373

**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

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

374

**„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 analisys 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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

375

**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.

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

376

**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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

377

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

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

378

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

najdemokratičnijih 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

379

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.

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

380

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 poluprofesionalne

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 predsjeda 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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

381

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 Poslovnik 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.

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

382

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

nadnacionalnim zajednicama). Svoje pravo na referendum građani

ekstenzivno koriste – od 1848. do 2006. održano je 527 predmethih

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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

383

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

regija“.

Transformacija unitarne belgijske države u federativnu dovela je do

dubokog restruktuiranja 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*, 10.1.2014., 6.

20 *Ibid.*, 6.

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

384

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.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

385

**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 osobenosti 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.

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

386

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 pronađe i ukaže na postojeća rješenja

u razvijenim višenacionalnim demokratijama te da ih prosto prepiše 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 istorijom, 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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

387

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,*

10.1.2014.

Maida Omerćehajić: „FUNKCIONISANJE DEMOKRATSKOG SISTEMA U USLOVIMA

SLOŽENOG DRŽAVNOG UREĐENJA“

388

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

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

389

Ustav Kraljevine Belgije,

*http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf\_sections/publications/constitution/grondwe*

*tEN.pdf*, 16.11.2013.

Ustav Republike Srpske