

Mr. sc. Zvonko MILJKO, sudac Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

ŠVICARSKI I BELGIJSKI FEDERALIZAM U ODNOSU NA BOSNU I HERCEGOVINU

Sažetak

Federacija kao složeni oblik državnog uređenja u određenim se slučajevima ne može izbjeći. Prevladava shvaćanje kako federalizam ne traži multinacionalnost, ali multinacionalnost jednostavno podrazumijeva neki oblik federativne države.

Složena državopravna struktura i politička zbilja Bosne i Hercegovine predstavlja poseban primjer federalizma kao "složenog odgovora na složenu zbilju". Autor u radu iznosi neka iskustva švicarskog i belgijskog federalizma, i u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, posebno naglašava belgijski model i personalni (neteritorijalni) federalizam kao jedan od mogućih putokaza eventualnih ustavnih promjena.

Uvod

U usporednom istraživanju federativnih sustava posebnu su pozornost privlačili pojedini primjeri. Manje po njihovoj vrijednosti, uspješnosti funkcioniranja i njihovim praktičnim učincima, a više po objektivnom značenju i utjecaju u svijetu federalizma, izdvajala su se federativna uređenja Sjedinjenih Američkih Država i Švicarske, prvih suvremenih federacija u svijetu, te kasniji primjeri bivših socijalističkih multinacionalnih federacija u Europi (SSSR i SFRJ).

Od nastanka američke federacije datira (i) razlikovanje federacije i konfederacije, a federacija kao svojevrsni novum (hibrid) u svijetu suvremene državnosti pokazuje neke bitne značajke koje su ostale sve do današnjih dana i po kojima federativnu državu i razlikujemo od jedinstvene odnosno unitarne države. Uz ostale elemente, bit toga razlikovanja se odnosi na drugi konstitutivni element svake federacije (uz građane koji su u tom pogledu jedini konstitutivni element unitarne države) - federalne jedinice, njihovo mjesto i ulogu u federaciji, a prije svega na njihovu autonomiju i participaciju u saveznoj vlasti, uz pretpostavljenu diobu ovlasti između savezne vlasti i federalnih jedinica.¹

U slučaju američke federacije, koja je postala paradigmom svjetskog federalizma, zrcalila se njegova bit, izražena u nužnom dvojstvu njegove ambivalentne prirode, koje se iskazivalo u njegovoj federativnoj strukturi, koja je manje-više svuda ostajala ista, i dinamici odnosno procesu, koji je svuda bio drugačiji i s različitim konačnim učincima federalizma.

¹ Usp. Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb, 1998., str. 284.-285.

I dok primjer američke federacije predstavlja klasiku federalizma, kroz čiji se razvitak može pratiti cjelokupna složena slika i teorijske i zbiljske problematike federativnog fenomena, kasniji primjeri pojedinih multinacionalnih federacija u svijetu pobuđivat će posebnu pozornost sve do današnjih dana dajući tom problemu posebna značenja.

Federalizam ne traži multinacionalnost, ali multinacionalnost traži neku formu federativnog državnog uređenja.

Paradoks je, međutim, u tome što se općenito može reći da pregled povijesnog razvitka federalizma u svijetu pokazuje da je on uspješan samo u nacionalno homogenim državama ili pak tamo gdje su crte etničkih i drugih podjela u društvu tako isprepletene da se ne poklapaju s granicama federativnih jedinica.²

Kako *per definitionem* nema federacije bez federalnih jedinica, to je teritorijalna komponenta, *volens-nolens*, uključena u svaki teorijski, ali i zbiljski koncept federacije. Pojedini pisci, međutim, u odnosu na pitanje o preklapanju odnosno podudaranju etničkih ili drugih podjela u društvu, s granicama federalnih jedinica, iskazuju krajnje različita shvaćanja.

Tako, prema jednom shvaćanju, "federalizam najviše odgovara društvima čije su različitosti teritorijalno zasnovane. Ako su sukobljene grupe geografski razasute, opada privlačnost federalizma kao mehanizma za reguliranje sukoba, te se argumenti za federaciju moraju tražiti među nekim drugim prednostima".³

S druge strane, pojedini autori ističu "ako se jezičke, etničke, rasne ili vjerske razlike podudaraju s unutarteritorijalnim granicama ili se, naprotiv, preklapaju, a federacija ih ne priznaje, dispariteti vlasti i privrženosti federalnom sistemu poprimaju eksplozivnu dimenziju".⁴

U svezi s tim pojedini tipovi federativnog uređenja nazivaju se "asimetričnim" ili "nepodudarnim", za razliku od "simetričnih" i "podudarnih".⁵

Kulturne varijacije, u najširem smislu riječi, nisu jednako raspoređene između raznih država i ne presijecaju sustav u cjelini (kao što se, prema Lijphartu, događa u Australiji, Austriji, Njemačkoj i SAD), već su različiti kulturni identiteti "nagomilani" u različitim sastavnim jedinicama, kao u Belgiji, Kanadi, Švicarskoj.⁶

Ali, nešto je spornije pitanje koji je tip uređenja povoljniji u smislu dugoročnijeg održanja. Asimetrični sustavi pružaju, po jednim shvaćanjima, raznim kulturnim skupinama mogućnost da izraze svoj jedinstven identitet na lokalnoj razini i stoga dezaktiviraju sukob na nacionalnoj (saveznoj) razini. Na nesreću, to se kosi s praktičnim iskustvom. Kao što je M. Vile zapazio, "jasno je da tamo gdje su povučene granice

² Smiljko Sokol - Branko Smerdel, n. d., str. 286.

³ David Welsh, *Federalism and the Problem of South Africa*, u: *Federalism and Nationalism*, ed. Murray Forsyth, Leicester University Press, Leicester, London, 1989., str. 259.

⁴ Ivo Duchoček, *Comparative Federalism the Territorial Dimension of Politics*, Holt, Rinehart and Winston Inc., 1970., u: *Sveske, Institut za proučavanje nacionalnih odnosa*, br. 28-29, Sarajevo, 1990., str. 106.

⁵ C.D. Varlton, "Symmetry and asymmetry as elements of federalism", *Journal of Politics*, No. 27, 1965.

⁶ Arend Lijphart, *Democracies*, London, 1989., str. 181.

između država članica tako da se podudaraju sa lokalnim podjelama, vjerojatno je da će se pogoršati funkcioniranje aparata federalizma”.⁷

U pogledu višenacionalnih država pojedini su autori bili čak izričiti da takvo “federalno uređenje u kome podjela na federalne jedinice ne odgovara višenacionalnom sastavu, ne može da zadovolji i da će predstavljati izvor nezadovoljstva i sukoba”.⁸ To su glavni razlozi da se u opredjeljivanju koja iskustva federalizma posebno obraditi opredijelimo za švicarski i belgijski model.

Do danas se na europskom kontinentu nisu uspjela naći dugoročna rješenja za miran zajednički život raznih naroda, jezika i religija u jednoj državi. Dok su se zapadnoeuropske države u posljednjem stoljeću razvile u uveliko homogene nacionalne države, u državama Istočne Europe mnoge nacije spremaju se da slijede taj “zapadnoeuropski ideal”.⁹

U tom moru negativnih primjera iz prošlosti izdvajaju se Švicarska i Belgija, koje se često ističu kao pogodni primjeri koji bi mogli biti uzor i potvrda mogućnosti opstanka i uspješnog funkcioniranja multikulturalnih (u najširem smislu te riječi) odnosno multinacionalnih zajednica.

Govoreći o tzv. “jezičnom nacionalizmu”, Urs Altermatt govori o Belgiji i Švicarskoj “kao antitezama” dodajući kako one predstavljaju iznimne slučajeve u europskoj povijesti 19. i 20. stoljeća, čija egzistencija dokazuje da su i na ovom kontinentu sposobne za život državnosti koje od svojih stanovnika ne zahtijevaju nikakav jedinstveni državni jezik.¹⁰

Kako smo glavni naglasak stavili na problem teritorijalnog aspekta federalizma, otvara se pitanje mogućnosti kombiniranja teritorijalnog i ateritorijalnog (personalnog) federalizma u Bosni i Hercegovini, u svjetlu belgijskog i švicarskog iskustva. U tom pogledu mnogi višestruko naglašavaju moguću utjecaj na Bosnu i Hercegovinu u pogledu eventualnog poboljšavanja današnjeg kompliciranog sustava.

Postoje i mišljenja kako su bosanskohercegovački “ustavotvorci” već dijelom oponašali švicarski i belgijski model federalizma, prepoznajući neke institucije koje imaju sličnosti s nekim institucijama u Švicarskoj i Belgiji.¹¹

Jasno je da su svojim uspjehom u stvaranju stabilnog demokratskog sustava u izrazito pluralnom i segmentiranom društvu, Švicarska i Belgija, predstavljajući izuzetak od općeg procesa, sugerirale mogućnost kopiranja i primjene tih modela i drugdje.

Postavlja se pitanje je li tako što uopće moguće odnosno mogu li se jednostavno višestoljetna iskustva nastanka i geneze na izgled identičnih federalnih institucija kao gotova rješenja prenositi u druge države?

⁷ Maurice Vile, *Federation and confederation: the experience of the United States and the British Commonwealth*, u: D. Rea, ed., *Political Cooperation in Divided Societies*, Dublin, 1982., nav. prema: Richard Jay, *Nacionalizam, federalizam i Irska, Švedska*, br. 28-29, Sarajevo, 1990., str. 193.

⁸ Miodrag Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd, 1984., str. 48.

⁹ Thomas Fleiner, Predgovor u Zborniku *Federalizam i problem manjina u višestručkim zajednicama*, Beograd, 1995., str. 7.

¹⁰ Urs Altermatt, *Etnonacionalizam u Europi*, Sarajevo, 1997., str. 96.

¹¹ Primjera radi, to bi se moglo odnositi na “kantonizaciju” jednog entiteta današnje Bosne i Hercegovine - Federacije - dok bi specifično predstavljanje u domovima naroda Parlamenta Federacije BiH i Parlamenta skupštine BiH, u kojima su predstavljeni narodi Bosne i Hercegovine kao takvi, a ne posebne jedinice, ukazivalo na djelomičnu sličnost s belgijskim nacionalnim zajednicama.

I. Švicarska

1. Švicarska je prva zemlje u Europi, a nakon SAD druga u svijetu prihvatila federativno uređenje. Prije toga ona je prošla dugu konfederativnu evoluciju, koja je predstavljala "dug i bolan proces u kome su se izolirane srednjovjekovne komune Švicarske spojile u modernu državu".¹²

Zanimljivo je stajalište koje kazuje da se Švicarska u biti sastoji upravo od onih područja, ma koji jezik da se u njima govori, u kojima je preživjela europska komunalna revolucija iz 12. i 13. stoljeća. Ta komunalna revolucija nije preživjela u današnjoj Njemačkoj, Francuskoj, Italiji i Austriji.¹³

Svakako ta povijesna dimenzija igra jednu od odlučujućih uloga u stvaranju "švicarskog posebnog slučaja", o kojemu se govori kao o stoljetnoj švicarskoj tradiciji (alteidgenössische Tradition).¹⁴

Počeci povezivanja švicarskih kantona sežu u daleku prošlost. Još u 13. stoljeću (1291.) između tri prakantona (Uri, Schwyz i Unterwald) zaključen je "vječiti savez", prije svega radi zajedničke obrane od Habsburgovaca. Kasnijim širenjem saveza i njegovim pretvaranjem od konfederacije u federativnu državu,¹⁵ ispoljava se sličnost s razvitkom američke federacije. To se posebno odnosi na tzv. agregativni način nastanka obiju federacija, od već ranije formiranih samostalnih političkih entiteta koji su svojim udruživanjem stvorili novi tip države.¹⁶

Povijesno nastale posebne političke zajednice uspostavile su federativni poredak, kojem je prethodilo šest stoljeća ugovornog povezivanja tih zajednica. Saveznim ustavom bit će potvrđen konstitutivni status kantona u novoj zajednici i njihova politička samostalnost.

Kao i u svakoj federaciji, i u Švicarskoj je osnovno ustavno pitanje bilo ono što se odnosi na način uspostavljanja odnosa cjeline i dijelova. Ustavni koncept federacije i tu je izražen u temeljnim ustavnim rješenjima koja se odnose na položaj saveza i kantona u ustavnom sustavu, raspodjeli ovlasti, načinu donošenja i izvršavanja pravnih propisa, suradnji između različitih jedinica. Ključ toga koncepta sadržan je u ustavnom odnosu saveza i kantona.

¹² Richard Jay, *Nationalism, Federalism and Ireland*, n. d., str. 188.

¹³ Usp. Karl W. Deutsch, *Die Schweiz als ein paradigmatischer Fall politischer Integration*, Verlag Paul Haupt, Bern, 1976., str. 31.-32.

¹⁴ Usp. A. Riklin, *Handbuch Politisches System der Schweiz*, 1, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart, 1983., str. 116.

¹⁵ Taj evolutivni put stvaranja švicarske federacije iz dotadanje konfederacije kratkotrajno je bio prekinut francuskom okupacijom Švicarske 1798. godine, pod čijim je pritiskom te godine stvorena unitarna država Helvetska Republika. Već 1803. godine ponovo oživljavaju stare kantonalne zajednice, jer je Napoleonovim "Aktom posredovanja" (Acte de Mediation) Švicarska dobila bitne elemente federativne države. Nakon pada Napoleona Švicarska je ponovo 1815. konfederativnim paktom potvrdila konfederativno državno uređenje. Švicarska će, iako zadržavajući sve do danas naziv konfederacija, postati federacija donošenjem Ustava iz 1848. koji će biti izmijenjen Ustavom iz 1874., a koji je, uz kasnije izmjene, i danas na snazi.

¹⁶ Slično kao i u SAD, samo tu neposredno prije formiranja federacije, i u Švicarskoj je došlo do oružanog sukoba između kantona. Riječ je o tzv. Sonderbund ratu 1847. godine između katoličkih i protestantskih kantona. Rat je trajao samo 25 dana, a završio je pobjedom federalnih snaga.

U članku 1. švicarskog Ustava navode se "narodi dvadeset tri suverena kantona Švicarske, ujedinjeni ovim savezom", nabrojajući poimenično svaki, članak završava da oni "obrazuju, uzeti zajedno, Švicarsku konfederaciju".¹⁷

Nadalje, u Ustavu piše kako su "kantoni suvereni ukoliko njihova suverenost nije ograničena saveznim ustavom; kao takvi, oni vrše sva prava koja nisu prenijeta na saveznu vlast".¹⁸

U Ustavu je raspodjela nadležnosti i izvršena tako što se u njemu navode nadležnosti savezne vlasti, uz navedenu utvrđenu pretpostavku nadležnosti u korist kantona.

Nadležnosti saveza i kantona su toliko složene i prepletene da je preciznu ustavnu raspodjelu nadležnosti nemoguće izvesti. Pojedini autori u Švicarskoj ukazuju da se to ne bi moglo uraditi bez ozbiljnog oštećenja dva bitna obilježja švicarskog federalizma: prava suradnje kantona u saveznim poslovima i autonomije kantona.¹⁹

Kooperativni federalizam, koji u pojedinim etapama razvitka svakog konkretnog federativnog sustava dolazi više ili manje do izražaja, uključuje u značajnijoj mjeri osim isključivih nadležnosti federacije i federalnih jedinica i zajedničku ili mješovitu nadležnost. U tom pogledu moglo bi se naći dosta sličnosti s rješenjima koja predviđa Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.²⁰

Švicarski kantoni, između ostalog, sami određuju način izbora poslanika u Kantonalno vijeće Savezne skupštine i sami utvrđuju svoju teritorijalnu organizaciju i podjelu na općine i oblasti. Pitanja unutarnje sigurnosti, policije, školstva, zdravstva, socijalnog staranja, ekološke politike, odnosa države i crkve i zaštite manjina i mnoga druga su u autonomnoj nadležnosti kantona, što ne isključuje mogućnost suradnje sa savezom u pojedinim aspektima njihovog reguliranja. Kada bi "jednakost prava bila najviši cilj švicarske politike, da je najvažnije u svim kantonima stvoriti jednake uvjete života, da u svakom kantonu policajci moraju da nose istu uniformu, da je standard jedinstvenog jezika njemački - Švicarska više ne bi postojala", ističe Thomas Fleiner.²¹

Ono što djelomično objašnjava uspješnost švicarskog modela upravo je već istaknuto povijesno iskustvo, u kojem je ključ uspjeha sadržan u ustavnom i zbiljskom odnosu saveza i kantona. Osjećaj kantonalne pripadnosti u najvećem broju slučajeva jači je od osjećaja vezanosti za susjednu naciju. To je rezultat povijesnog razvitka

¹⁷ Specifičnost federativnog uređenja Švicarske predstavlja to što se tri kantona (Unterwald, Bazel, Apencel) dijele na po dva polukantona, koji u osnovi imaju status kantona. Polukantoni ne ulaze u sastav kantona čiji su dio po nazivu koji nose, već su posebne federalne jedinice. Tako se Švicarska zapravo sastoji od 26 federalnih jedinica, 20 kantona i 6 polukantona. Međutim, postoje dvije značajnije razlike vezane za status polukantona. Glasovi polukantona računaju se kao polovine glasa, a u Vijeće država Saveznog parlamenta svaki kanton šalje po dva predstavnika, a polukantoni po jednoga. V. čl. 80. Saveznog ustava Švicarske konfederacije.

¹⁸ Čl. 3. Saveznog ustava.

¹⁹ Usp. Peter Saladin, "Bund und Kantone", Autonomie und Zusammenwirken im Schweizerischen Bundesstaat, u: Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Bd. 103., II. Hlbd., 1984., str. 449.; i Thomas Fleiner, "Die Schweizerische Bundesstaatlichkeit in ihrer Entwicklung", u: Bundesstaat heute, Multiplex Media Verlag, Wien, 1983., str. 50.

²⁰ Usp. čl. III. 1-4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji se odnose na podjelu ovlasti između federalne i kantonalne vlasti.

²¹ Thomas Fleiner, Federalističke i demokratske institucije i metodi za rješavanje etničkih konflikata, u Zborniku *Federalizam i problem manjina u višetničkim zajednicama*, n. d., str. 57.

i specifičnih međunarodnih prilika. Kantoni, koji su bili i ostali glavni politički čimbenici stvaranja federalne strukture zajednice, formirali su se nekoliko stoljeća prije nego su obrazovali švicarsku federaciju, egzistirajući kao zasebni političko-teritorijalni entiteti. Tu činjenicu ne umanjuje ni spoznaja da ni švicarska federacija nije mimošla u svom razvitku "nužnu zakonomjernost" federalizma, koja se ispoljava u procesu jačanja centralizma. To je dalo povoda i švicarskim autorima (J. F. Aubert) da tvrde kako su "kantoni danas samo sjenka onoga što su bili 1874".²²

To je jedna od temeljnih i najznačajnijih razlika između Bosne i Hercegovine i Švicarske. Poznato je kako su utvrđene granice između kantona i entiteta u Bosni i Hercegovini u nedavnoj prošlosti, poslije višestoljetnog postojanja Bosne i Hercegovine kao posebnosti u okvirima različitih državnopravnih cjelina.

U slučaju Švicarske se kaže kako je proces konstitucionalizacije saveza afirmirao i drugog političkog činitelja zajednice - građanina - pojedinca s njegovim neotuđivim osnovnim pravima. Saveznim ustavom iz 1848. godine jednakost kantona postala je ograničena jednakošću građana.²³

Švicarska država je tako stvorena iz švicarske političke zajednice, koja joj pruža osnove, legitimnost i integritet.²⁴

Za Bosnu i Hercegovinu moglo bi se tvrditi upravo suprotno.

U tom pogledu, za razliku od Sjedinjenih Američkih Država, a pogotovo od Bosne i Hercegovine, može se kazati da se "Švicarskom ne vlada pomoću ustava, već ustav odražava kako se njome vlada".²⁵

Švicarski model stvaranja nacije u uvjetima multietničkih i vjerskih razlika pokazivao se kao realna alternativa liberalnoj demokraciji, a taj koncept, iako u načelu ne odbacuje ideju kolektivnih prava, ukazuje da se društveni i politički odnosi ne mogu strukturirati kolektivnim pravima.

Međutim, federalizam, posebno u višenacionalnim državama, otvara niz značajnih pitanja, kako teorijske tako i praktične naravi. U tom svjetlu odnos individualnih i kolektivnih prava mogao bi se promatrati dijelom i kroz prizmu odnosa cjeline i dijelova, gdje bi pojedine skupine u okviru pojedinih federalnih jedinica unutar federacije imale specifična ustavom zajamčena prava.

Ranije smo istaknuli da su upravo u Švicarskoj kolektivna prava lokalnih političkih zajednica imala prepozitivan i nadustavni karakter, gdje se i individualna sloboda shvaća kao nešto što proizlazi iz zajednice, a ne nešto što se tome suprotstavlja. Tako komunalni civilizacijski Švicarske potvrđuje lokalizam, a ne univerzalnost. Liberalni zahtjev, a danas posvuda poštovano načelo za jednakošću

²² Nav. prema: Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984., str. 191.

²³ Dietrich Schindler, *Recht, Staat, Völkergemeinschaft*, Zürich, 1948., nav. prema: A. Riklin - S. Mökli, "Werden und Wandel des Schweizerischen Staatsidee", u: *Handbuch des politischen Systems der Schweiz*, n. d., str. 49.

²⁴ Peter Saladin, n. d., str. 449.

²⁵ Jonathan Steinberg, "Imitation of Switzerland: Historical Reflections", u: *Government and Opposition (Can the Confederatio Helvetica be imitated)*, *A Journal of Comparative Politics*, Vol. 23, No 1, Winter 1988., str. 16.-17. Isti autor kao četiri posebna obilježja Švicarske, koja su učinila što ona jest, ističe: neutralnost, federalizam, demokraciju i blagostanje. Isto, str. 18.

svih građana "krije u sebi zamke ukoliko se primjenjuje u društvu u kojem postoje grupne razlike, a samim tim privilegirane i deprivirane grupe. To liberalno načelo krije opasnost da se jednakost shvati kao istost, i da se u pluralnom društvu forsira homogenost građanstva, što u datim okolnostima znači nametanje vrijednosti, kulture, stila i načina života vladajuće grupe ostalima, a sve u ime opće volje i općeg dobra".²⁶

U krajnjoj konzekvenci taj problem ukazuje na bitni problem federalizma, koji svoj specifičan vid ima u odnosu federalizma i demokracije.

I dok jedni stavljaju znak jednakosti između ta dva pojma, drugi kritički primjećuju da se u tom odnosu kriju latentne opasnosti i za federalizam i za demokraciju, te da postoji jedan "odnos napetosti" između njih. To je najbolje izrazio R. E. German da se "demokracija oslanja na princip jednakosti građana (jedan čovjek - jedan glas) i na većinski princip. Federalizam, naprotiv, postavlja jednakost država članica. Tako su demokracija i federalizam antagonistički principi. Ako neko želi da ih ujedini u jednom političkom poretку mora da pronađe prihvatljivu kompromisnu formulu koja je u stanju da dozira oba principa".²⁷

Na taj problem naslanja se ranije istaknuto pitanje preklapanja odnosno podudaranja etničkih ili drugih podjela u društvu, s granicama federalnih jedinica, oko čega se ispoljavaju posve različita gledišta. Posebno je to značajno u višenacionalnim zajednicama, gdje se odnos dijelova i cjeline, individualnog (građanskog) i kolektivnog (skupnog, etnonacionalnog), može, ali i ne mora, podudarati s unutrašnjim granicama.

Kao važan element u objašnjenju švicarskog izuzetka ističe se upravo činjenica da se ni jezične ni religijske granice ne podudaraju s granicama kantona. Švicarski Ustav poznaje samo kantone kao sastavne dijelove federacije, i za njega je gotovo irelevantno tko te kantone nastanjuje. Samo u jednom članku Ustava spominju se nacionalni jezici, te se iz teksta Ustava teško naslućuje višenacionalni karakter države, tako da se govori kako švicarski Ustav ne sadrži posebne ustavne odgovore na posebne etničko-kulturne činjenice Švicarske.²⁸

Na koncu, postavlja se pitanje može li se Švicarska svrstati u krug klasičnih višenacionalnih država, u kojima činjenica postojanja više nacija zahtijeva posebne ustavne aranžmane. Govor o konceptu države bez nacije, odnosno "anacionalnoj" državi, ili o "političkoj naciji",²⁹ upućuje na određene zaključke glede odgovora na pitanje o odnosu federalizma i formiranja nacije. Stoljećima živeći u posebnoj državnoj zajednici, izvan "zemalja-matica", pripadnici te tri nacije počeli su

²⁶ Iris Marion Young, "Politička zajednica i razlike među grupama: kritika ideala univerzalnog građanstva", *Politička misao*, br. 1, Zagreb, 1991., str. 206.

²⁷ R. E. German, *Staatsreform Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*, Verlag Paul Haupt, Bern, 1994., str. 135. Ovdje je zanimljivo ukazati na razmišljanje Zvonka Lerotića, koji je svojedobno, analizirajući federalizam i višenacionalne zajednice, isticao da je "bit moderne demokracije izjednačavanje demosa, plebsa i etnosa u naciji; te da je demokracija istodobno naciokracija". Usp. Zvonko Lerotić, *Načelo federalizma višenacionalne države*, Zagreb, 1985., str. 191.

²⁸ Edward MaWhinney, *Federal Constitution-Making for a Multinational World*, Leyden, 1966., str. 16.

²⁹ Thomas Fleiner, *Federalističke i demokratske institucije i metodi za rješavanje etničkih konflikata*, n. d., str. 41.-42.

se osjećati nečim posebnim, ne Nijemcima, Francuzima i Talijanima, nego Švicarcima. Tako se danas može tvrditi da tri nacije ne čine Švicarsku, nego da postoji jedinstvena nacija, čiji pripadnici govore tri različita jezika. Veze koje međusobno spajaju Švicarce pokazale su se u mnogo prilika jačim nego veze pripadnika pojedinih etničkih cjelina Švicarske sa susjednim nacijama kojima jezično i kulturno pripadaju.³⁰

Rješavajući taj odnos napetosti, demokracije i federalizma, dijelova i cjeline, kolektivnog i individualnog, Švicarska je uspostavila federativni poredak kojem je prethodilo šest stoljeća dugo ugovorno povezivanje zasebnih političkih zajednica. Ugovorna odnosno konkordacijska demokracija (Konkordanzdemokratie) Švicarske može se danas tumačiti kao "visoko integrirana struktura odlučivanja koja je u stanju da odgovori inputu kompleksne i razlikama fragmentirane strukture".³¹

U Švicarskoj su razni narodi bili okupljeni zajedničkom poviješću, zajedničkom demokratskom, nacionalnom, jezičnom, religijskom i zemljopisnom sudbinom, formirajući na taj način "političku naciju". Budući da se jezične i konfesionalne podjele ne podudaraju s granicama kantona, u svakom od njih nalazi se neka manjina. Ali te manjine imaju zajamčenu zaštitu svojih prava na ustavnoj razini, kako saveznoj tako i kantonalnoj. Gdje su manjine homogene, problem se rješava delegacijom nadležnosti u njihovu korist, prije svega u pitanjima jezičnog i kulturnog karaktera.

Švicarski civilizacijski je specifičan karakter, kao što je to i švicarska nacija. Sretna simbioza višestoljetnog razvitka uspjela je pomiriti u jedinstven sklad dijelove i cjelinu, kolektiv i pojedinca građanina. Povijesnoj zaslugi pripada činjenica što "političko u Švicarskoj počinje sa zajednicom a priori".³²

2. Kolektivna prava lokalnih političkih zajednica imaju prepozitivan i nadustavni karakter i ulaze u temelje švicarske komunalne demokracije.

Švicarska savezna država se u tom pogledu pokazuje ne kao dvostupanjska, nego trostupanjska savezna država, gdje je autonomija na razini općine, kantona i saveza. Na sva tri stupnja država raspolaže zakonodavnim i izvršnim ovlaštenjima.

Savezna država prepušta politiku kulture, a na taj način i jezičnu politiku, u nadležnost kantona. Na taj način decentralizacija, u pravilu, slabi jezične konflikte zato što se na taj način oni rješavaju na nižoj razini i gube na nacionalnoj eksplozivnosti.

Najveći broj švicarskih kantona je jednojezičan.³³ Uprava, policija i sudstvo koriste kantonalne državne jezike, a nastava se u državnim školama odvija, isto tako, na tom jeziku. Međutim, zanimljivo je istaknuti da najveći broj kantona potječe iz predrevolucionarnog vremena, kada je jezično pitanje još bilo nevažno.

³⁰ Usp. Miodrag Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, n. d., str. 188.

³¹ G. Lembruch, "Consociational Democracy and Corporatism in Switzerland", *Publius*, Vol. 23, spring 1993., str. 51.

³² D. Elazar, "Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friend's Look at the Swiss Political Tradition", *Publius*, Vol. 23, 1993., str. 15.

³³ Postoje i dvojezični kantoni (npr. Freiburg, Wallis, Bern), a neke općine su službeno dvojezične. Kanton Graubünden je trojezičan.

Ali, unutar povijesno formiranih kantona mogu se naći teritorijalno određene i stoljećima priznate i nepomjerljive jezične, a djelomično i religijske granice. Te teritorijalne granice između jezika i religija ostale su u "zapanjujućoj mjeri stabilne sve do danas".³⁴

Švicarska tako ne poznaje nezavisno od teritorija koncept narodne zajednice koji se gradi na personalnoj autonomiji naroda, koji bi se dao usporediti s osmanlijskim "sustavom Mileta". Čak i u mnogostruko lepezastom kantonu Graubünden teritorijalno su se razdvojile homogene općine s romanskim, njemačkim ili talijanskim jezikom, odnosno katoličke ili protestantske. Dugo su židovskom stanovništvu dodjeljivana neka područja, da bi se dobile male, ali ipak donekle etnički homogene teritorijalne korporacije.³⁵

To načelo Švicarci nazivaju teritorijalnim. Svaki zemaljski jezik ima svoje naslijeđeno područje, teritorij, čiji je obujam određen općinama i kantonima, te onaj tko se nastanjuje u Švicarskoj preuzima kao jezik službe i škole jezik kantona ili općine.

Za razliku od Belgije Švicarska ne priznaje nikakve jezične blokove u korporativističkom smislu riječi, te jezične zajednice nemaju nikakve (osim statističke) jezične institucije kao u Belgiji.

Stabilnost jezičnih granica u Švicarskoj objašnjava se upravo primjenom toga teritorijalnog načela koje jamči njihovu postojanost. To načelo, međutim, može "funkcionirati samo tamo gdje su jezične grupe više ili manje jasno razdvojene jedna od druge, a centralna država ima federalističko ustrojstvo. Ako jezične grupe prelaze jedna u drugu, onda moraju biti primijenjena druga pravila".³⁶

Sretnom okolnošću povijesnog razvitka najveći broj kantona potječe iz predrevolucionarnog vremena, kada ni jezično ni nacionalno pitanje nije bilo toliko izraženo. Vjerski trenuci, također, naročito poslije formiranja federacije i potpunom sekularizacijom savezne države, gube se kao mogući izvori sukoba i netrpeljivosti.

Uz to, navedeno načelo teritorijalnosti, primarno vezan uz jezične razlike, te dosljedna decentralizacija i oblici neposredne demokracije učinili su da "švicarsko čudo" potpuno uspije.

Tako povijesno formirani švicarski kantoni, svaki za sebe, imaju sva obilježja državnosti federalnih jedinica: svoje ustave, zakonodavne, izvršne i sudske organe, samostalnu organizaciju vlasti i javnog života, samostalne izvore prihoda za svoje državne djelatnosti.³⁷

Konfederacija jamči kantonima njihov teritorij, njihovu suverenost u granicama utvrđenim člankom 3. Saveznog ustava, njihove ustave, slobodu i prava naroda, ustavna prava građana, te prava i ovlaštenja koja je narod povjerio vlastima.³⁸ Sukladno čl. 6. Ustava kantoni su dužni od konfederacije tražiti "jamstvo svojih ustava". Savezni parlament daje to jamstvo kantonalnim ustavima pod sljedećim

³⁴ Thomas Fleiner, n. d., str. 38.

³⁵ Isto, str. 37.

³⁶ Urs Altermatt, n. d., str. 99.

³⁷ U uobičajenom nazivlju koje se koristi u političkom životu Švicarske riječ *država* odnosi se, prije svega, na kantone, dok je uobičajeni izraz za švicarsku državu *savez*. Usp. Thomas Fleiner, "Die Schweizerische Bundesstaatlichkeit in ihrer Entwicklung", n. d., str. 46.

³⁸ Čl. 5. Saveznog ustava Švicarske.

uvjetima: prvo, da ti ustavi ne sadrže ništa suprotno odredbama saveznog ustava, drugo, da se njima osigurava vršenje političkih prava shodno republikanskim, predstavničkim ili demokratskim, oblicima, i treće, da je kantonalne ustave “prihvatio narod i da mogu biti izmijenjeni kada to zahtijeva apsolutna većina građana”.³⁹ Svaki poseban savez i svaki ugovor političke prirode između kantona su zabranjeni. Kantoni, međutim, imaju pravo da između sebe zaključuju “konvencije koje se tiču zakonodavstva, uprave ili sudstva, s tim što s njima moraju upoznati savezne organe, koji su, ako te konvencije sadrže nešto protivno konfederaciji ili pravima drugih kantona, ovlašteni da spriječe primjenu konvencije. U suprotnom slučaju, kantoni suugovarači su ovlašteni da radi primjene konvencije traže suradnju saveznih organa”.⁴⁰ Jedino Konfederacija ima pravo objaviti rat i zaključiti mir, sa stranim državama sklapati saveze i ugovore, posebno carinske i trgovačke.⁴¹

Izuzetno, kantoni zadržavaju pravo da sa stranim državama zaključuju ugovore o predmetima koji se odnose na javnu ekonomiju, susjedске odnose i policiju, no ti ugovori ne smiju sadržavati ništa protivno Konfederaciji ili pravima drugih kantona.⁴²

Službeni odnosi između kantona i stranih vlada ili njihovih predstavnika obavljaju se isključivo preko Saveznog vijeća. Međutim, kantoni mogu neposredno općiti s nižim organima i službenicima strane države kada je riječ o predmetima navedenim u članku 9. Ustava.⁴³

Uspoređujući tu situaciju s današnjim ustavnim poretkom u Bosni i Hercegovini, nešto moramo posebno naglasiti. Federativnu državu, između ostalog, od unitarne države razlikuje i to što u federacijama postoji dvostruka struktura ustavnosti: savezna ustavnost i ustavnost federalnih jedinica. Današnju Bosnu i Hercegovinu karakterizira trostupanjska ustavnost, jer se Bosna i Hercegovina poslije Dayton sastoji od dva entiteta, od kojih je jedan federacija. Uspoređujući bosanskohercegovačku zbilju i ustavne norme sa Švicarskom, do sada smo više govorili o Federaciji Bosne i Hercegovine, a manje o Bosni i Hercegovini kao složenoj državi, kakva je konstituirana poslije Dayton.

Polazeći od načelnog teorijskog stajališta da federalne jedinice imaju međunarodnopravni ugovorni kapacitet sukladan normama saveznog ustava, Ustav Bosne i Hercegovine daje pravo entitetima da “uspostave posebne paralelne odnose sa susjednim zemljama u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine”.⁴⁴ Također, svaki entitet može sklopiti sporazume s državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak parlamentarne skupštine, koja zakonom može omogućiti da određeni tipovi sporazuma ne zahtijevaju takav pristanak.⁴⁵

Istodobno, vraćajući se na suradnju kantona i Federaciju s bošnjačkim ili hrvatskim većinskim pučanstvom, da osnuju tzv. vijeća kantona “u cilju uskladbe politike i djelatnosti u pitanjima od zajedničkog interesa za njihove zajednice, te

³⁹ Usp. čl. 6. Ustava.

⁴⁰ Čl. 7. Ustava Švicarske.

⁴¹ Čl. 8. Ustava Švicarske.

⁴² Čl. 9. Ustava Švicarske.

⁴³ Čl. 10. Ustava Švicarske.

⁴⁴ Usp. čl. III. 2.a. Ustava Bosne i Hercegovine.

⁴⁵ Čl. III. 2.d. Ustava Bosne i Hercegovine.

radi izvješćivanja svojih predstavnika u Domu naroda. Vijeća mogu osnovati koordinacijska tijela, kao što su odbori i radne skupine, radi razmjene informacija i usklađivanja djelatnosti pojedinih kantona u provedbi njihovih ovlasti ili ne mogu uključivati vojne i političke dogovore”.⁴⁶

Glede vojske odnosno obrane, koja je, uz vanjske poslove, monetarnu i carinsku politiku, uobičajena nadležnost savezne države i jedan od glavnih razloga formiranja federacija, Bosna i Hercegovina nema jedinstvene oružane snage niti je obrana države Ustavom predviđena kao njezina nadležnost. Za razliku od toga Ustav Bosne i Hercegovine govori kako “ni jedan entitet neće prijetiti niti upotrebljavati silu protiv drugog entiteta i ni pod kakvim okolnostima oružane snage jednog entiteta neće ući niti ostati na teritoriju drugog entiteta bez suglasnosti vlade entiteta na čiji teritorij se ulazi i Predsjedništva Bosne i Hercegovine”. Naglašava se kako će sve oružane snage Bosne i Hercegovine funkcionirati u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom Bosne i Hercegovine.⁴⁷

Za razliku od Bosne i Hercegovine švicarski Ustav predviđa da “konfederacija nema prava da drži stajaću vojsku”, a nijedan kanton ili polukanton “ne može imati više od 300 ljudi stajaće vojske bez odobrenja saveznih organa”, a žandarmerija nije obuhvaćena tim brojem.⁴⁸

Saveznu vojsku čine kantonalne vojne jedinice i “svi Švicarci koji, i kada ne pripadaju tim jedinicama, podliježu vojnoj obvezi”.⁴⁹

Pravo raspolaganja vojskom kao i ratnim materijalom predviđenim zakonom pripada Konfederaciji.⁵⁰

Zakone o organizaciji vojske donosi Konfederacija, a sprovođenje vojnih zakona u kantonima vrše kantonalni organi u granicama koje su utvrđene saveznim zakonima i pod kontrolom Konfederacije. Vojna obuka u cjelini pripada Konfederaciji, isto tako i naoružanje.⁵¹

3. Uspoređujući neka normativna i zbiljska određenja Švicarske i Bosne i Hercegovine, vidljivo je da se zbog donošenja ultrakomplicirane državne strukture Bosne i Hercegovine ta poređenja pretežitim dijelom odnose na Federaciju Bosne i Hercegovine. Konceptija kantona, Vijeća kantona, jezične teritorijalne (općinske) strukture, dosljedne decentralizacije, uz izraženu političku volju za kompromisom, konsenzusom i popuštanjem u vitalnim pitanjima primjene ili dogradnje postojećeg ustavnog poretka pokazuju izražene sličnosti.

Često isticano “švicarsko čudo” bilo je predmetom brojnih teorijskih i praktičnih analiza, i često je nudeno kao idealan oblik pogodan kao “model sustav” za primjenu i drugdje. Mogu li u tom pogledu iskustvo švicarskog federalizma koristiti Bosni i Hercegovini, jer se često Bosna i Hercegovina u različitim konotacijama vezuje i uspoređuje s tom zemljom? Općenito se o tom problemu “imitiranja Švicarske”

⁴⁶ Čl. V. 3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

⁴⁷ Čl. V. 5.a. Ustava Bosne i Hercegovine.

⁴⁸ Čl. 13. Ustava Švicarske.

⁴⁹ Čl. 19. st. 1. Ustava Švicarske.

⁵⁰ Čl. 19. st. 2. Ustava Švicarske.

⁵¹ Čl. 20. Ustava Švicarske.

već ranije govorilo i u svjetskim okvirima. Mišljenja glede mogućnosti implementacije švicarskog modela su krajnje podijeljena. Jedni (manjina) su jednoznačno za, dok drugi posve suprotno švicarski federalni sustav označavaju kao "poseban slučaj" (Sonderfall) smatrajući ga "proizvodom neprikladnim za izvoz".⁵² To je slikovito formulirao Otto Kaufmann, kako je "švicarski federalizam cvijet koji može cvjetati na tlu svog rođenja".⁵³

Međutim, privučeni fascinantnim uspjehom Švicarske, kojoj su pogodovali mnogi unutarnji i vanjski čimbenici kroz povijest, mnogi su nekritički nastojali imitirati ili čak "transplantirati" u cijelosti načela i institucijska rješenja, ne bi li nalik njoj postali i sami "oaza mira i političke mudrosti".⁵⁴

II. Belgija

1. Drugu veliku iznimku u burnoj nacionalnoj povijesti Europe predstavlja Belgija.

Ona je, uz Švicarsku, često isticana kao primjer postojanja stabilne višetničke zajednice. I dok je Švicarska imala višestoljetni proces uspješnog federaliziranja, koji je potvrđen pretvaranjem konfederacije (1291.) u federaciju (1848.), Belgija je tek na kraju ovog stoljeća, posljednjom u nizu ustavnih reformi, 1993. godine postala federacijom.

Korijeni današnje Kraljevine Belgije leže u nekadanjim grofovijama južne Nizozemske.⁵⁵ U 15. i 16. stoljeću burgundske su vojvode uspjele da te grofovije, zajedno s teritorijima u sjevernoj Nizozemskoj, postupno okupe u veliku personalnu uniju. Do 1792. godine, kada ih je pregazila francuska vojska i nametnula jakobinski centralizam, belgijske su grofovije bile "povezane u gotovo federalnu strukturu".⁵⁶

⁵² O mogućnosti "izvoza" švicarskog modela vidi: Nicholas Gillet, *The Swiss Constitution: Can it be Exported? Yes* Publication, Bristol, 1989.; Jonathan Steingerg, *Why Switzerland?* Cambridge University Press, 1976.; U Ženevi je 2.-4. 7. 1987. održana konferencija o temi "Može li Helvecijska konfederacija biti imitirana?" Cio broj časopisa *Government and Opposition* posvećen je toj temi. Vidi: *Government and Opposition. A Journal of Comparative Politics*, Vol. 23., No 1, 1988., Gledišta o nemogućnosti "izvoza" švicarskog modela zastupaju prije svih švicarski autori. Usp. npr.: U. Kloeti, *Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism*, u: *Government and Opposition*, n. d., str. 102.; Otto Kaufmann, "Swiss Federalism", u: R. A. Goldwin, A. Kaufmann, W. Schambra, eds., *Forging Unity out of Diversity*, American Enterprise Institute for Public Research, Washington D.C., 1989., str. 206.

⁵³ Otto K. Kaufmann, "Swiss Federalism", u: *Forging Unity out of Diversity*, n. d., str. 206.

⁵⁴ Ghita Ionescu, "The Relevance of Switzerland for Modern Politics", u: *Government and Opposition*, n. d., str. 6.

⁵⁵ Zemlja je dobila ime po Belgima, plemenima keltskog podrijetla. Pokorivši taj prostor, Cezar ga je nazvao *Galia Belgica* u opreci s današnjom Francuskom. Franci su zaposjeli taj prostor u 5. stoljeću, postavljajući se na razdjelnici koja čini granicu između Flamanaca i Valonaca, te se tako do današnjih dana uočavaju dvije etničke fizionomije: romanska i germanska. Bivajući pod raznim vladarima, pod Napoleonom belgijski prostor bio je uključen u francuski državopravni sustav, a odlukama Bečkog kongresa (1815.), dolazi do ujedinjavanja s Nizozemskom u Ujedinjeno Kraljevstvo Nizozemsko. Nezadovoljni nizozemskom dominacijom, nakon revolucionarnih gibanja i bunta, 1830. godine Privremena vlada će proglasiti neovisnost Belgije, koja će biti i potvrđena godinu dana kasnije.

⁵⁶ Robert Senelle, "Ustavna reforma u Belgiji: od unitarizma ka federalizmu", *Sveske*, str. 124.

Međutim, od stjecanja neovisnosti i donošenja prvog ustava 1831. godine Belgija će, gotovo stoljeće i pol, biti određena kao ustavna monarhija i unitarna decentralizirana država. Tek u drugoj polovici ovog stoljeća Belgija započinje s reformama, koje će je pretvoriti iz "kvazifederacije" u "pravu federaciju". Reforma države započela je tek 1970. godine, i u četiri sukcesivne konstitucionalne revizije (1970., 1980., 1988. i 1993.), Belgija je predstavljala "tipičan primjer sporog ali neizbježnog preobražaja unitarne države u federativnu strukturu, pri čemu je srž procesa činila institucionalizacija kulturno raznolikih dijelova".⁵⁷

Povijesno naslijeđena, jedna od najstarijih "kulturnih granica" Europe, dijeli i danas Belgiju na dva dijela: na sjeverni dio koji je naseljen u osnovi flamanskim stanovništvom (nizozemsko govorno područje), i južni u kojem živi frankofonsko stanovništvo.

Složena etnička, jezična i općekulturna struktura dovela je do neizbježnog trenda k federalnom obliku države. Sa stajališta koje nas ovdje zanima, povijesni razvitak Belgije u zadnja dva stoljeća bit će tijekom događanja, ratova, ekonomskih i političkih kriza obilježen trima velikim činjenicama koje su dovodile u pitanje i osnove njezinog funkcioniranja:

a) pokretom za obranu i promicanje flamanske kulture i jezika, koji će se podudarati sa složenim osjećajem društvene nepravde, nejednakog tretmana i gubljenja identiteta povezanog s neshvaćanjem velikog dijela frankofone populacije;

b) progresivnim preokretanjem demografske raspodjele Flamanaca i frankofonih stanovnika Belgije, uglavnom kao posljedicom višeg nataliteta na sjeveru (Flamanci), gdje je pučanstvo od 1970-ih godina ostalo ruralno i u većoj mjeri zavisno od vjerskog utjecaja Katoličke crkve;

c) opadanjem industrijskog i rudarskog potencijala i dubokom ekonomskom krizom u Valoniji, koji su se smatrali rezultatom, s jedne strane, centralizirane strukture belgijske države i buržoaske logike, koncentriranih u glavnom gradu, ali, s druge strane, i postupne dominacije Flamanaca.⁵⁸

Međutjecaj tih činitelja doveo je do dvaju različitih i međusobno konkurirajućih zahtjeva u pogledu restrukturiranja belgijske države, od kojih su oba uključivala federalistički projekt. Prvi zahtjev, koji je više povezan s gospodarskim i socijalnim preokupacijama, imao je za cilj stvaranje federativne države zasnovane na postojanju tri regije - Flamanske, Valonske i regije Bruxelles - koje bi bile teritorijalne cjeline sa zavidnom autonomijom.

Drugi je zahtjev imao za cilj priznavanje specifičnosti tri etnokulturne zajednice, zasnovane na lingvističkim pripadnostima.

Flamanci, iako se pozivaju na nizozemsku kulturu, ipak se od nje razlikuju, dok Valonci imaju duboke veze s francuskom kulturom, ali i oni unutar nje očituju svoj poseban identitet.

Što se tiče najmalobrojnijeg germanofonog pučanstva, ono je, iako se osjećalo potpuno sposobnim da se integrira u jednu valonsku regiju, smatralo da je koncept

⁵⁷ Isto, str. 145. Od ukupno nešto više od 10 milijuna stanovnika Flamanaca je oko 5,8 milijuna, Valonaca 3,2 milijuna, dok bruxelleska regija ima oko 1 milijun. Uz njih postoji i germanofona zajednica, njemačke kulture, koju čini oko 70.000 osoba, naseljenih u pograničnim dijelovima prema Njemačkoj.

⁵⁸ Usp. Etienn Grosjeanu, "Belgija: složena multikulturalnost", *Motrišta*, Matica hrvatska Mostar, br. 7, Mostar, 1998. str. 45.

personaliziranih zajednica prikladan da mu osigura željenu autonomiju u realizaciji politike vezane za njegovu kulturnu specifičnost.

Iako je vladala predodžba da je regionalistički projekt više odgovarao zahtjevima Valonaca, dok je na zajednicama zasnovani projekt više odgovarao zahtjevima Flamanaca, ovi posljednji su i koncepciju zajednica "uvijek vidjeli tako kao da je ona sama po sebi sposobna jamčiti postupno priznavanje kulturnog identiteta nacionalnog karaktera. Njihov zahtjev se, dakle, uvijek odnosio na definiranje jednog flamanskog teritorija na osnovi 'lingvističke' granice, koja je za njih u sve većoj mjeri bila nešto što se asocira s 'nacionalnom' granicom".⁵⁹

Na kraju će Belgija biti transformirana u federativnu državu, konstituiranu na osnovi kompromisa ta dva velika projekta, regionalnog (teritorijalnog) i onog na osnovi zajednica (personalnog).

Kako svaki federalizam, volens-nolens, uključuje u sebe teritorijalnu komponentu, on je u tom pogledu dezintegrirajući i opresivan, posebice ako je riječ o unitarnoj državi koja prelazi u federativnu. Multinacionalnost još više pridonosi složenosti toga fenomena. Ublažavanje toga aspekta federalizma, tzv. personalnim (ateritorijalnim) federalizmom, najveći je doprinos Belgije bogatoj svjetskoj ideji i praksi federalizma. Ona je po tome originalna i to je nešto što Belgijanci imaju da "prodaju" ostalim zemljama koje imaju slične probleme.

Ti aspekti nastanka belgijske federacije, uz naznačenu kombinaciju teritorijalnosti i personalnosti, mogu u velikoj mjeri biti od interesa za bosankohercegovačko iskustvo i praksu federaliziranja.

U svezi s tim još se jedan trenutak javlja u usporedbi Bosne i Hercegovine i Belgije kao vrlo bitan. On se odnosi na pitanje broja federalnih jedinica u federaciji. Federacije koje imaju samo dvije ili tri federalne jedinice teorijski se smatraju da nemaju mnogo izgleda za uspješno i dugotrajno funkcioniranje. Isticalo se da u njima nema onoga često neophodnog trećeg čimbenika, jer savezni organi u kojima su zastupljene samo dvije federalne jedinice to očigledno nisu. Samim tim, smatralo se, ravnoteža u takvim federacijama počiva na vrlo nesigurnim osnovama.

Međutim, u slučaju Belgije samorazumljivim se moglo činiti da je najbolji put transformacije unitarne države u federativnu jednostavno bio u preobražaju postojećih devet pokrajina u kantone švicarskog tipa, čime bi se izbjegle slabosti dvo(tro)člane federacije. Takvo rješenje, međutim, "začudo nikada nije imalo realne izgleda".⁶⁰

Političku podjelu zemlje duž jezične granice između stanovništva koje govori nizozemski⁶¹ i onog koji govori francuski već prije konačne ustavne revizije većina političara je smatrala neizbježnim.

Svjesni fragilnosti federacije od samo dva ili tri sastavna dijela, Belgijanci su kruti teritorijalni federalizam, koji se nije mogao mimoći, nastojali ublažiti personalnim federalizmom, koji su oni vezali za ideju slobode. U svezi s tim je usko povezano i često isticano osjetljivo pitanje federalizma i stvaranja nacije.

⁵⁹ Isto.

⁶⁰ Robert Senelle, n. d., str. 141.

⁶¹ Jezik što ga govore belgijski Flamanci službeno se zove nizozemski jezik i istovjetan je službenom jeziku u Kraljevini Nizozemskoj. Izričaj "flamanski jezik" kolokvijalni je izraz u Belgiji.

2. U temeljima belgijske države postoji ideja nacije. U članku 33. belgijskog Ustava piše da "sva vlast proizlazi iz nacije". U cilju nadvladavanja regionalnih partikularizama člankom 42. Ustava kaže se da "članovi oba doma (Predstavničkog doma i Senata) predstavljaju naciju, a ne samo one koji su ih birali". Odjeljku drugom belgijskog Ustava naslov je "O Belgijancima i njihovim pravima", objašnjavajući u članku 8. da se "naziv Belgijanac stječe, zadržava i gubi sukladno pravilima određenim civilnim pravom". Kako se te posljednje dvije situacije nedvojbeno odnose na kategoriju državljanstva, prethodna uporaba riječi *nacija* u navedenim člancima belgijskog Ustava, može se, sukladno francuskoj ustavnopravnoj klasičnoj doktrini, izjednačiti s pojmom naroda u ustavnom i političkom smislu (narodni odnosno nacionalni suverenitet). No, ostaje pitanje "klasične nacije", za koju mnogi tvrde da je "na zalazu", odnosno pitanje je postoji li belgijska nacija u tom smislu ili je riječ o bietničkoj ili višenacionalnoj strukturi?!

I danas istu aktualnost imaju riječi koje je lider valonskih socijalista Jules Destree uputio u pismu kralju Albertu I., 1912. godine: "(Sire) Vi vladate nad dva naroda. U Belgiji su Valonci i Flamanci, ondje nema Belgijanaca."⁶²

No, danas bi Flamanci potencijalno mogli istupiti iz belgijske federacije. U posljednje vrijeme u belgijskim sredstvima javnog priopćavanja nisu rijetki članci o budućnosti te zemlje. Postavljaju se i pitanja hoće li Belgija novo tisućljeće dočekati kao federacija ili će, naprotiv, centrifugalne tendencije nadvladati i Flandrija, sjeverna i gospodarski razvijenija pokrajina, potražiti izlaz u napuštanju federacije i stvaranju vlastite države?⁶³

Može li se zamisliti da će budući (dez)integrativni procesi u Europi istodobno uključivati eventualne disolucije na mikroplanu pojedinih država (Belgija, Velika Britanija, npr.), uz istovremeni proces integracije na makroplanu (Europska unija)?

No, i usprkos povremenih naleta "verbalnog nasilja, Belgijanci mirno žive jedni s drugima i filozofski gledaju na spor ali ravnomjeran napredak državne reforme",⁶⁴ kako se govorilo, i prije posljednje ustavne revizije.

3. Transformacija unitarne belgijske države u federativnu dovela je do dubokog restrukturiranja tri tradicionalne razine političke vlasti (raniji koncept tzv. tri kruga, *troi cercles*): država, provincije i općine.

Na komunalnoj razini odgovornosti i kompetencije nisu bitno promijenjene. Došlo je do tzv. operacije fuzije komuna, kojom su tako stvorene cjeline većeg opsega, da se osigura skladnije političko upravljanje djelokrugom odgovornosti koje su im pripadale.

⁶² Jules Destree, *Lettre au Roi sur la séparation de la Wallonie et de la Flandre*, Editions de la Wallonie Libre, 1968., str. 16. Nav. prema: Andrée Alen, Rusen Ergéc, *Federal Belgium after the fourth state reform of 1993.*, Brussels, 1994., str. 7.

⁶³ Stranka koja najviše zastupa tezu o samostalnosti Flandrije je tzv. Flamanski blok (Vlaams blok), koje mnogi nazivaju nacionalističkom i desničarskom organizacijom, čiji lideri prognoziraju da će za desetak godina Flandrija biti nezavisna država.

⁶⁴ Robert Senelle, n. d., str. 144.

Glede razine provincija, kojih je bilo 9 (od kojih je jedna bila dvojezična), danas postoji 10 jednojezičnih provincija koje raspolažu i izvršnom vlašću.⁶⁵

Današnja federacija se definira kao "savezna država koja se sastoji od zajednica i regija".⁶⁶ Belgija ima tri zajednice: Francusku zajednicu, Flamansku zajednicu i Zajednicu njemačkog govornog izričaja.⁶⁷ Belgija se sastoji od tri regije: Valonske regije, Flamanske regije i Bruxellske regije.⁶⁸

Belgija, također, ima i četiri jezične regije: regiju francuskog jezičnog izričaja, regiju nizozemskog jezičnog izričaja, dvojezičnu regiju Bruxelles-prijestolnicu i regiju njemačkog jezičnog izričaja.⁶⁹

Ustavom iz 1993. godine izvršena je raspodjela nadležnosti, i na zakonodavnom i na izvršnom planu, između savezne države, zajednica i regija. To je jedna od bitnih odlika svakog federalizma, a u Belgiji je obilježena time što je pretpostavka nadležnosti u korist savezne države.

Federalna država, organizirana na osnovi dvodomnog Parlamenta, kao daljnje odlike federalizma, i Vlade, zadužena je za domen u kojoj ima isključivu nadležnost (npr. jedinstven monetarni i porezni sustav, sudstvo, obranu, javni red) ili nadležnost koja je ograničena autonomijom, što je priznata novim regionalnim i komunalnim instancijama. Tom ustroju središnje vlasti svakako treba istaknuti ulogu kralja, sa značajnim ovlastima u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, i posebice kao jednog od značajnih kohezijskih elemenata belgijske države.⁷⁰

Značajno je istaknuti da u Belgiji postoji jedinstven pravosudni sustav, što je u velikoj suprotnosti sa situacijom u toj oblasti u Bosni i Hercegovini.

Belgijski federalizirani entiteti imaju legislativne i egzekutivne organe, ali nemaju svoj vlastiti sudski sustav.⁷¹ Interesantno je dodati kako oni nemaju svoje vlastite ustave, već statute.

Za razliku od tih atipičnih federalnih značajki, Arbitražni sud (Cour d'Arbitrage), ustanovljen ustavnim promjenama 1980. godine, progresivno je dobivao prerogative klasičnog ustavnog suda, što bi također bila jedna od odlika federativne države.

Zajednice i regije imaju svoja vlastita zakonodavna tijela (Conseil, Vijeća) i izvršne organe (Gouvernement, Vlada). Njihov sastav i djelokrug utvrđeni su Federalnim ustavom, a pojednostavnjeno kazano zajednicama su data pitanja personalnog karaktera, dok su u nadležnosti regija pitanja koja imaju teritorijalne implikacije.⁷²

⁶⁵ Danas se Valonska regija dijeli na provincije: Valonski Brabant, Hainaut, Liege, Luxemburg i Namur. Flamanska regija se sastoji od sljedećih provincija: Anvers (nizozemski Antwerpen), Flamanski Brabant, Zapadna Flandrija, Istočna Flandrija i Limburg. Vidljivo je da je deseta provincija nastala na taj način što je provincija Brabant, u središtu zemlje, podijeljena na flamanski i na valonski Brabant.

⁶⁶ Vidi čl. 1. Ustava Belgije.

⁶⁷ Članak 2. Ustava.

⁶⁸ Članak 3. Ustava.

⁶⁹ Članak 4. Ustava.

⁷⁰ Opširnije o ustroju središnje vlasti i njezinih federalnih sastavnica: Stjepan Lapenda, "Belgijski Ustav - primjer modernog federalizma", *Zbornik radova* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, XI., 1998., str. 184.-189.

⁷¹ Uz osnovne sudove za cijelu Belgiju postoji Kasacioni sud, pet prizivnih sudova, te Državno vijeće, koje u dijelu svojih ovlasti ima i upravno pravosuđe. Postoje također i vojni, trgovački i radni sudovi. Usp. čl. 144.-160. Ustava.

⁷² Usp. J. van Ginderachter, *The Belgian federal model*, 2nd ECSA - World Conference: Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, Brussels, 1994.

Tako zajednice imaju kompetencije u odnosu na svoje članove u stanovitom broju kulturnih i samosvojstvenih domena koje su ograničavajuće definirane.

Ustav određuje nadležnost zajednica u sljedećim oblastima:

1. kulturna pitanja;
2. obrazovanje, s izuzetkom:
 - a) određivanja početka i završetka obveznog školovanja,
 - b) minimalnih standarda dodjele diploma,
 - c) dodjele mirovina u institucijama obrazovanja;
3. suradnja među zajednicama, ali i međunarodna suradnja, uključujući i izradu nacrtu ugovora za pitanja opisana pod 1. i 2.⁷³

Pripadnici zajednica se, kao takvi, identificiraju bilo na osnovi toga što prebivaju u jednoj općini koja spada u neku lingvističku jednojezičnu regiju bilo na osnovi toga što se, prebivajući u nekoj dvojezičnoj komuni, izjašnjavaju da im se obraća na jednom od službenih jezika i sukladno tome su, dakle, priključeni odgovarajućoj zajednici.⁷⁴

Unutar tih kompetencija zajednica mogu se preciznije razlikovati sljedeći kuturni sadržaji:

očuvanje i objašnjavanje jezika,
poticanje školovanja znanstvenika istraživača,
likovne umjetnosti,
kulturna baština, muzeji i druge kulturne ustanove, osim spomenika i iskopina (što spada u kompetenciju regija),
knjižnice, diskoteke i slične službe,
radio i televizija,
potpora tisku,
politika u pogledu mladeži,
permanentno obrazovanje i kulturna animacija,
tjelesna kultura, športovi i život u prirodi,
zabava u slobodno vrijeme i turizam,
predškolski odgoj (dječji vrtići), doškolovanje i izvanškolsko obrazovanje,
umjetnički odgoj,
intelektualni, moralni i društveni odgoj,
društveno unapređivanje,
preusmjeravanje i profesionalno doškolovanje (u određenim granicama).⁷⁵

Značajno je istaknuti kako je cjelokupna materija koja se odnosi na nastavu, od predškolskog, osnovnog i općeg do visokoškolske sveučilišne i nesveučilišne razine u nadležnosti zajednica, osim navedenih pitanja koja se odnose na vrlo ograničene nadležnosti savezne države, što smo naveli u članku 127. Ustava, a koji se odnosi na školsku obvezu i izdavanje diploma.

⁷³ Usp. čl. 127. Ustava Belgije.

⁷⁴ Regije se po svojim teritorijalnim granicama ne poklapaju sa zajednicama, koje opet obuhvaćaju u kulturne cjeline skupine stanovništva koje, s druge strane, mogu pripadati na jasno odvojenim teritorijalnim cjelinama.

⁷⁵ Usp. Etienn Grosjeanu, n. d., str. 47.

Regije imaju kompetencije na svom teritoriju za cjelinu materije koja se općenito odnosi na prostorno uređenje, prirodne resurse, zaštitu okoliša, energetiku, gospodarstvo, zapošljavanje, transport, javne radove i na administrativni nadzor nad lokalnim vlastima.⁷⁶

Značajno je napomenuti kako zajednice i regije mogu zaključivati i međunarodne sporazume u skladu s Ustavom.⁷⁷

4. Na ovom je mjestu nemoguće cjelovito i konzistentno izložiti cjelokupnu sliku belgijskog Ustava i državnosti. Na prvi je pogled vidljivo da je, skoro nalik Bosni i Hercegovini, riječ o dosta složenoj državnoj strukturi. Pokušavajući riješiti odnos kulture (čitaj nacije) i teritorija, Belgija je rigidni teritorijalni federalizam koji ni ona nije mogla izbjeći, nastojala je ublažiti neteritorijalnim odnosno personalnim federalizmom u vrlo fragilnoj i u biti bipolarnoj zajednici.

Uzimajući u obzir nužnu decentralizaciju kroz teritorijalne cjeline nazvane regijama i decentralizacije ka kulturnim cjelinama nazvanim zajednicama, a u sklopu jedne federalne države, bez postojanja veze subordinacije jedne cjeline u odnosu na drugu, stvoren je politički sustav koji je, bez sumnje, krajnje složen.

Zaključno bismo istaknuli kako današnji belgijski federalizam karakteriziraju tri dominantna obilježja. Prva karakteristika belgijskog federalizma je njegova centrifugalna priroda. Od ustavnih promjena 1970., zaista, zajednice i regije postupno su dobivale rastući stupanj autonomije. Centrifugalna priroda belgijskog federalizma je razlog što su rezidualne ovlasti do sada ostajale i dodjeljivane federalnoj vlasti.

Druga karakteristika belgijskog federalizma je njegova esencijalna bipolarna priroda, koja se ogleda u nizu ustavnih rješenja, kao što su navedeni primjeri jezičnih grupa u federalnom Parlamentu, posebno većine za izglasavanje federalnih zakona,⁷⁸ paritetnog sastava Vlade i sl.

Ta delikatna ravnoteža bipolarne strukture pojavljuje se kao uvjet opstojnosti, uz objektivnu uvjetovanost dvojnih federacija, koje bez "trećeg čimbenika" pokazuju permanentnu opasnost od paralize federalne države, jer svaki od dvaju etničko-jezičnih entiteta ima stvarnu moć neutralizirati onog drugog.

I, na koncu, treća bitna karakteristika belgijskog modela je rastuća teritorijalna priroda belgijskog federalizma, koju donekle potvrđuje i slijed ustavnih reformi, što neki promatraju i kao uvođenje asimetrije u federalne institucije.⁷⁹

⁷⁶ Treba primijetiti da su kompetencije u odnosu na spomenike i nalazišta (uključujući i arheološka ispitivanja), usprkos njihovom kulturnom karakteru, bile povjerene regijama na osnovi povezanosti s prostornim uređenjem i javnim radovima.

⁷⁷ Usp. čl. 167. Ustava Belgije.

⁷⁸ Interesantno je istaknuti tzv. "proceduru alarmnog zvona" (*procédure de sonnette d'alarm*), koja predviđa mogućnost da jedna od dviju jezičnih skupina suspendira zakonodavnu inicijativu za 30 dana, dok se o prijedlogu, opet konsenzusom, ne očituje Vlada, koja je konstituirana na paritetnoj osnovi flamanskih i valonskih ministara. Usp. čl. 54. Ustava.

⁷⁹ Alen André, *Rusen Ergec*, n. d., str. 41.

III. Švicarsko i belgijsko iskustvo i Bosna i Hercegovina

Mogli bismo se složiti s primjedbom kako je "svaka etnička situacija jedinstvena i zahtijeva specifična rješenja".⁸⁰

Također je jasno da se modeli i gotova rješenja u institucionalnom smislu ne mogu mehanički prenositi u druge države.

Primjeri švicarskog i belgijskog federaliziranja, svaki na svoj način, specifični su i jedinstveni, i u svjetskim okvirima, te kao takvi predstavljaju uvijek interesantan predmet istraživanja i uspoređivanja s drugim federalnim modelima. Mogu li njihova iskustva biti i od kakve pomoći Bosni i Hercegovini?

Iako mnogi usporedni elementi, kako povijesni tako i aktualno-politički, ne idu u prilog Bosni i Hercegovini, pojedina iskustva i originalna rješenja ta dva primjera mogla bi poslužiti kao putokaz eventualne ustavnopravne nadogradnje postojećeg ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini.

I Švicarska i Belgija su prošle evolutivni i progresivni povijesni razvitak izražen u obliku njihova federaliziranja. To se nije dogodilo odjednom (en bloc) kao u Bosni i Hercegovini.

U obje zemlje, osim kratkotrajnog "incidenta" u Švicarskoj 1847. godine, nije bilo nasilnog rješavanja sukoba, već su se povijesni procesi odvijali u miru.

S pravom se govori o jednoj vrsti "umjetnosti konsenzualne demokracije i federalizma".⁸¹

Specifične institucije i jednog i drugog modela bile su konkretan odgovor na konkretnu i složenu zbilju. To se posebice može reći za Belgiju kao najmlađu federaciju u svijetu, koja nije željela (a možda ni mogla) imitirati niti jedan drugi model (niti švicarski niti američki ili njemački). Može se slobodno kazati kako su sve institucije stvarane ad hoc, kako bi se riješili narasli problemi zajednice.

I dok je švicarski primjer izrazito agregacijski, dotle belgijski federalizam karakterizira razdvajanje (disocijacija), a ne udruživanje (asocijacija).

Dok je većina federacija nastajala udruživanjem nezavisnih i autonomnih teritorija (entiteta), u Belgiji se dešavao obrnut proces. Iako je agregacija više svojstvena prirodi federalizma, ne može se isključiti ni drugi način nastanka federativne države devolucijom.

Nadalje, religijski problem i u Švicarskoj i u Belgiji slijedom povijesnog razvitka postao je sekundaran (sekularizacija i privatnost vjere), dok je jezični problem i danas izraženiji.

Nije nebitno niti geopolitičko okruženje i položaj Švicarske, a posebice Belgije kao svojevrsnog središta Europske unije.

Na kraju dolazimo do najosjetljivijeg pitanja odnosa između države i nacije. Kazali smo kako federalizam ne traži multinacionalnost, ali da, s druge strane, multinacionalnost traži neki oblik federativne države. Kako opet, per definitionem,

⁸⁰ Thomas Fleiner-Gerster, *The Swiss experience of multiethnic society and federalism as a mean to solve multiethnic conflicts*, 2nd ECSA - World Conference: Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, Brussels, 1994.

⁸¹ Alen André, *Rusen Ergec*, n. d., str. 42. i Alen André, *La Belgique: un federalisme bipolare et centrifuge*, Bruxelles, 1990.

nema niti jedne federacije bez dvije ili više federalnih jedinica, to je teritorijalna komponenta, volens-nolens, uključena u svaki mogući koncept federacije (unutarnje granice).

Višestoljetni povijesni razvitak oblikovao je granice švicarskih kantona, sve do posljednje promjene unutarnjih granica u slučaju kantona Jura.⁸²

Ako se može govoriti o "švicarskom modelu rješavanja sukoba", taj primjer zorno pokazuje da se dugotrajnim strpljivim demokratskim postupanjem, uz uvažavanje svih specifičnosti, složeni problemi mogu bar donekle riješiti, uz istodobnu blokadu radikalnih promjena.

Tako nastale unutarnje granice, kao što smo istaknuli, ne podudaraju se u potpunosti s jezičnim i konfesionalnim podjelama. Međutim, činjenica je, isto tako, da je najveći broj švicarskih kantona jednojezični i analogno europskom jezičnom poretku poznaju jedan jezik kantona ili države. Uprava, policija i sudovi koriste kantonalne državne jezike, a nastava u državnim školama odvija se, isto tako, na tom jeziku. Švicarskoj je svakako išlo u prilog što je najveći broj kantona nastao u predrevolucionarno vrijeme, kada je jezično pitanje bilo još nevažno.

Međutim, danas je značaj jezika izraženiji. Njegova zaštita vezana je za teritorijalna, a ne za personalna udruženja. Tako, primjera radi, "francuski Švicarac koji se iz Ženeve, u kojoj se govori francuski, upućuje u Zürich, gdje se govori njemački, u svom novom mjestu stanovanja podliježe jezičnoj suverenosti kantona Zürich, čiji je jezik njemački. On, doduše, može i dalje na svom materinskom francuskom jeziku općiti sa saveznim institucijama, ali inače u Zürichu mora koristiti njemački kao službeni i školski jezik. To načelo Švicarci nazivaju teritorijalnim."⁸³

Iako jezične zajednice u Švicarskoj nemaju nikakve jezične institucije kao u Belgiji, u zadnje se vrijeme, istina stidljivo, govori o njezinoj "nečujnoj belgizaciji"⁸⁴ i tzv. "latentnom etniziranju Švicarske".⁸⁵ Pod tim se podrazumijeva da se u Švicarskoj lagano stvaraju jezični blokovi, što Švicarsku i na kraju 20. stoljeća čini da se nalazi "usred procesa prilagođavanja, koji je prisiljava da nanovo promisli

⁸² Slučaj Jure se najčešće uzima kao primjer koji osvjetljava najbolje strane švicarske sposobnosti da miroljubivo rješava sukobe, istovremeno reafirmirajući vrijednost zajedništva i udovoljavajući zahtjevima različitosti posredstvom institucionalnih inovacija. Taj problem se pojavio u dvojezičnom kantonu Bern, u kojemu većina stanovništva (85%) govori njemački. Francusko stanovništvo (15%) koncentrirano je u oblasti Jure, s tim što su Francuzi na sjeveru Jure katoličke vjere, a na jugu protestantske kao i većinsko njemačko stanovništvo u kantonu Bern. Iako je problem imao dužu prethistoriju, izbio je svom snagom nakon Drugog svjetskog rata, a kriza praktično trajala do 1979. godine. U rješavanju došlo je i do nasilnih incidenata koji su bili vrlo neobični za Švicarsku. Složenom procedurom, koja je predviđala višestupanjski proces (kaskadu referenduma), na kraju je došlo do podjele Jurske oblasti, koja se podijelila na sjevernu i južnu Juru, a od sjeverne je stvoren novi kanton. Kako je u osnovi spor historijski (odluke Bečkog kongresa 1815.) i konfesionalni, a ne jezični, zahtjevi za ujedinjenjem Jure, iskazani na modificirani način i u Ustavu Jure, mogu značiti da sukob nije definitivno riješen, već samo odgođen.

Više o tome u: P. Broillat, *Jura naissance d'un Etat. Aux sources du droit et des institutions jurassiennes*, Editions Payot, Lausanne, 1989.; H.J. Harder, *Der Kanton Jura: Ursachen und Schritte zur Lösung eines Schweizerischer Minderheitenproblems*, Peter Land, Frankfurt Main, 1978.

⁸³ Urs Altermatt, n. d., str. 98.

⁸⁴ Isto, str. 99.

⁸⁵ Isto, str. 104.

okvirne uvjete zajedničkog života četiri jezične zajednice”.⁸⁶ S druge strane, u Belgiji, kako smo vidjeli, zbog posebne osjetljivosti federacije koja se sastoji od dva ili tri člana, poslije dugotrajnog evolutivnog disocijacijskog procesa federalizacije pokušao se neizbježni teritorijalni federalizam kombinirati s personalnim (neteritorijalnim) federalizmom.

S institucionalnog stajališta to je posebna originalna zanimljivost belgijskog iskustva, veoma zanimljiva i za procese federaliziranja današnje Bosne i Hercegovine.

Međutim, i to smo istaknuli, kako Belgija nije (mogla!) izbjeгла federalnu strukturu s dva odnosno tri sastavna dijela, te da je politička podjela zemlje duž jezične granice između stanovništva koje govori nizozemski i onog koje govori francuski smatrana neizbježnom. Takva struktura države, sa svom svojom osebnosti, ipak najviše konvenira i dolazi do izražaja u regiji Bruxellesa, dok Flandrija i Valonska regija u svakom pogledu pokazuju sve odlike “klasičnog federalizma”.

Na taj način, uzimajući u obzir nužnu decentralizaciju i kroz teritorijalne cjeline nazvane regijama i kroz kulturne cjeline nazvane zajednicama, u sklopu jedne federalne države, bez postojanja veza subordinacija jedne cjeline u odnosu na drugu,⁸⁷ stvoren je politički sustav koji je, bez sumnje, krajnje složen.⁸⁸

Svojom složenosti i djelomičnom asimetričnošću uvelike podsjeća, iako se nika-ko ne približava, složenoj bosanskohercegovačkoj državnoj strukturi i političkoj zbilji. Vidjeli smo, također, kako se ni u Belgiji ti procesi ne mogu smatrati jednom zasv-
gda dovršenim i da u potpunosti nisu zadovoljeni interesi i očekivanja svih strana.⁸⁹

Uostalom, ti procesi i nisu shvaćeni kao da je postignuto ostvarenje jednog *modela* koji bi odgovorio na sve probleme. On je ostvaren na taj način “da na svojoj sadašnjoj razini ne može biti ponovno upitan od neke suviše pristrane većine”.⁹⁰

I na kraju, ali ne kao manje važno, već upravo obrnuto, na pitanja (a)terito-rijalnosti federalizma nadovezuje se osjetljivo pitanje odnosa između države i nacije.

Iznijeli smo gledišta o Švicarskoj kao “državi bez nacije”, “anacionalnoj državi” ili pak kao “političkoj naciji”.

Također smo dotaknuli problem belgijske nacije.

U Švicarskoj se danas, i uz naznačene procese “tihe belgizacije” i stvaranja jezičnih blokova, njezino stanovništvo i dalje po nacionalnoj pripadnosti može ne

⁸⁶ Isto, str. 105.

⁸⁷ Ovdje ne vrijedi načelo da savezni zakoni pobijaju pokrajinske (*Bundesrecht bricht Landesrecht*), već kumulativno načelo *ratione materiae* i *ratione loci*. Paralelni parlamenti, zajednica i regija, uz federalnog zakonodavca, donose vlastite akte sa zakonskom snagom koji podliježu nadzoru Arbitražnog suda. Taj sud ima dvanaest članova od kojih su šestorica Frankofoni a šestorica Flamanci. Svaka jezična skupina ima svoga predsjednika, koji se svake godine rotiraju na funkciji predsjednika Arbitražnog suda.

⁸⁸ Etienn Grosjeanu, n. d., str. 49.

⁸⁹ Naznačena tendencija u Flandriji za odvajanjem u prvi plan istura problem Bruxellesa, kojem u biti najviše odgovara i koristi belgijski personalni federalizam. To je oko 10% ukupne populacije, dok ostali žive u svojim regijama i podliježu teritorijalnom federalizmu. U eventualnoj podjeli Belgije na dva dijela Flamanci Bruxelles vide kao “europski distrikt”, kojim bi u jednakom razmjeru upravljali Flamanci i Valonci. Ovi potonji, pak, u slučaju razdvajanja Bruxelles vide u okviru Valonije, što opet Flamanci ne bi mogli prihvatiti!

⁹⁰ Etienn Grosjeanu, n. d., str. 49.

osjećati ni Nijemcima ni Francuzima ni Talijanima, iako je po svom podrijetlu dio velikih susjednih nacija i govori istim jezikom.

U Bosni i Hercegovini je problem složeniji što se pripadnici Hrvata i Srba u Bosni i Hercegovini najvećim dijelom smatraju pripadnicima jedinstvenih nacija, koje žive u dvjema državama,⁹¹ te je pitanje stvaranja jedinstvene bosanskohercegovačke nacije ravno utopiji. Izlaz iz ove situacije neki vide u tzv. "građanima-spojnicama",⁹² odnosno dvostrukom identitetu i lojalitetu (državljanstvu) kao mogućem rješenju.⁹³

U svakom slučaju iskustva švicarskog i belgijskog federalizma, bolje reći procesa federalizacije i stalnog adaptiranja složenoj i promjenljivoj društvenoj zbilji, mogu biti od koristi i Bosni i Hercegovini, ne toliko u smislu da se modeli i institucionalna rješenja kao gotovi mogu transplantirati u Bosni i Hercegovini, jer to je, uostalom, nemoguće iz razloga koje smo već naveli.

Vrlo je važno shvatiti kako je to složen i dugotrajan proces konsenzualne, konkordatske demokracije, koji podrazumijeva dugotrajne promjene i dogradnju sustava u mirnim uvjetima.

Složenost tih sustava i neka specifična rješenja mogu biti inspiracija i putokaz i za eventualnu promjenu ili nadogradnju postojećeg ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini.

Uz navedene razloge kako neka načela preuzeta iz cjelovitog modela mogu biti od pomoći u procesu demokratizacije (kao što su kompromis kao način rješavanja političkih sukoba, konsenzualna demokracija, maksimalna autonomizacija društvenog i političkog života, priznavanje razlika i sl.), posebice se nameće paralela između Belgije i Bosne i Hercegovine u smislu kombiniranja teritorijalnog i personalnog (neteritorijalnog) elementa složenoga federativnog oblika.

To bi mogao biti jedan od prvih pravaca mogućih ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini.

⁹¹ Jedna nacija može živjeti u više država (u različitom državnopravnom statusu), kao što se i jedna država može sastojati od više nacija (opet u različitom statusu). Vraćamo se na pitanje odnosa države i nacije i razlikovanja države nacije, nacionalne države i multinacionalne države.

⁹² Termin koji uzima Urs Altermatt. Originalni termin autora glasi "Bindestrih", što označava crticu koja spaja dvije riječi, a ovdje dobiva simboličan značaj (Italo-Švicarci i sl.). Usp. Urs Altermatt, n. d., str. 161.

⁹³ Jasno je, međutim, da dvostruki identiteti radaju napetosti, jer će se uvijek sporiti koja je strana spojnice važnija.

Swiss and Belgian Federalism in Relation to Bosnia and Herzegovina

Summary

Federation, as a complex form of state order, is unavoidable in some cases. The opinion that federalism does not require multinationality prevails, but on the other hand, multinationality simply implies some form of a federal state.

The complex constitutional structure, and the political reality of Bosnia and Herzegovina present a special example of federalism as "a complex response to a complex reality". In the paper the author presents some experiences of Swiss and Belgian federalism, and, in relation to Bosnia and Herzegovina, especially points out the Belgian model and personal (non-territorial) federalism, as one of possible fingerposts for possible constitutional changes.