ili jako nizak. Razlog je što niskofunkcionirajuće demokratije ili novoustanovljene demokratije ne mogu uspostaviti federalno integrisani sistem političkih stranaka. A budući da kvalitet demokratije u federaciji zahtijeva da je partijski sistem organiziran konzistentno sa federalnim potrebama, odnos demokratije i federalizma je tada reverzibilan - nove federacije će proći kroz period neadekvatnosti njihovog demokratskog procesa i kroz ovo vrijeme će, zbog strateškog

prilagođavanja njihovom opstanku, sniziti proceduralni kvalitet njihove demokratije.

U federalnim studijama se dugo federalizam smatrao za mehanizam balansa između suprotstavljenih društvenih snaga i aspiracija (unitarizam nasuprot autonomije, centralizacija protiv decentralizacije...). Ipak, federalni institucionalni balans mora zavisi od koalicija koje su formirane da ga podrže, ali koje imaju tendenciju da se promijene. Federalni balans će se promijeniti sa promjenama u strukturi koalicije i, ako su koalicije nestabilne, federalni institucionalni balans će, takođe, biti nestabilan. Kada je federalni institucionalni balans generalno nestabilan, nisu toliko važne formalne federalne ustavne odredbe, koliko njihova aplikacija u praksi (njihovo operacionaliziranje), u smislu adekvatne interakcije između vlasti federacije i vlasti nižih političko-teritorijalnih jedinica.

Budući da su federalni dogovori najčešće nestabilni, oni će se izmijeniti kroz vrijeme, najčešće u smislu promjene prirode federalizma, tj. odnosa federalnih jedinica i centralne (federalne) vlasti. Ili će se desiti da će federalne jedinice biti jače, u smislu nadležnosti, od federacije (decentralizovani federalizam) ili će federacija centralizovati nadležnosti.

Nijedan od ova dva slučaja ne omogućava dugoračan institucionalni ekvilibrijum, jer ovaj decentralizovani federalizam na kraju može da toliko oslabi federalni centar da će biti tranzicijska faza do eventualne disolucije federacije, dok će centralizovani federalizam održati teritorijalno zajedništvo, ali će država najvjerojatnije kroz vrijeme izgubiti svoju federalnu prirodu.

Decentralizovani federalizam je ekstremno krhka politička institucija koju najčešće napuste većinske grupe i federalne jedinice u korist centralizacije, a

manjinske grupe i federalne jedinice u korist pune političke autonomije i secesije. Najčešće centralna vlast brzo poveća svoju moć na uštrb grupa i federalnih jedinica u državi. Rijetko centralne vlasti odu toliko daleko da dođe do dezintegracije države i frakturisanja teritorije na nekoliko suverenih država. Tri post-socijalističke federacije (SSSR, Čehoslovačka i Jugoslavija) su bili slučajevi rapidne tranzicije od visoko centralizovanog do decentralizovanog federalnog modela, gdje je centralna vlast na kraju bila toliko slaba da nije mogla da spriječi dezintegraciju teritorija. Fragment SSSR-a, Ruska Federacija, koja je, takođe, federalna država, usvojila je visoko centralizovan model federalizma i na taj način spriječila teritorijalni kolaps.

Etnička, vjerska, kulturna šarolikost stanovništva često je tretirana kao nešto što pomaže demokratiji, jer to predstavlja pluralizam.

Međutim, mnoge studije ukazuju da takav pluralizam može biti velika prepreka demokratiji, budući da manjinama čini neprihvatljivim princip vladavine većine, te zahtijeva traženje za adekvatnim modelom demokratije. Poklapanje etničkih i političkih granica olakšava otcjepljenje federalnih jedinica, a raspad tri bivše real-socijalističke federacije unosi veliku skepsu u plodotvornost federalizma kao sredstva za rješavanje tzv. (etničkog) nacionalnog pitanja i otkriva teškoće u demokratizaciji multietničkih federalnih zajednica. U svim federalnim demokratijama centralna vlast ne bi smjela nelegitimno zahvatiti u prednosti zagarantovane manjinskim izbornim jedinicama.

Federalizam nije loš za tranzicijske demokratije, a takođe tranzicijske federacije ne mogu priuštiti da se otvore demokratskim institutima dok im je teritorija u određenom kriznom stanju. Da bi simultani federalni i demokratski



dizajn bio uspješan, mora doći do fiksnog inicijalnog inputa u ustanovljavanju demokratskog režima, a koji u početku može dovesti do stavljanja federalne efikasnosti u rang sekundarnog cilja, a da prioritet bude stabilnost i primjenjivanje ustava.

Iako je obimna literatura o federalizmu, ona rijetko predstavlja uspješan vodič o dizajniranju i implementaciji uspješnog demokratskog federalizma. Zaključak iz literature koji sam izveo (isti je i iz uvida u ustave kao demokratskih država, kao i stavove jurisdikcije u tim državama) je da je svaki federalni slučaj jedinstven. Ne može se osnovano tvrditi koji su faktori važni za uspjeh demokratije u federalnoj državi.

Demokratski federalni uspjeh zavisi od kompleksne interakcije mnogih specifičnih društvenih i institucionalnih faktora u državi. Sistem političkih stranaka je globalna posljedica takve

interakcije, a teorija ga identifikuje kao krucijalni faktor u održavanju federalne stabilnosti, kada je karakteriziran pravim modelom međustranačke kompeticije i kooperacije. Uspješne demokratije posjeduju decentralizovan, ali integrisan sistem političkih stranaka, gdje se u modelu kompeticije promoviše međuovisnost i izgradnja koalicija između političara sa nivoa federacije i onih sa nižih nivoa vlasti. Kada sistem političkih stranaka nije federalno integrisan ili kada se model političke kompeticije tek rađa na početku demokratske tranzicije, nije jasno da li će politika političkih stranaka evoluirati u pravcu održavanja institucionalnog i teritorijalnog integriteta.

Zaustavljanje ekstremizma u izbornom procesu može biti izvršeno ili na demokratski ili na nedemokratski način, dok politička kompeticija može biti suspregnuta na oba načina, dobrovoljno u prvom, a silom u drugom. Međutim, nekompetitivni federalni model nije

pogodan za otvaranje političkoj kompeticiji. Zasnovan na restrikciji potencijalno destruktivne kampanje ekstremnih političkih stranaka, nekompetitivni model se u osnovi oslanja na državni monopol u svim važnim područjima političke utakmice.

U ekonomiji, državni monopol može pomoći u susprezanju nekompetitivnih industrija. Ali, u pravilu, državna protekcija slabo priprema štćene industrije ponovnom otvaranju ka tržištu. Jednako tome, ako je na snazi nekompetitivni federalni model, kada je politička utakmica suspregnuta, najvjerojatnije će postati nestabilan kada se politička utakmica ponovo uvede. Rapidni kolaps bivšeg Sovjetskog Saveza, Čehoslovačke i Jugoslavije nakon uklanjanja prepreka političkoj utakmici su evidentan model za neuspjeh ovakvih ustavnih modela. Čim su se očekivanja neke forme političke utakmice javila u ovim državama, ona su stimulisala

političare da mobilizuju narodne zahtjeve nekonzistentne sa stabilnošću federacije.

Prvi ozbiljan demokratski napredak savremenih federalnih (i uopšte) država, Sjedinjenih Američkih Država i Kanade, je mirna smjena vlasti nakon izbora koji su se počeli provoditi na osnovu ustava ovih država u 19. i 20. vijeku. Većina savremenih „zapadnih“ federacija su u svojim ustavima usvojile liberalnu demokratiju kao model demokratije. Ovaj prefiks „liberalna“ se prvenstveno odnosi na funkcionisanje ekonomija ovih država, koje su zasnovane na masovnoj proizvodnji i potrošnji. U njima je kapital neprikosnoven i njemu se podređuje cijeli društveno-politički sistem. Upravo u ovim državama, svakih četrdeset do pedeset godina, u konjunktornim ciklusima, nastaju ekonomske krize i recesije, koje se prenose u druge države svijeta, ekonomski i socijalno daleko slabije.

U kojoj mjeri će ove države biti socijalne, odlučuju vlasnici kapitala i multinacionalne kompanije, a koji su manjina u društvu. Postoji izvjesni raskorak između normativnog i stvarnog kada je riječ o ljudskim pravima u ovim državama, a upravo je stepen ostvarivanja ljudskih prava i najobjektivnija ocjena demokracije određena države.

Komparativna analiza je pokazala da je Švicarska power-sharing demokratija. Međutim, ona nije konsocijacijska demokratija, ali jeste konsenzus demokratija. Ponovno vraćanje Lijphartovoj analizi iz 1999. godine, kao i uvid koji je izvršen prilikom izrade ovog rada, dovodi do zaključka da su od 1997. do 2007. godine promjene u političko-institucionalnoj strukturi dovele do formiranja konsenzus demokratije. Prema Lijphartu, drugi primjer konsenzus demokratije je Belgija.

U Belgiji je, prema Klausu Armingeonu, od 1971. do 1996. godine, stepen fragmentacije sistema političkih stranaka bio nešto niži nego u Švicarskoj; u prvoj deceniji 21. vijeka se prosječni broj političkih stranaka povećao sa 5,49 na 8,16 u Belgiji, ali se u istom periodu taj broj u Švicarskoj malo smanjio, sa 5,57 na 5,17. Relativno povećanje, u poređenju sa ranijim periodom, u broju koalićijskih političkih stranaka u belgijskoj vlasti, manji stepen disproporcionalnosti u izbornom sistemu, i konstantni visoki nivo korporatizma interesnih grupa, dovelo je do toga da je Belgija zamijenila Švicarsku na prvom mjestu konsenzus demokratije. Simultano reduciranje broja političkih stranaka u Švicarskoj, povećana disproporcionalnost izbornog sistema i širenje decentralizacije i deregulacije u odnosu države i interesnih grupa, dovelo je do pretvaranja Švicarske u „normalnu“ konsenzus demokratiju. Po našem mišljenju, u Švicarskoj je došlo do destrukcije konsocijacijske

demokratije i zamjene ovog modela konsenzus demokratijom. Očigledne promjene su se desile u švicarskoj ustavnoj, institucionalnoj i političkoj strukturi u posljednjim decenijama. Međutim, Švicarska, a što proizilazi iz analize ustavnog sistema ove federalne države, neće postati klasična većinska demokratija.

Po obliku državnog uređenja Bosna i Hercegovina je federacija. Analizirajući ustavne sisteme u savremenom federalizmu, u ovom sam istraživanju utvrdio da ona na saveznom nivou vlasti ima najmanje nadležnosti od svih federacija. Politička struktura Bosne i Hercegovine kao federacije je različita od uobičajene strukture federalne države u smislu da je bosanskohercegovački federalizam multidimenzionalan, a skoro sve poznate federalne strukture savremenih država su jednodimenzionalne.

Unidimenzionalnost u komparativnom federalizmu karakteriše činjenica da se federalni odnos manifestuje kao podjela nadležnosti između centralne vlasti i nižih političko-teritorijalnih jedinica (federalne jedinice, lokalna samouprava, ostali konstituentsi federacije...). Multidimenzionalnost federalnog sistema je rezultat istorijskog konstituisanja i multietničke kompozicije populacije Bosne i Hercegovine i njenog trenutnog, novog i originalnog socio-političkog sistema.

Suverenitet Bosne i Hercegovine je determiniran posljednjom rečenicom preambule Aneksa 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir kojom „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), te građani Bosne i Hercegovine određuju Ustav Bosne i Hercegovine“. Ustavnost naroda Bosne i Hercegovine je kolektivno pravo koje je uže od suverenosti, a šire od individualnog prava na

etnički identitet i uključuje zajedničko pravo sva tri naroda da regulišu ustavni poredak (zajedno sa građanima i Ostalim) i da koriste sve mehanizme zaštite etničke jednakosti. Entiteti (Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine) kao federalne jedinice su glavni subjekti federalne države.

Oni uživaju široku organizacionu i funkcionalnu autonomiju. Entiteti u ograničenoj nadležnosti imaju izvršavanje propisa Bosne i Hercegovine i obično Bosna i Hercegovina kreira i izvršava svoj pravni sistem putem svojih tijela, dok su entiteti obično fokusirani na njihove pravne sisteme.

Koliko je snažna ustavna pozicija entiteta posebno je vidljivo iz tri činjenice: a.) oni su zastupljeni na bazi jednakosti u svim državnim organima vlasti, što znači ne samo u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, kao što je u klasičnom donjem domu gotovo

svake federalne države, ali, takođe, i u Vijeću ministara, Predsjedništvu i Ustavnom sudu; b.) oni su „odgovorni“ za politiku države BiH kao federacije i zato participiraju u pripremanju i predlaganju zakona i drugih pravnih akata vlasti Bosne i Hercegovine kao federacije; c.) amandmani na federalni ustav i ostali važni ekonomski i politički akti ne mogu proizvesti posljedice ako ih ne odobre oba entiteta.

Multidimenzionalni federalizam u Bosni i Hercegovini, koji je etabliran Aneksom 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir, je manifestovan i u činjenici da postoji jedinica lokalne samouprave koja je pod direktnim suverenitetom Bosne i Hercegovine – Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Ova jedinica lokalne samouprave, bez obzira što ima državne organe i nadležnosti koji su širi od onih ostalih jedinica lokalne samouprave u BiH, ne može ni *de iure* ni *de facto* biti shvaćena kao federalna jedinica, budući da ne participira na bilo koji način u

vršenju vlasti Bosne i Hercegovine, niti ima „adekvatan“ uticaj na proces donošenja odluka u Bosni i Hercegovini, kakav imaju entiteti. Brčko Distrikt ima brojne nadležnosti, koje su mu dodijeljene Statutom, od kojih su mnoge jednake onim koje su propisane entitetima. Nadležnosti Brčko Distrikta više liče na nadležnosti federalnih jedinica u komparativnom federalizmu, nego na nadležnosti lokalnih organa vlasti u komparativnoj perspektivi.

Status Brčko Distrikta je dizajniran amandmanima na Aneks 4, i to je jedini primjer određivanja lokalne samouprave kao ustavne kategorije u najvišim pravnim i političkim aktima Bosne i Hercegovine. Lokalna samouprava je ustavna kategorija u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine. Pored ustavnih odredbi u entitetima je regulisana i zakonima i opštim pravnim aktima jedinica lokalne samouprave entiteta.

Kompleksni sistem ustavnosti osigurava zaštitu jedinstva i cjelovitosti dijelova i autonomije u tom jedinstvu i cjelovitosti. Da bi bio demokratski, sistem ne mora da napusti princip hijerarhijskih veza državnih organa, institucija i njihovih akata, ali mora imati i teorijski i ustavno regulisane odnose između institucija i pravnih akata, kao i racionalni mehanizam koji štiti nadležnosti i njihove međusobne pravne odnose. Ustavni sudovi u Bosni i Hercegovini danas obnašaju ovakvu zaštitnu funkciju i zato su faktor racionalizacije novih principa multidimenzionalne ustavnosti.

Rezultati referenduma građana Bosne i Hercegovine, održanog 29. 2. i 1. 3. 1992. godine su omogućili da Bosna i Hercegovina, nakon više od pola milenijuma, obnovi svoju državnost u međunarodno priznatim granicama.

Velika većina bosanskohercegovačkih građana se opredijelila da nakon disolucije SFRJ živi u nezavisnoj i suverenoj državi. Organizovanju ovog referenduma prethodile su određene odluke tadašnje Arbitražne komisije Evropske zajednice (EZ), a referendum je održan pod međunarodnom kontrolom. Arbitražna komisija EZ-a je zaključila da tadašnja SRBiH ispunjava sve međunarodnopravne uslove za nezavisnost. Ona je došla do zaključka da je SRBiH već prema Ustavu od 1974. godine bila suverena demokratska država ravnopravnih građana i naroda Bosne i Hercegovine i pripadnika drugih naroda i narodnosti, te da je pravna i demokratska država koja je u stanju da poštuje ljudska prava, te koja se obavezala da će primjenjivati Povelju UN-a, Završni akt iz Helsinkija, Pakt o političkim pravima UN-a i sve druge međunarodne dokumente koje garantuju ljudska prava i slobode.

Evropska zajednica je na zasjedanju 6. 4. 1992. godine, na osnovu ovog mišljenja Arbitražne komisije, priznala Bosnu i Hercegovinu kao nezavisnu i suverenu državu i odlučila da to priznanje važi retroaktivno od 6. 3. 1992. godine, dana kojeg su oficijelno proglašeni rezultati referenduma za nezavisnost. Priznanjem je Bosna i Hercegovina postala članica međunarodne zajednice, čime je postala subjekt međunarodnih odnosa, što je bio i osnov za njen prijem u članstvo OUN, 22. 5. 1992. godine. Evropska zajednica je zauzela stajalište da se radilo o referendumu svih građana Bosne i Hercegovine, iz čega proizilazi da je podržana država koja se bazira na pravu građana, a ne pravu etničkih, vjerskih, jezičkih... skupina.

Dejtonski sporazum, kojim je okončan rat koji je uslijedio nakon proglašenja nezavisnosti, je grubo ignorisao ove činjenice i na taj način usmjerio postratni razvoj Bosne i

Hercegovine. Aneksom 4 ovog sporazuma (koji predstavlja Ustav BiH) inaugurisan je etnički princip organizacije i funkcionisanja države. Interesi tri konstitutivna naroda su postavljeni u prvi plan, a potisnut je opšti interes bosanskohercegovačkog društva.

Današnji Ustav Bosne i Hercegovine generiše političke sukobe i loš ekonomski položaj većine pojedinaca u Bosni i Hercegovini.

Krajnji cilj, zacijelo, predstavlja učlanjenje Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Da bi se to ostvarilo, moraju se poštovati ljudska prava, ali i drugi elementi demokratije (transparentne procedure državnih organa, poštovanje zakona...). Ustavnopravni i institucionalni okvir uspostavljen Dejtonskim sporazumom je velika prepreka. Ovaj cijeli sporazum je rezultat kompromisa sačinjenog u ratu između tri predsjednika, dva

predsjednika suverenih država i jednog predsjednika federalne jedinice susjedne države. Njime je formirana država koja nije funkcionalna.

Za brojna rješenja iz Aneksa 4 je bilo opravdanja u vremenu njihovog pozicioniranja u ustavni sistem BiH, ali danas je evidentno da su upravo ona onemogućila postizanje razboritijeg i pravednijeg sporazuma u budućnosti ili kreiranje novog, drugačijeg Ustava BiH.

Uporedio sam Bosnu i Hercegovinu sa konsocijacijom Belgije, jer sam stava da jedino ova federacija još ima u svom ustavnom sistemu sve elemente konsocijacije, i sa Švicarskom, gdje sam stavovima jurisprudencije i dogmatike švicarskog ustava dokazao da konsocijacija nije primijenjena u ovoj državi, bez obzira što u literaturi postoje drugačiji stavovi. Sve tri federacije su segmentirana društva i predstavljaju pogodno tlo za aplikaciju konsocijacije, ali sam



mišljenja da je Švicarska po ustavu i političkoj praksi trenutno liberalna demokratija (kao i SAD, Njemačka i Austrija) i konsenzualna demokratija.

Bosna i Hercegovina je idealni tip konsocijacije. Međutim, pored svih elemenata konsocijacijske demokratije u ustavnom sistemu (podjela vlasti na nivou vlade, autonomija, pravo veta za manjine, proporcionalna zastupljenost), uveden je i izuzetno strog sistem prava na veto, etničke kvote primjenjuju se na svim nivoima vlasti.

Uprkos ovome zagovaratelji konsocijacije u BiH tvrde da ona zapravo još uvijek nije konsocijacija, jer hrvatski segment još uvijek nema teritorijalnu autonomiju budući da jednu federalnu jedinicu Hrvati moraju da dijele sa Bošnjacima. Veći stepen konsocijacije zapravo bi bio treći entitet, što predstavlja zahtjev određenih političkih stranaka sa hrvatskim predznakom unesen u

zbir želja za ustavnim promjenama. Riječ je o težnji da jedan dio bosanskohercegovačkih Hrvata na određenom teritoriju u ime svih bosanskohercegovačkih Hrvata vlada socijalnim brutom proizvodom.

Druge federalne države su nastojale da otklone mehanizme blokade iz svojih ustavnih sistema, tako što su razjasnili podjelu nadležnosti između različitih nivoa vlasti i što su ograničili potrebu za zajedničkim donošenjem odluka. U Njemačkoj je reduciran broj zakona za koje treba potvrda i u Bundesratu. Belgija je u posljednje dvije decenije pojačala teritorijalnu devoluciju. Ovim u Belgiji nisu promijenjeni mehanizmi konsocijacijskog donošenja odluka na centralnom nivou vlasti, ali jesu reducirani u praksi, nakon što je smanjen opseg nadležnosti federacije. U Bosni i Hercegovini je ključno izgraditi federalni, državni nivo vlasti, ali nije neophodno dići konsocijaciju na viši

nivo na ovom nivou vlasti niti stvarati veći stepen konsocijacije.

Savremene federalne države imaju drugi dom koji reprezentuje federalne jedinice ili, rjeđe, druge ustavne subjekte. Drugom bi domu trebala biti dodijeljena nadležnost da štiti interese federalnih jedinica ili drugih ustavnih subjekata. Državna reforma od 1993. godine u Belgiji uklanja jednaki legislativni status Senata, ali zadržava njegov pristanak za ustavna pitanja, kao i ona koja se tiču regiona i jezičnih grupa. Takođe, zadržava i proceduru „alarm zvona“, kada se radi o vitalnim interesima jezičnih grupa.

Možda bi za Bosnu i Hercegovinu, s obzirom na savremenu federalnu praksu, bilo bolje da koncentriše etničku reprezentaciju i mehanizme veta na jednom mjestu. Ako bi Dom naroda Parlamentarne skupštine bila lokacija za etničku reprezentaciju i mehanizme veta, ovo ne bi trebalo da bude primijenjeno na drugim

mjestima. Međutim, tada bi morao postojati precizan sadržaj vitalnog nacionalnog interesa i jasna procedura pokretanja zaštite ovog interesa.

U suprotnom, ovaj mehanizam može postati uslov dnevne politike. „Aprilski“ paket ustavnih promjena bi ovakvo stanje popravio, s tim da se planiralo da ostanu mehanizmi blokade u Predstavničkom domu.

Predmet interesovanja ovog rada predstavljao je odnos demokratije i federalizma, posebno kao modela moguće organizacije društva i države. Posebno se u ovom radu govorilo o Bosni i Hercegovini, odnosno njenom sadašnjem ustavnom sistemu. Uputili smo i na nedovršenost tog uređenja, odnosno na potrebu da se ustav mijenja. Iz analize savremenih demokratskih federalnih sistema ustanovili smo i izveli tvrdnju da osnov federalne države mora biti pojedinac-građanin i njegova građanska i druga prava.

Društvene grupe ne mogu biti isključivi osnov organizacije jedne federacije, ako se želi da federacija bude efikasna. Kolektivna prava grupa se izvode iz prava pojedinaca. Kulturno-etnička pripadnost ne može biti poseban osnov za privilegovan položaj u društvu i državi. U svakom slučaju, savremeni federalizam podrazumijeva zaštitu društvenih grupa u vidu raznih formi autonomije, samouprave i posebnih (kolektivnih) prava, a pri tome se pojedinac (građanin) ne potiskuje u drugi plan, nego je i dalje faktor konstituisanja političke vlasti. Kao izuzetak u savremenom federalizmu u evrokontinentalnom pravnom krugu se mogu navesti Belgija i Bosna i Hercegovina, gdje konsocijacijska demokratija ima centrifugalne, a ne centripetalne efekte.

Dakle, na kraju rada, rezimiram, umjesto konsocijacijske demokratije izmjenama ustava predlažem uvođenje participacionog

modela demokratije u Bosni i Hercegovini, budući da on ima optimalnu direktnost (participaciju) građana-glasača na svim nivoima vlasti, kao i stvarnu deliberaciju u podijeljenom društvu. Nedostatak političkog dijaloga izabranih predstavnika sa civilnim društvom i nedovoljno učešće građana u procesu odlučivanja su jedan od uzroka nezadovoljstva prema organima vlasti.

Participativna demokratija nije zamjena za predstavničku demokratiju, niti bi čak bilo neophodno mijenjati ili ukidati etničke kvote u ustavnom sistemu BiH, već bi bila u funkciji efikasnosti bosanskohercegovačkog sistema. Plenumi koji su se održavali u bosanskohercegovačkim opštinama i gradovima jesu jedna forma participativne demokratije, ali one moraju postati formalne, tj. propisane ustavom i zakonima.

## Literatura

- Alber, Jens (1988.). "Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America and Japan", *European Sociological Review*, 4(3), str. 181.-207.
- Batt, Helge. "Direktdemokratie im internationalen Vergleich". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10.
- Chalmers Damian et. al. (2006.). *European Union law: text and materials*. Cambridge University Press.
- Deschouwer, Kris (2002.). "Falling Apart Together. The Changing Nature of Belgian Consociationalism, 1961-2001", *Acta Politica* 37., str. 68-85.
- Jillson, Calvin, *American Government: Political Development and Institutional Change*. Taylor & Francis.
- Jung, Otmar (1998.). "Wahlen und Abstimmungen im Dritten Reich 1933-1938", u: *Wahlen in Deutschland*. Berlin: Dunker & Humblot.
- Kymlicka, Will (1995.). *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lijphart, Arendt, "Constitution Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, 15(2).
- Lijphart, Arendt (1977.). *Democracy in Plural Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- Lijphart, Arendt (1985.). *Power-sharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

- Lijphart, Arendt, „The Evolution of Consociational Theory and Consociational Practices“, 1965-2000. *Acta Politica*, 37.
- Marquand, David (1979.). Parliament for Europe.
- Meny, Yves (2003.). “De La Democratie En Europe: Old Concepts and New Challenges”, *Journal of Common Market Studies*, 41.
- Pejanović, Mirko (2005.). Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu. Sarajevo: Šahinpašić.
- Ranney, Austin & Kendall, Williams (1956.). “Basic principles for a Model of Democracy”, u: Cbudee, Charles F., Neubauer, Deane E., u: *Empirical Democratic Theory*. Chicago: Markham Publishing Company (1969.)
- Ribuffo, Leo. B. (2011.). “20 Suggestions for Studying the Right now that Studying the Right is Trendy”, *Historically Speaking*.
- Schelsinger, Arthur, Jr. (1956.). “Liberalism in America: A Note for Europeans” u: *The Politics of Hope* (1962.). Boston: Riverside press.
- Stojanović, Nenad (2006.). “Do Multicultural Democracies Really Require PR? Counterevidence from Switzerland”, *Swiss Political Science Review* 12(4).
- Stojanović, Nenad (2009.), “Konsocijacija – Švajcarska i Bosna i Hercegovina”. *Pregled*, 85/3-4.
- Stojanović, N. (2006.). The Dillema of Ethnic Quotas in Power-Sharing Theory, The Case of Bosnia and Herzegovina, u: *The Western Balkans: A*

- European Challenge. Koper: Publishing House Annales.
- Stojanović, Nenad (2000.). The Idea of a Swiss Nation. A Critique of Will Kymlicka's Account of Multinational States. (M. A. teza). Montreal: McGill University.
  - Van Parijs, Phillipe (2000.). "Power-sharing versus Border-Crossing", u: Shapiro, Ian. & Macedo, Stephen (eds.). *Designing Democratic Institutions*. New York: New York University Press.
  - Vasović, V. (2012.). Savremene demokratije. Beograd: Službeni glasnik.
  - Velički, Robert (2008.). "Ostvarivanje neposredne demokracije u Njemačkoj i Austriji", *Politička misao*, Vol. XLV, br. 3.-4., str. 119.135.
  - Walzer, Michael (1997.). On toleration. New Haven and London: Yale University Press.
  - Weber, Max (1947.). The Theory of Social and Economic Organization. Parsons, Talkot (ed.). London: W. Hodge and Company.