

Maida Omerćehajić

Studentica II ciklusa studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu

„FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

Sažetak

Funkcionisanje demokratskog sistema vlasti u složenim državnim zajednicama vrlo često nailazi na poteškoće koje izviru iz samog oblika njihovog unutrašnjeg uređenja, posebno kada se u korijenu ovakvog uređenja nalaze etničke, religijske ili jezičke razlike. Sa ovakvim preprekama susreće se i Bosna i Hercegovina, kao složena država *sui generis* čiji demokratski sistem izvire iz volje tri konstitutivna naroda i koji je formiran Ustavom donesenim u cilju zaustavljanja rata. U ustavnim porecima država složenog unutrašnjeg uređenja, zahtijeva se nužno postojanje određenih mehanizama i instituta koji osiguravaju nesmetano funkcionisanje demokratske države zasnovane na vladavini prava. Ovakvi instituti su utoliko značajniji i kompleksniji kada se uzme u obzir činjenica da ih nerijetko prati i funkcija zaštite prava i interesa određene jezičke ili nacionalne skupine. Ovaj rad prvenstveno nastoji analizirati probleme unutrašnjeg uređenja Bosne i Hercegovine kao složene države sa naglaskom na razloge njegovog nastanka, uz komparativnu analizu ustavnih rješenja u pozitivnom pravu drugih evropskih složenih državnih zajednica i ispitivanje mogućnosti njihove primjene u bosanskohercegovačkom pravnom poretku.

Ključne riječi: demokratija, ustav, Bosna i Hercegovina, Švajcarska, Belgija

„THE FUNCTIONING OF THE DEMOCRATIC SYSTEM IN FEDERAL FORMS OF GOVERNMENT“

Abstract

The functioning of the democratic system in complex state models often encounters difficulties arising from the form of their governance, especially when there are ethnical, religious or lingual differences in the root of such models. Bosnia and Herzegovina also encounters such obstacles and difficulties, as a sui generis complex state with a democratic system arising from the will of the three constituent peoples. This system is based on a Constitution the purpose of which was stopping the war. In the constitutional systems of such countries, certain mechanisms are necessary in order to ensure the functioning of a democratic state based on the rule of law. Such institutes are even more important when we take into account the fact that they often include the function of protection of rights and interests of a certain lingual or national group. This paper attempts to analyze the problems of the system of Bosnia and Herzegovina as a complex state, with a comparative analysis of the constitutional solutions of other federal state models in Europe and the possibility of their implementation into the legal system of Bosnia and Herzegovina.

Key words: democracy, constitution, Bosnia and Herzegovina, Switzerland, Belgium

UVOD

Najjednostavnije rečeno, pod državnim uređenjem podrazumijeva se to „da li u jednoj državi postoji samo jedna ili više državnih organizacija, tj. jedan ili više potpunih aparata ustavno-zakonodavne, izvršno-političke, pravosudne i upravne djelatnosti“.¹ Pored osnovne podjele država na jedinstvene (unitarne) i složene, od različitih oblika složenih država danas su prisutne samo federacije. Federativno državno uređenje se najčešće javlja kao sredstvo putem kojeg se osigurava zaštita prava građana, sprovođenje zakona i očuvanje vladavine prava na teritoriju države gdje se u ovakvim slučajevima javljaju određene poteškoće, bilo zbog veličine teritorija, bilo zbog heterogene strukture stanovništva sačinjene od različitih etničkih, jezičkih ili vjerskih skupina, ili pak zbog potrebe očuvanja tradicije bivših samostalnih država koje su se ujedinile u novu federalnu državu

„Unutar federalnog sistema, niži nivoi (države, pokrajine, kantoni, itd.) imaju utvrđene sfere nadležnosti koje centralna vlast ne može ugroziti. Svaki nivo ima svoju poresku bazu, a niži nivoi igraju ulogu u procesu donošenja odluka na višem nivou. Federalizam, dakle, predstavlja metodu upravljanja koja moć udaljava od centra“.² Među svim prošlim i postojećim federacijama postoje znatne razlike. To se osobito izražava u činjenici što su neke federacije razvile jače elemente decentralizacije, dok je kod drugih jače istaknuta centralizacija i elementi unitarizma.³

U složene države spada i Bosna i Hercegovina, uz niz specifičnosti u svom pravnom sistemu u odnosu na ono što se danas može smatrati klasičnom federacijom. Demokratski sistem naše države susreće se sa brojnim poteškoćama, uprkos raznim mehanizmima čija je svrha da olakšaju njegovo nesmetano funkcionisanje. Stoga, glavni dio ovog rada podijeljen je na tri cjeline: prvenstveno, na pregled izazova postdaytonskog ustavnog sistema Bosne i Hercegovine, te na dvije cjeline posvećene kratkoj analizi državnog uređenja Švajcarske Konfederacije i Kraljevine Belgije, dvije države sa kojima se Bosna i Hercegovina nerijetko poredi u literaturi, bilo da se radi o njihovom federalnom unutrašnjem uređenju, ili o okolnostima na osnovu kojih su organizovane kao federacije.

¹ N. Visković, „Država i pravo“, Birotehnika, Zagreb 1997, 57.

² R. B. Baker, „Švajcarski model federalizma“, Politička revija, Institut za političke studije, Beograd, 2/2012, 161.

³ B. Perić, „Država i pravni sustav“, Informator, Zagreb 1994, 105.

1. Izazovi postdaytonske Bosne i Hercegovine

Ustav današnje Bosne i Hercegovine je sadržan u Aneksu 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, tzv. Daytonskog sporazuma. Ovaj Ustav sa sobom nosi niz specifičnosti, počevši od svog karaktera kao svojevrsnog „pravnog transplantata“ iz anglo-američkog u evropsko-kontinentalni pravni sistem kakav je i sistem Bosne i Hercegovine, pa do činjenice da je, kao sastavni dio jednog međunarodnog ugovora, u potpunosti podložan tumačenju prema odredbama Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora iz 1969. godine. Konačno, jedan od osnovnih ciljeva daytonskog Ustava bilo je zaustavljanje ratnih sukoba, pa je državni ustavni akt ujedno i rezultat brojnih kompromisa usmjerenih ka očuvanju mira na cijelom državnom teritoriju.

Član 1 (2) daytonskog Ustava definiše Bosnu i Hercegovinu kao demokratsku državu koja funkcioniše sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora. U cilju očuvanja demokratskih principa, on predviđa i mehanizme usmjerene ka njegovom očuvanju koji u praksi ipak nailaze na određene poteškoće.

Sve federalne države, u koje možemo svrstati i Bosnu i Hercegovinu, sastoje se od federalnih jedinica, a nerijetko podrazumijevaju i heterogenu strukturu društva. Bosna i Hercegovina se, tako, sastoji od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Narodi koje državni Ustav navodi u svojoj preambuli su „Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi (u zajednici sa ostalima)“.

U vezi sa prethodnim, neophodno je spomenuti Odluku o konstitutivnosti naroda⁴ kojom je Ustavni sud Bosne i Hercegovine 2001. godine prepoznao normativni karakter preambule Ustava, upravo u svjetlu Bečke konvencije koja zahtijeva tumačenje teksta međunarodnog ugovora uz preambulu i priloge. Ova odluka ne samo da je potcrtala ulogu opštih principa međunarodnog prava, već je i nametnula obavezu usklađivanja entitetskih ustava sa državnim u smislu ravnopravnosti konstitutivnih naroda na teritoriju cijele države. Iz prethodnog je jasno da je već preko deset godina ostavljen prostor za ukidanje diskriminacije u bosanskohercegovačkom

⁴ Odluka Ustavnog suda BiH br. U 26/01 od 28.09.2001. godine

ustavno-pravnom sistemu, kakva je ona koja se ogleda u činjenici da Bošnjaci i Hrvati iz Republike Srpske nemaju predstavnike u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, baš kao ni Srbi iz Federacije Bosne i Hercegovine, ili u načinu izbora članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine zasnovanog na istom principu. Ova odluka je svakako bila jedno od sredstava razbijanja etnoteritorijalizacije Bosne i Hercegovine, te u njenom kontekstu „konstitutivnost naroda ne znači i njihovu etničku teritorijalnu homogenizaciju u zasebne entitete“⁵.

Još jedna od poteškoća sa kojima se susreće pravni poredak Bosne i Hercegovine, vezana je za tzv. entitetsko glasanje iz člana IV (3) (d) Ustava Bosne i Hercegovine, mehanizam za koji se često navodi da usporava proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Ova odredba ostavlja mogućnost da, u slučaju kada većina glasova delegata ili članova koji su prisutni i glasaju ne uključuje najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, i u slučaju izostanka naknadne saglasnosti, dvotrećinska većina delegata ili članova iz jednog entiteta blokira donošenje odluke ukoliko glasa protiv.

Konačno, neophodno je osvrnuti se i na presudu Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine iz 2009. godine⁶, kojom je utvrđena međunarodna obaveza izmjene diskriminatornih odredbi u Ustavu Bosne i Hercegovine kojima se uskraćuje pasivno biračko pravo u slučaju izbora za poslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine, te za člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Ocijenjene kao protivne Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, ove odredbe čekaju na svoju izmjenu, osiguranje jednakosti svih građana i otvaranje puta Bosne i Hercegovine u pravcu euro-atlantskih integracija.

Sve navedene, kao i brojne druge kočnice u razvoju ustavno-pravnog sistema Bosne i Hercegovine, ukazuju na neophodnost promjena u cilju poboljšanja rada državnog aparata. Iako je prvobitna svrha svih mehanizama zaštite prava i interesa konstitutivnih naroda možda i bilo očuvanje

⁵ O. Ibrahimagić, „Državno uređenje Bosne i Hercegovine: ustavne teme i političke dileme“, Sarajevo 2005, 264.

⁶ Presuda Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava od 22.12.2009. godine

federalnog državnog uređenja i principa koji ga prate, jasno je da se u njihovoj praktičnoj primjeni nailazi na ozbiljne poteškoće.

U narednom dijelu rada, osvrnut ćemo se na državno uređenje Švajcarske i Belgije, kao dva uspješna primjera složenih evropskih država, a sa kojima se Bosna i Hercegovina često poredi u smislu unutrašnjeg uređenja.

2. Ustrojstvo vlasti u Švajcarskoj Konfederaciji

2.1. Temelji švajcarskog federalizma

Švajcarski tzv. kooperativni federalizam smatra se jednim od najdemokracičnijih sistema unutrašnjeg državnog uređenja ne samo u Evropi, nego i u svijetu. On funkcioniše na principu izuzetno razvijene neposredne demokratije, kao i na principu supsidijarnosti koji, u svojoj suštini, podrazumijeva da „probleme koji utiču na društvo treba rješavati država samo ukoliko privatni sektor nije u mogućnosti da ih riješi“.⁷

Švajcarski Ustav iz 2000. godine u svom članu 1. propisuje da Švajcarsku Federaciju obrazuju švajcarski građani i 26 kantona. Osnov švajcarskog građanstva je princip prebivališta. Iz neetničkog koncepta švajcarske nacije proizlazi i razlikovanje građana Švajcarske po kulturnoj i jezičkoj, a ne po etničkoj pripadnosti.⁸ Četiri službena jezika (i kulture) u Švajcarskoj su francuski, italijanski, njemački i retoromanski.

Vlast u Švajcarskoj organizovana je na tri nivoa: federalnom (saveznom), kantonalnom i opštinskom. Ovakvo ustrojstvo dovodi i do poteškoća prilikom poređenja švajcarskog i bosanskohercegovačkog političkog sistema, usljed okolnosti da nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini nisu jednaki u njena dva entiteta (s obzirom na federalne kantone), kao i zbog položaja Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

⁷ R. B. Baker, 163.

⁸ Ž. Novičić, „Ustavno ustrojstvo Švajcarske: iskustva i pouke“, Međunarodni problemi, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Vol. 54 br. 3, 2002, 310.

Suverenitet kantona ogleda se najprije u njihovom pravu da, poštujući savezni Ustav i savezne zakone, donose vlastite ustave.⁹ Ipak, njihov suverenitet je ograničen činjenicom da kantonalni ustavi zahtijevaju potvrdu savezne vlasti. Kantoni ustavima utvrđuju svoju unutrašnju organizaciju i imaju slobodu u njenom oblikovanju, a obično je sačinjavaju Kantonalni parlament, Vladino vijeće i sudski organi.

Švajcarski kantoni imaju i mogućnost regionalnog povezivanja na bazi ugovora, odnosno konkordata, u cilju obavljanja određenog zadatka koji je od regionalnog interesa i spada u kantonalnu nadležnost. U ovom cilju oni osnivaju i zajedničke institucije u cilju koordinacije provođenja zajedničkih poslova.

U literaturi se često navodi kako su bosanskohercegovački kantoni, odnosno, kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine formirani i organizovani po uzoru na švajcarske. Ovdje je ipak potrebno istaći osnovnu razliku između ova dva modela, a koja se ogleda u činjenici da su švajcarski kantoni rezultat višestoljetne tradicije i teritorijalne podjele. Kantoni, koji su bili i ostali glavni politički čimbenici stvaranja federalne strukture zajednice, formirali su se nekoliko stoljeća prije nego su obrazovali švajcarsku federaciju, egzistirajući kao zasebni političko-teritorijalni entiteti.¹⁰ Kantoni na koje je podijeljena Federacija Bosne i Hercegovine su, kao i entiteti kao osnovne državne federalne jedinice, rezultat postdaytonskog državnog uređenja i, osamnaest godina po njihovom nastanku, još uvijek relativna novina u bosanskohercegovačkom pravnom poretku.

2.2. Organizacija vlasti u Švajcarskoj

Najviše tijelo vlasti u Švajcarskoj je dvodomna Savezna skupština, koja se sastoji od Nacionalnog vijeća, kao predstavništva građana i Vijeća kantona, kao predstavništva federalnih jedinica. Načela jednakosti građana i jednakosti kantona su u radu Savezne skupštine u svojoj suštini izmiješana, s obzirom da se poslanici u Nacionalnom vijeću biraju iz kantona kao izbornih jedinica i kao pripadnici političkih stranaka izrazito kantonalno usmjerenih političkih programa, a poslanici u Vijeću kantona glasaju bez instrukcija i na

⁹ Ž. Novičić, 318.

¹⁰ K. Trnka *et al.*, Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi, Fondacija „Konrad Adenauer“, Sarajevo 2009, 30.

taj način su u praksi više odgovorni građanima, nego kantonu iz kojeg dolaze. Savezna skupština ima jako široke ovlasti, uključujući prvenstveno zakonodavnu funkciju, te funkciju izbora saveznih vijećnika i sudija, utvrđivanje budžeta, nadzor nad Saveznim vijećem i saveznom upravom, definisanje vanjske politike i slično.

Kantonalni parlamenti su organizovani i funkcionišu slično saveznom, ali su jednodomni, te u njima, za razliku od parlamentaraca polu-profesionalne Savezne skupštine, poslanici svoju funkciju obavljaju volonterski.

Funkcija najvišeg upravljačkog i izvršnog tijela u Švajcarskoj povjerena je sedmočlanom Saveznom vijeću čiji sastav bira Savezna skupština na zajedničkoj sjednici oba doma. Ustavni je običaj, iako se članovi Saveznog vijeća biraju na četiri godine, da Skupština gotovo uvijek, u pravilu do smrti ili ostavke zbog bolesti ili starosti, obnavlja njihov mandat, tako da članovi Saveznog vijeća ostaju u prosjeku na tom položaju 16 godina, a pojedini su vijećnici zadržali svoj položaj i više od 30 godina.¹¹ Članove Saveznog vijeća ne mogu smijeniti šef države, vlade ili parlamenta, te ne ovise o parlamentarnoj većini. Ovim organom predsjedava predsjednik Konfederacije, a zamjenjuje ga potpredsjednik. Obojicu bira Savezna skupština između članova Saveznog vijeća na jednogodišnji mandat, bez mogućnosti uzastopnog obavljanja funkcije. Predsjednik Konfederacije se ipak ne ističe kao snažna politička ličnost, pogotovo s obzirom na način njegovog izbora od strane Savezne skupštine između svih članova na kratak mandat. Savezno vijeće podijeljeno je na sedam resora, odnosno ministarstava povjerenih njegovim članovima (princip ministarstava). Sve odluke u Saveznom vijeću donose se u skladu sa ustavom propisanim principom kolegijalnosti, koji se proteže i do opštinskog nivoa vlasti, a sve u cilju očuvanja povjerenja građana, koje može lako biti narušeno činjenicom da u samoj vladi postoje nesuglasice oko donošenja odluka.

Sličan *primus inter pares* položaj predsjedavajućeg kolektivnog šefa države ima i predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine, posebno kada se uzme u obzir njegova obaveza da zastupa usaglašene stavove Predsjedništva o značajnim pitanjima, te druga ovlaštenja uglavnom tehničke

¹¹ B. Smerdel i S. Sokol, „Ustavno pravo“, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006, 335.

i organizacione prirode.¹² Međutim, najveća razlika između dva navedena sistema jeste u činjenici da Savezno vijeće obavlja i funkciju vlade, odnosno, i onu funkciju koja je u bosanskohercegovačkom pravnom poretku na državnom nivou povjerena Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Konačno, razlika je i u ograničenosti funkcije članova Predsjedništva na dva uzastopna četverogodišnja mandata, uz mogućnost ponovnog izbora po isteku četverogodišnjeg roka.¹³

Vlade u švajcarskim kantonima i opštinama su također kolegijalne, ali se biraju direktno od strane svih građana sa biračkim pravom koji sačinjavaju elektorat, a njihov predsjedavajući ima više ovlaštenja u odnosu na druge članove, te se bira na višegodišnji mandat.

Što se tiče sudske vlasti u Švajcarskoj, najviša pravna instanca je Savezni sud sa sjedištima u Lozani i Lucernu, čije sudije na šestogodišnji mandat bira Savezna skupština, vodeći računa o ravnomjernoj zastupljenosti službenih jezika. Iako je vrhovna instanca u oblasti građanskog, krivičnog i upravnog prava, njegove ustavno-pravne nadležnosti su poprilično male.

Postoji nekolicina autora koja tvrdi da specifični švajcarski sistem spada u sisteme skupštinske vlade. Drugi autori, pak, karakterišu švajcarski sistem kao najbliži direktorijalnom sistemu, zbog funkcije kolegijalnog državnog poglavara koji nije politički odgovoran Skupštini povjerene vladi. Konačno, prevladava stajalište da se radi o posebnom sistemu koji se „ne temelji na diobi vlasti niti je ne primjenjuje, ali se, iako ima neke njegove elemente, ne može svrstati među sisteme skupštinske vlade. Švajcarski ustroj savezne vlasti najbolje je nazvati direktorijalnim sistemom, koji je sa funkcionalnog aspekta još najbliži predsjedničkom sistemu u SAD“.¹⁴

2.3. Švajcarska neposredna demokratija

Švajcarskim građanima na svim nivoima vlasti na raspolaganju stoje inicijativa i referendum kao sredstva neposredne demokratije pomoću kojih biračko tijelo može odlučivati o pojedinačnim političkim pitanjima.

¹² Poslovník o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 10/13 i 32/13.

¹³ Ustav Bosne i Hercegovine, član V (1) tačka (b).

¹⁴ B. Smerdel i S. Sokol, 336-337.

Pravo građana na referendum je ograničeno jedino činjenicom da je za određena pitanja obavezan (kao što je slučaj kod zakona bez ustavne osnove koje skupština donosi u izuzetnim situacijama čije je trajanje duže od godine dana, ili pitanje promjene ustava bez obzira ko je inicira, te pitanja priključenja međunarodnim organizacijama za kolektivnu sigurnost i nadvladanim zajednicama). Svoje pravo na referendum građani ekstenzivno koriste – od 1848. do 2006. održano je 527 predmetnih referenduma.¹⁵

Za pokretanje referenduma potrebno je skupiti potpise 50.000 građana u periodu od 100 dana. Inicijativu može pokrenuti 100.000 građana Švajcarske čiji potpisi se skupe za 18 mjeseci, bilo za potpunu ili djelimičnu promjenu ustava, a potonja se može podnijeti kao opšti zahtjev ili gotov nacrt djelimične revizije.

Neposredna demokratija u ustavno-pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, s druge strane, postoji tek u ograničenom obliku. Dok Ustavi Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine ne predviđaju referendum, direktnu demokratiju pronalazimo u Ustavu Republike Srpske, ali samo kao mogućnost odluke Narodne skupštine da o pojedinim pitanjima iz svoje nadležnosti odluku donese nakon prethodnog izjašnjavanja građana na referendumu¹⁶, te kao mogućnost iznošenja sporazuma o promjeni granice između Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine na potvrdu putem referenduma¹⁷.

3. Ustrojstvo vlasti u Kraljevini Belgiji

3.1. Temelji belgijskog federalizma

Ustav Kraljevine Belgije prošao je brojne reforme, ali za problematiku ovog rada najznačajnija je ona iz 1993. godine. Naime, 1993. godine Belgija je, nakon brojnih reformi koje su trajale preko dvadeset godina, od unitarne ustavno postala federalna država, što je značilo transformaciju iz dotadašnje podjele na provincije u, kako danas stoji u članu

¹⁵ S. Moeckli, „Politički sistem Švajcarske: kako funkcioniše – ko učestvuje – čime rezultira“, Magistrat Sarajevo/Nakladno-istraživački zavod Zagreb 2010, 110.

¹⁶ Ustav Republike Srpske, član 77.

¹⁷ Ustav Republike Srpske, Amandman LV.

1. Ustava Kraljevine Belgije „federalnu državu sastavljenu od zajednica i regija“.

Transformacija unitarne belgijske države u federativnu dovela je do dubokog restrukturiranja triju tradicionalnih razina političke vlasti (raniji koncept tzv. tri kruga, *troi cercles*): država, provincije i općine.¹⁸ Ovakva transformacija ujedno znači i to da je belgijski federalizam zapravo federalizam disocijacije. Belgijski federalizam je ujedno i dinamičan i transformativan, s obzirom na odsustvo konačnog dogovora kroz sukcesivne institucionalne reforme, te se stoga u literaturi navodi čak i potencijalna mogućnost nastanka jednog vida netipičnog konfederalizma.¹⁹ Naime, „belgijski problemi su često privremeno rješavani kroz *time out* – tradiciju zasnovanu na principu prema kojem se o ničemu ne može složiti ukoliko nema konsenzusa o svemu“.²⁰

Kraljevina Belgija je nasljedna, ustavna i parlamentarna demokratija. Ipak, nije teško zaključiti da je u svojoj suštini demokratska država federalnog uređenja, te da sva vlast u njoj proizlazi iz naroda. Kompleksna politička situacija u Belgiji koja je iziskivala federalno uređenje, bazirana je na činjenici da je danas podijeljena na tri regije u kojoj postoje četiri jezičke skupine. Naime, Kraljevina Belgija se sastoji od Flamanske regije sa službenim holandskim jezikom, Valonske regije u kojoj je službeni jezik francuski, te konačno, dvojezične teritorije Regije Bruxellesa. Pored navedenih zvaničnih regija, u Kraljevini Belgiji postoji i njemačka zajednica, često nazivana Istočnim kantonom Belgije. Iako sa visokim stepenom autonomije u pogledu kulture, tradicije i jezika, njemačka zajednica formalno pripada Valonskoj regiji. Tako i Kraljevina Belgija, kao i Bosna i Hercegovina, spada u grupu federalnih država sa malim brojem federalnih jedinica, odnosno, obje se nalaze u situaciji kakvoj neki autori prognoziraju nemogućnost dugotrajnog opstanka.

Mnogi autori opstanak belgijskog federalizma pripisuju njegovoj tradicionalno konsocijacijskoj strukturi, kao političkom sistemu zasnovanom

¹⁸ Kasim Trnka *et al.*, 33.

¹⁹ C. Van Wynsberghe, „The Belgian „Example“: Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium“, [https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/documents/Etude_sur_le_federalisme_belge_C._Van_Wynsberghe_\(anglais\).pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/documents/Etude_sur_le_federalisme_belge_C._Van_Wynsberghe_(anglais).pdf), 10.1.2014., 6.

²⁰ *Ibid.*, 6.

na podijeljenoj vlasti u podijeljenim društvima. Prema Arendtu Lijphartu, holandskom autoru, konsocijacijska struktura belgijskog društva jeste najuspješnija, iako ovaj sistem danas nije toliko jak kao ranije. Konsocijacijski principi usmjereni su kako na širenje, tako i na ograničavanje vlasti. Svaki segment društva posjeduje jedan njen dio, i svaki je autonoman u vlastitoj jurisdikciji. Sve dok je autonomija različitih grupa ograničena unutar ovih sfera, oni su prisiljeni na saradnju. Iz ovakve situacije proizlaze dvije posljedice: prvo, većina ne može računati na brojčanu nadmoć prilikom donošenja odluka koje se tiču društva u cjelini i drugo, manjina, iako ima pravo veta, mora uzeti u obzir težnje većine.²¹ Za razliku od federalne strukture, belgijska konsocijacija nije uspostavljena na principu različitih lingvističkih zajednica, već u skladu sa tri „stuba“ koja su činile kršćanska, liberalna i socijalistička partija, iako je njihov današnji značaj umanjen stupanjem na scenu drugih uticajnih političkih čimbenika i klasičnom mutacijom zapadnoevropskih društava.²²

Prema Caroline Van Wynsberghe, belgijski federalizam je i dalje nestabilan s obzirom na njegov skorašnji nastanak i tek dvadeset godina postojanja trenutnog ustava, te na činjenicu da njegov opstanak počiva na nasljeđu političke kulture koja izvire upravo iz konsocijacijske podloge.²³ Iako je Belgija imala višenacionalni karakter od svog nastanka 1831. godine, etno-lingvističke tenzije između govornika francuskog i holandskog jezika nisu dale povoda zahtjevu za dekoncentracijom vlasti do završetka Drugog svjetskog rata.²⁴ U praksi su prve federalne jedinice dobile zakonodavne i izvršne ovlasti 1980. godine, a prvi konsenzus o uravnoteženoj federalnoj strukturi postignut je krajem osamdesetih godina. Van Wynsberghe ističe i da svi belgijski aranžmani vlasti tipično ne traju više od deset godina prije nego se javi potreba nove reforme.

²¹ C. Van Wynsberghe, 7-8.

²² *Ibid.*, 7.

²³ *Ibid.*, 19.

²⁴ W. Swenden, „*Belgian Federalism: Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*“, dostupno na: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/swenden.pdf>, 2.

3.2. Organizacija vlasti u Kraljevini Belgiji

Zakonodavna vlast u Kraljevini Belgiji je u rukama Federalnog parlamenta. Kao što je uobičajeno u federalnim državama u cilju očuvanja principa federalizma i garantovanja zastupljenosti interesa kako građana tako i federalnih jedinica, i belgijski parlament je dvodoman, te se sastoji od Senata i Predstavničkog doma. Također, u federalnim državama senatu je obično povjerena konsultativna uloga između federalnih jedinica. Ipak, uloga belgijskog Senata u svojoj suštini jeste predstavljanje građana koji su izabrali njegove članove.²⁵

Struktura oba doma je poprilično kompleksna, osobito u pogledu Senata i različitih postojećih kategorija senatora.²⁶ Kada se sagledaju sve kombinacije direktnog i indirektnog načina izbora sedamdesetjednočlanog Senata, te ispuni propisana pripadnost senatora određenim zajednicama, u konačnici 40 senatora bira narod, 21 biraju zajednice, a 10 senatora su kooptirani senatori. Ostatak senatora zakonskim putem mogu biti izabrani iz reda članova kraljevske porodice. Predstavnički dom sastoji se od 150 članova biranih u 11 izbornih distrikta (pet flamanskih za 79 mjesta, pet valonskih za 49, te 22 mjesta iz Bruxellesa). Izabrani članovi oba doma podijeljeni su na nizozemsku i francusku jezičku skupinu.

Jedna od najinteresantnijih osobnosti belgijskog parlamentarnog odlučivanja sadržana je u članu 54. Ustava Kraljevine Belgije i naziva se procedurom tzv. „zvona za uzbunu“. Naime, osim kada se radi o budžetu i zakonima koji zahtijevaju posebnu većinu, opravdani prijedlog, koji je potpisalo najmanje tri četvrtine članova jedne jezičke skupine i koji je predložen nakon polaganja izvještaja i prije konačnog glasanja na javnom zasjedanju, može proglasiti da bi priroda zakona ili prijedloga mogla ozbiljno oštetiti odnose između zajednica. U ovom slučaju, parlamentarna procedura se obustavlja, a prijedlog se upućuje Vijeću ministara koje u roku od 30 dana treba dati opravdano mišljenje o prijedlogu i poziva domove u pitanju da iskažu svoj stav o ovom mišljenju i potrebi izmjene. Ovakvu proceduru članovi jezičke skupine mogu uputiti samo jedanput u odnosu na jedan zakon.

²⁵ C. Van Wynsberghe, 10.

²⁶ Postoje četiri kategorije senatora: direktno izabrani senatori, senatori koje postavljaju parlamenti zajednica, kooptirani senatori i senatori po zakonu.

Izvršna vlast u Belgiji pripada Kralju kao tradicionalnom šefu države, te Vladi koja se sastoji od Vijeća ministara na čelu sa Premijerom i državnih sekretara. Pravo imenovanja i razrješavanja ministara pripada kralju. Sastav vlade mora biti takav da je u njoj podjednak broj flamanskih i valonskih ministara. Vijeće ministara broji petnaest članova, te uključuje jednak broj pripadnika holandske i francuske jezičke skupine. Pored Vijeća ministara, u egzekutivi postoje i državni sekretari kao svojevrsni izaslanici ministara, podložni istim ustavnim odredbama kao i članovi Vijeća ministara.

Konačno, sudski sistem Kraljevine Belgije blizak je francuskom sistemu. Sudstvo je nezavisno, a postoje sljedeći sudovi: Kasacioni sud, Apelacioni sud, Vojni, Vokacioni i Trgovački sud i Državno vijeće, te Ustavni sud (raniji Arbitražni sud) koji se nalazi izvan redovne hijerarhije.

ZAKLJUČAK

Cilj ovog rada zasigurno nije da pronade i ukaže na postojeća rješenja u razvijenim višenacionalnim demokratijama te da ih prosto prepíše i odredi pravac u promjenama uređenja BiH, jer to i nije moguće. Prije svega, izbor Švajcarske i Belgije kao egzemplara nije bio slučajan s obzirom da se radi o heterogenim zajednicama sa burnom historijom, u kojima i danas postoji potreba za usaglašavanjem interesa različitih zajednica od kojih su ove zemlje sastavljene. Svakako, sve tri zemlje posjeduju institute kojima garantuju zaštitu prava građana-pripadnika grupa kojima priznaju zaštitu, posebno kada se radi o slučaju Kraljevine Belgije i Bosne i Hercegovine, odnosno, o belgijskoj proceduri tzv. „zvona za uzbunu“ i složenim mehanizmima entitetskog glasanja ili zaštite vitalnog nacionalnog interesa u našoj državi. Možda bi „zvono za uzbunu“ upravo i bilo najbliže rješenje koje bi se moglo implementirati u domaći pravni poredak, u smislu stavljanja naglaska na ugrožavanje odnosa između naroda, a ne na ugrožavanje interesa jednog od njih. Svakako je primjetan i nedostatak instituta neposredne demokratije koji bi osigurali veće učešće biračkog tijela u procesu odlučivanja, kakav je slučaj u Švajcarskoj.

Ono što Bosnu i Hercegovinu posebno razlikuje od država na čije institute je ukazao ovaj rad, osim zajedničkog historijskog razvoja i teških rana njenih naroda iz neposredne prošlosti, je činjenica da sva tri konstitutivna naroda u našoj zemlji komuniciraju na međusobno razumljivim

jezicima a što logički olakšava sporazumijevanje. Poređenje Bosne i Hercegovine sa Švajcarskom i Belgijom je ponekad nezahvalan zadatak, ma koliko se s njima pronalazile paralele u pogledu federativnog uređenja, s obzirom na izuzetno različite historijske i kulturne razloge njihovog nastanka.

S druge strane, osnovna značajka višenacionalnih demokratija u Evropi je očigledno favorizovanje prije svega građanina i kao državljanina i kao pripadnika naroda, uz poštovanje svih nacionalnih obilježja pojedinih naroda, i ustoličavanje sistema zaštite partikularnih interesa. Stoga su i navedeni instituti samo isticanje mogućnosti pomoću kojih se može doći do cilja svake države pa i Bosne i Hercegovine, odnosno do njene funkcionalne uloge u ostvarenju dobrobiti za svakog člana njene zajednice, u čemu je i glavna poruka ovog rada.

Ako se još jednom podsjetimo na Odluku o konstitutivnosti naroda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i na činjenicu da sva tri konstitutivna naroda zadržavaju sva svoja prava na cijelom teritoriju države, bez obzira na federalnu jedinicu u kojoj se nalaze, onda je jasno da je Bosna i Hercegovina odavno na dobrom putu ka zaštiti i promicanju prava svojih građana primarno kao svojih državljana. Evropski put Bosne i Hercegovine sigurno ne može biti baziran na daljoj podjeli države u bilo kojem obliku ili na bilo koji način, već na jačanju položaja građanina-državljanina kao centralnog čimbenika njenog ustavno-pravnog sistema.

LITERATURA

B. Perić, „Država i pravni sustav“, Informator, Zagreb 1994.

B. Smerdel i S. Sokol, „Ustavno pravo“, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.

C. Van Wynsberghe, „*The Belgian „Example“: Weaknesses of the Federal Formula as Implemented in Belgium*“, [https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/documents/Etude_sur_le_federalisme_belge_C._Van_Wynsberghe_\(anglais\).pdf](https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/documents/Etude_sur_le_federalisme_belge_C._Van_Wynsberghe_(anglais).pdf), 10.1.2014.

K. Trnka *et al.*, Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine: stanje, komparativna rješenja, prijedlozi, Fondacija „Konrad Adenauer“, Sarajevo 2009.

N. Visković, „Država i pravo“, Birotehnika, Zagreb 1997.

O. Ibrahimagić, „Državno uređenje Bosne i Hercegovine: ustavne teme i političke dileme“, Sarajevo 2005.

R. B. Baker, „Švajcarski model federalizma“, Politička revija, Institut za političke studije, Beograd, 2/2012.

S. Moeckli, „Politički sistem Švajcarske: kako funkcioniše – ko učestvuje – čime rezultira“, Magistrat Sarajevo/Nakladno-istraživački zavod Zagreb, 2010.

W. Swenden, „*Belgian Federalism: Basic Institutional Features and Potential as a Model for the European Union*“, dostupno na: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Europe/swenden.pdf>

Ž. Novičić, „Ustavno ustrojstvo Švajcarske: iskustva i pouke“, Međunarodni problemi, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Vol. 54 br. 3, 2002.

Propisi i sudske odluke

Odluka Ustavnog suda BiH br. U 26/01 od 28.09.2001. godine

Poslovnik o radu Predsjedništva Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 10/13 i 32/13

Presuda Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava (Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine) od 22.12.2009. godine

Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustav Kraljevine Belgije,

http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf, 16.11.2013.

Ustav Republike Srpske