

UDK 342.24 (497.6)  
izvorni znanstveni rad  
primljen 24. listopada 2000.

Dr. sc. Zvonko MILJKO, docent,  
Pravni fakultet u Mostaru i dopredsjednik Ustavnog suda BiH

## ISKUSTVA FEDERALIZMA I BOSNA I HERCEGOVINA

Autor u radu analizira općenita iskustva federalizma u usporedbi s današnjom složenom državnom strukturom u Bosni i Hercegovini.

Washingtonski i daytonski akti, koji su u određenom smislu bez presedana u svjetskoj povijesti ustavnosti i državnosti, otvaraju niz složenih pitanja ne samo unutaršnjeg državnog uređenja Bosne i Hercegovine nego i međunarodne zajednice i međunarodnog prava.

Opća karakteristika bi bila stanje svojevrsnog provizorija, teško funkcioniranje postojećeg uređenja i nužnost harmonizacije kroz nove ustavne promjene koje bi otvarale put za eventualno donošenje pravoga narodnog ustava.

### I.

Federalizam je, poput demokracije ili republikanizma, klasični termin, koji priziva mnoga značenja i producira mnoge argumente među istraživačima koji ga različito definiraju. Neki od njih ističu kako se "usuđuju tvrditi da su koncepti federalizma i ustavne vladavine među najfundamentalnijim koncepcijama političke teorije, a da još uvijek nismo potpuno prodrli u njihove pune implikacije, kao što to nismo uspjeli niti kod teorije evolucije".<sup>1</sup>

Što je doista tako mistično u fenomenu federalizma da je on do danas predstavljao jednu od najsloženijih tema ustavnopravne i političke znanosti? Ambivalentna priroda federalizma uvjetovala je i ambivalentan odnos prema njemu samom. Od pojave prve suvremene federacije u svijetu, u liku Sjedinjenih Američkih Država, do danas stalno je prisutno osjećanje sukoba između "federalista" i "antifederalista". Ta suprotstavljanja u današnje vrijeme, međutim, poprimaju posve drukčija obilježja u odnosu na probleme vezane uz nastanak američke federacije. U malobrojnim etabliranim federativnim državama današnjice<sup>2</sup> propituju se vrijednosti i nedostaci federalizma kao takvog. Na pitanja, postoji li vrijednost inherentna federalizmu kao takvom i postoje li ciljevi koji se mogu postići isključivo federalizmom?<sup>3</sup> - dobivamo različite odgovore.

<sup>1</sup> Vincet Ostrom, *Politička teorija složene republike*, Zagreb 1989., str. 64.

<sup>2</sup> Od dvije stotine postojećih država u svijetu samo desetak postotaka ima federativna državna uređenja.

<sup>3</sup> Franz Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb 1992., str. 180.

Uvjetno bismo ih mogli svrstati u dvije velike skupine. Jedni federalizam uzimaju kao vrijednost *per se*, dovodeći ga u izravnu vezu s konceptima slobode i demokracije. Drugi imaju potpuno negatorski pristup, odričući federalizmu svaku vrijednost i navodeći brojne njegove nedostatke. U golemom bogatstvu literature na ovu temu s pravom bi se mogla postaviti poznata maksima Publiusa Terentiusa: "*Nihil est dictum, quod non sit dictum prius*"! Pa ipak, na ovom mjestu želim istaknuti neka teorijska stajališta, koja se na poseban način mogu reflektirati na današnji osebujni federalizam u Bosni i Hercegovini.

Polazim od jednostavnog poimanja kako nije moglo biti niti federalizma (federacije) u zbilji bez teorije federalizma. Neka od tih stajališta su neupitna i imaju gotovo aksiomatsku snagu, dok druga povlače i dalje za sobom niz prijevora.

U razvitku federalizma zapažala se jedna dominantna crta. Ona se odnosila na sveprisutnu tendenciju u jačanju *centripetalnih silnica*, odn. pojačane centralizacije, uz istodobno slabljenje uloge federalnih jedinica u federaciji. U teoriji je nastao i pojam "*savezna unitarna država*" kao pravi *contradictio in adjecto*.

Međutim, nitko nije mogao osporiti da ono što razlikuje unitarnu državu od federacije predstavljaju federalne jedinice i uz njih vezan problem raspodjele mjerodavnosti i njihova sudjelovanja u vlasti savezne države, praćene dvostupanjskom ustavnošću.

Konstitutivni (sastavni) elementi federacije su tako građani (jedinstvenost) i federalne jedinice (posebnost). Za razliku od nje, konstitutivni elementi unitarne države su samo građani. Kako smo istaknuli da, *per definitionem*, nema federacije bez federalnih jedinica, to je teritorijalna komponenta, *volens-nolens*, na poseban način uključena u federativno strukturirane države.

Razlozi za formiranje federacije, a time u određenim slučajevima i federalnih jedinica (devolucija), mogu biti različiti (etnički, povijesni, zemljopisni, ekonomski, prometni i ostali). U tom smislu se ističe kako federalizam ne traži multinacionalnost, ali da s druge strane multinacionalnost u jednoj državi traži federaciju kao oblik njezina državnog uređenja.

Pitanje je treba li u tim multinacionalnim federacijama, u kojima dominira upravo etnički moment, etnička struktura dobiti svoje teritorijalno obilježje u vidu formiranja posebnih federalnih jedinica. Mišljenja se u tom pogledu potpuno razilaze. S jedne strane se smatra da povijesno iskustvo razvitka federalizma u svijetu pokazuje ne samo da je on uspješan samo u nacionalno homogenim državama već i u onim slučajevima gdje su crte etničkih i drugih podjela u društvu tako isprepletene da se ne poklapaju s granicama federalnih jedinica.<sup>4</sup> S druge strane, smatra se suprotno - da federativno uređenje koje se u slučaju višenacionalnog sastava jedne države gotovo samo po sebi nameće i gdje svako drugo rješenje, bilo unitarno ili čak federativno, ali takvo u kome podjela na federalne jedinice ne odgovara višenacionalnom sastavu, ne može zadovoljiti i predstavlja izvor stalnog nezadovoljstva i sukoba.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Usp. Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998., str. 286.

<sup>5</sup> Usp. Miodrag Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 1973., str.48.

I na kraju ovog svojevrsnog odabira teorijskih aspekata federalizma želim istaknuti još jedan. To je pitanje odnosa između federalizma i demokracije. I ovdje, kao i u većini slučajeva, pojavljuje se tipično federalističko dvojstvo. Jedni gotovo stavljaju znak jednakosti između federalizma i demokracije smatrajući da demokracija i federalna država idu jedna s drugom, čak da je federalna država nužna za demokraciju. Drugi pak govore o očitoj povezanosti federalizma i antidemokratičnosti.<sup>6</sup>

Međutim, ovdje želimo istaknuti jednu primjedbu ove naravi, a ona se odnosi na isticanje teze kako federalizam u biti negira temeljni postulat demokracije iskazane načelom "jedan čovjek - jedan glas" i da umjesto toga izjednačava određene skupine odnosno kolektivite. Neki kao najveću negativnost federalizma vide upravo u tome što on omogućava manjinama da većini nametnu svoju volju i time nameću visoke troškove svima, osim povlaštenoj manjini.<sup>7</sup> Ako bi ovakav stav imao osnove u nekoj jednonacionalnoj federaciji, on u multinacionalnim federacijama ima posve drukčije značenje.

Prigovor takve naravi glasio bi da liberalni zahtjev, a danas posvuda poštovano načelo za jednakošću svih građana, krije u sebi zamke ukoliko se primjenjuje u društvu u kojem postoje skupne razlike, a samim tim potencijalno povlaštene i deprivirane skupine. To liberalno načelo krije opasnost da se jednakost shvati kao istost i da se u pluralnom društvu forsira homogenost građanstva, što u danim okolnostima znači nametanje vrijednosti, kulture, stila i načina života vladajuće (većinske) skupine ostalima, a sve u ime opće volje i općeg dobra.<sup>8</sup> Ovo vrijedi posebice u višenacionalnim državama, gdje se upravo kroz ustavne aranžmane i federativne strukture nastoji osigurati puna jednakost i nacionalna ravnopravnost postojećih nacionalnih skupina.

## II.

Ma koliko široko ulazili u raščlambu ovog problema, ostajemo duboko uvjereni da se u biti radi(lo) o državi, tako da bi se moglo slobodno kazati da je govor o federalizmu govor o državi.

Federalizam je, prije svega, oblik organiziranja države i on je u biti vezan za državu. Prema jednom širem, više sociološko-političkom značenju, federalizam je podrazumijevao različite stupnjeve federalnog organiziranja izvjesnih političkih subjekata, od personalne i realne unije do konfederacije i federacije. Također i mnoge nepolitičke, odnosno nedržavne asocijacije vežu se uz pojam federalizma.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> U Njemačkoj je to bio Konstantin Franz, Vidi njegovo djelo "Der Foederalismus als das leitende Princip für die sociale, staatliche und internationale Organisation....", Mainz 1879.

<sup>7</sup> Usp. William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown & Co. Boston 1964.

<sup>8</sup> Usp. Iris Marion Young, *Politička zajednica i razlike među grupama: kritika ideala univerzalnog građanstva*, *Politička misao*, Vol. XXVIII. No.1., Zagreb 1991., str. 206.

<sup>9</sup> Mnogi nevladini entiteti se nazivaju federalnim imenom (sindikati, političke partije), ali i same "asocijacije država su federalni sistemi, kao Ujedinjene Nacije i Vijeće Europe". Usp. Max Frenkel, *Federal theory*, The Australian National University, Cambera 1986., str. 56.

I mnoge druge asocijacije, kao što su športske, vjerske i sl. imaju taj naziv. Od FIFE ili UEFA, koje u svom imenu sadrže riječ federacija, do recimo Međunarodne novinske federacije, Katoličke biblijske federacije, Federacije američkih znanstvenika ili Nacionalne federacije američkih Hrvata.

Međutim, ovdje nas prvenstveno zanima onaj pojam federalizma koji je u tradicionalnoj političkopravnoj teoriji odnosi upravo na jedan model državnog uređenja, odnosno uređenja jedne složene države. Prema ovom shvaćanju, federalizam se izjednačuje s federalnom, odnosno federativnom državom.<sup>10</sup>

Složenost takve države odnosi se, prije svega, na činjenicu što su njezini konstitutivni elementi ne samo građani, kao što je slučaj kod unitarne države, već pored njih to su i federalne odnosno sastavne jedinice federacije.

I one su same za se priskrbile naziv države jer su, u pravilu, ustavotvorne i imaju vlastite ustave. A tamo gdje je ustav, tu je i država. Ne ulazeći ovdje u to kakva je bit te državnosti,<sup>11</sup> i sama pomisao na postojanje "država u državi" upućuje na temeljnu abnormalnost ovog oblika i njegov i inicijalni i potencijalni državni karakter.

Prve dvije suvremene federacije u svijetu su rezultat kompromisa - Sjedinjene Američke Države i Švicarska.

Rezultat tog kompromisa je bio hibrid unitarne države i konfederacije: federacija.<sup>12</sup> Nije stoga slučajno što mnogi za ovaj pokušaj križanja ovih elemenata, na primjeru prve moderne federacije u svijetu, vezuju i pojam "američki eksperiment".

Vrlo važno je na ovom mjestu podsjetiti se na navedeno pitanje federalizma i stvaranja nacije odnosno države, što je u američkom i donekle švicarskom slučaju identično, ali ne i s primjerima federaliziranja na europskom tlu, prije svega kada se radilo o višenacionalnim federacijama.

Bit problema iskazivala se kroz sveobuhvatnu ideju da više od jedne vlasti postoje na istom teritoriju, od kojih svaka ima vlastitu ustavnost i predstavlja zaseban pravni poredak.

Rasprave o vrijednosti savezne države su se često vodile na čisto filozofskom i doktrinarnom planu. Pristaše "monističkog" shvaćanja svijeta i društva su isticali da je politička osnova svake države jedinstvo i monizam političkog sustava i vlasti. To je ono gledište koje je još izrazio Hobbes, po kojem je država sustav jednoobraznoga apsolutnog vršenja jedine i najviše sile. Otuda je država unitarna po prirodi i mora unitarna biti po svome uređenju. Do istog shvaćanja dolaze i sve one filozofske koncepcije koje državu smatraju kao više idejno jedinstvo (Hegel), ili više moralno jedinstvo (Fichte), odnosno više organsko jedinstvo (Spenser).

<sup>10</sup> Kako se termini "federalni" i "federativni" u ovom smislu često rabe u istom značenju, zanimljivo je gledište po kojem između njih postoji bitna razlika. Riječ je o dvije formacije: prva na "t" - federacija, federativni (fédération, fédérateur, fédératif), koja stavlja naglasak na centripetalni aspekt; i druga formacija na "l" - federalizam, federalni (fédéralisme, fédéraliste, fédéraliser), koja označava centrifugalne tendencije! Ups. Bernard Voyerne, *Histoire de l'idée fédéraliste*, Paris 1976., str. 63.

<sup>11</sup> Ovo usporedno korištenje termina "država" za saveznu državu i federalne jedinice ima uglavnom historijsko i ideološko podrijetlo i karakter. Ali ovaj paralelizam u upotrebi termina država ima niz posljedica koje utječu da se federalizam mijenja i približava konfederalizmu.... Zato treba istaknuti da je federacija država u punom smislu, iako složena, a republike (federalne jedinice) para ili protodržave. Usp. Jovan Đorđević, *Deset ogleda o otvorenim pitanjima političkog i pravnog sistema*, Beograd 1986., str. 86.

<sup>12</sup> Max Frenkel, nav. dj., str. 154.



Na temelju ovih stajališta federacija bi, prema nekima, bila "niži tip države" ili "nenormalni oblik države" (Heler), ili samo jedna varijanta unitarne države.<sup>13</sup>

Ne tako duga povijest suvremenog federalizma (federacije), duga nešto više od dva stoljeća, upućuje ne samo na pitanja uzroka njegova nastanka nego i na pitanje njegove vrijednosti sve do upita nije li federalizam prevladan, odnosno je li njegovo vrijeme prošlo?

Isto kao i u vrijeme njegova nastanka, kroz cijelo ovo stoljeće, vodila se što prikrivena što otvorena polemika između novih "federalista" i "antifederalista". Emfatički Proudhonov zaziv kako će dvadeseto stoljeće otvoriti eru federalizma ili će čovječanstvo ponovno stupiti u tisućugodišnje čistilište doživjet će na kraju ovog stoljeća istu sudbinu kao i bit filozofskih stajališta ovog "navodnog federalista".<sup>14</sup>

Ali i mnogi drugi istinski federalisti bili su skloni tvrdnji kako je federalizam identičan demokraciji ili slobodi, koji nedvojbeno sam po sebi predstavlja lijepu riječ i pojam, koji podrazumijeva u sebi i širi duh tolerancije, slobode, pluralizma na račun neslobode, autoritativnosti i centralizma.<sup>15</sup>

Drugi mu pak odriču svaku vrijednost i nalaze mnoge nedostatke, od kojih se najčešće izdvajaju njegova izravna oprečnost temeljnim postulatima demokracije, uz to i velika kompleksnost, proturječnost i kompliciranost, gdje je sam konflikt interesa ugrađen u njegove institucionalne sklopove.

Na pitanje postoje li vrijednosti inherentne federalizmu kao takvom (ili mane), Franz Neumann odgovara kako je svaka rasprava o vrijednostima federalizma u apstraktnom smislu besmislena: "Nema nikakvih vrijednosti koje bi pratile federalizam sam po sebi, tako da se federacija ne može uspješno braniti sa stajališta kako je neizbježna tendencija svake unitarne države prema jačanju političke represije."<sup>16</sup>

Na pitanje zašto ipak federacija i ima li ikakve razlike između nje i unitarne države, ako u federaciji "pravnici, a posebno ustavni pravnici, imaju malo više posla nego u unitarnoj državi"<sup>17</sup>, odgovor treba tražiti mogu li se neki ciljevi postići samo pomoću federalizma, odnosno je li on u tom pogledu nuždan i jedino prikladan odgovor?

<sup>13</sup> Usp. Jovan Đorđević, *Osnovna pitanja federalne države*, Beograd 1940., str. 170.

<sup>14</sup> Franz Neumann piše kako "njegova teorija federalizma nema ničeg zajedničkog s federalnom državom; to je zapravo čista negacije takve države". Usp. F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb 1992., str. 182.

<sup>15</sup> Poznata je misao švicarskog filozofa Denisa de Rougemonta koji je federalizam izravno suprotstavljao totalitarizmu: "Totalitarizam je tvrd i jednostavan, kao rat, kao smrt. Federalizam je složen i suptilan, kao mir, kao život". Navedeno prema: Branko Smerdel, "Suprotstavljanja oko federalizma u suvremenoj američkoj političkoj teoriji", Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 37, br. 2, 1987., str. 234.

U ovom radu je dat pregled teorijskih konvergenzi i sukoba oko federalizma, s jednim i drugim predznakom.

<sup>16</sup> Franz Neumann, nav.dj., str. 194.

<sup>17</sup> Riječi su jednog od suvremenih "antifederalista" Williama Rikera. Navedeno prema: Branko Smerdel, nav. dj., str. 231.

Kritika federalizma kao "ekstravagantnog i neefikasnog oblika vladavine, koji je opravdan samo tamo gdje je čvršći oblik organizacije praktično neprimjenjiv... te da ga nitko ne bi želio da ima ako ikako može da ga izbjegne"<sup>18</sup> implicira pitanje je li u određenim situacijama federalizam "nužnost"?

Kritizirajući Whearov "juridički pristup", William Livigston je tvrdio kako bit federalizma ne leži u institucionalnoj ili ustavnoj strukturi već u samom društvu. Federativno uređenje predstavlja "sredstvo putem kojeg su federativne karakteristike društva uobličene i zaštićene"<sup>19</sup>.

Drugim riječima kazano, federativne institucije u tom pogledu predstavljaju "kompleksan odgovor na kompleksnu političku stvarnost, na osnovi izbora izvršenog u skladu s načelom relativne prednosti, koja se sastoji u traganju za boljim, ali ne i posve ispravnim solucijama. Na taj način ona omogućuje jedinstvo i tamo gdje bi drukčija ustavna rješenja vodila raspadu zajednice"<sup>20</sup>.

Od svih mogućih razloga koji su djelovali na uspostavu federativnih država - historijsko-politički, zemljopisni, gospodarski, etnički - ovi posljednji imaju posebno značenje.

Gotovo aksiomsku snagu imalo je stajalište da federalizam ne traži multinacionalnost, ali s druge strane multinacionalnost traži neku formu federativne države. Tvrdilo se da rješavanje nacionalnog pitanja bez federativnog oblika državnog uređenja jednostavno nije moguće.<sup>21</sup> Unitarno državno uređenje ne bi u tom smislu predstavljalo rješenje za višenacionalnu državu, bez obzira na stupanj decentralizacije u njoj, te se tu federalizam jednostavno nameće sam po sebi. Međutim, iskustva dosadašnjih multinacionalnih federacija u tom pogledu ne ulijevaju nadu, pogotovu što pregled povijesnog razvitka federalizma u svijetu pokazuje da je on uspješan samo u nacionalno homogenim državama.<sup>22</sup>

J. S. Mill je svojedobno postavljao upitnim uopće kategoriju slobode u multinacionalnim zajednicama, ali je i dodao da takvim zajednicama ne preostaje ništa drugo nego da tu "nužnost pretvore u vrlinu."<sup>23</sup> Na koncu, svekoliko teorijsko i praktično iskustvo federalizma u svijetu nužno je da bi se mogla iznaći adekvatna ustavna rješenja za složenu bosanskohercegovačku situaciju. Pred njom je veliki upit koji je W. Wilson vezano za Švicarsku iskazao riječima - da su Nijemci, Talijani i Francuzi, poštujući uzajamno svoje slobode, uzajamnom pomoći i poštovanjem stvorili zajednicu u isto vrijeme slobodnu i čvrstu.

<sup>18</sup> Ivor Jennings, *Some Characteristics of the Indian Constitution*, str. 55., navedeno prema: Miodrag Jović, *Savremeni federalizam*, Beograd 1973., str.37.

<sup>19</sup> William S. Livingston, *A Note on the Nature of Federalism*, u: J. Peter Meekinson (ed.), *Canadian federalism: Myth or Reality*, Methuen, Canada 1968., str. 22.

<sup>20</sup> Smiljko Sokol-Branko Smerdel, *Organizacija vlasti*, Zagreb 1988., str. 231.

<sup>21</sup> Usp. Ivan Kristan, *Federalizam i nacionalno pitanje*, u Zborniku: *Federacija i federalizam*, Niš 1987., str. 142.

<sup>22</sup> Usp. Smiljko Sokol-Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, Zagreb 1998., str. 286.

<sup>23</sup> John Stuart Mill, *Izabrani politički spisi*, II. svezak, Zagreb 1989., str. 163.

Kontradiktornosti samog federalizma povezane s višenacionalnom komponentom bivaju još izraženije ako se u obzir uzme konstatacija da za "federalne zajednice u posljednjih stotinu godina vrijedi ono što možda ranije nije bio slučaj: federalni oblik države uvijek je unitarna država koja se raspada, ili tek nastaje."<sup>24</sup>

U tom pogledu često isticana "delikatna ravnoteža" federalizma pokazivala se najčešće kao iluzija. J. J. Rousseau je pisao: "Kada je vaga u savršenoj ravnoteži, dostatna je i jedna slamčica da je pomakne..." Svekoliko iskustvo federalizma potvrđuje da je on pokazivao sve veći stupanj centralizacije, ili je pak dovodio do samoraspada. Federalizam traži svojevrsni duh kompromisa, uzajamnog povjerenja i poštivanja objektivnih interesa, a povijesno gledano, njega potkopavaju hegemonističke težnje unutar zajednice ili njezino nametanje izvana. Sve ovo bosanskohercegovački projekt čini još više složenijim i zahtjevnijim.

### III.

Svi ovi aspekti složenog fenomena federalizma posebna obilježja poprimaju u višenacionalnim federacijama.<sup>25</sup> Samorazumljivim se stoga smatra stajalište o nužnosti postojanja osnovnog konsenzusa unutar populacije, a posebno unutar vodećih društvenih snaga o potrebi zajedništva i o osnovnim interesima koji se ostvaruju u federativnoj zajednici. Ako takve svijesti u "konkretnom društvu nema, ili ako ona erodira unutar vodećih društvenih snaga, federativne institucije ne ispunjavaju svoju osnovnu svrhu i u borbi za dominaciju jednih nad drugima, vode u situaciju potpune političke blokade, gdje je često nemoguće ustavnim sredstvima postići rješenje."<sup>26</sup>

Kako su konflikt, kooperacija i konkurencija između federalnih jedinica međusobno, kao i prema federaciji, označeni kao glavne karakteristike ali i mane federalizma, ako izostane kooperacija, federalizam se pretvara u svoju suprotnost i potencira umjesto rješavati sukobe. Nije stoga nikakvo iznenađenje da Alain Gagnom, govoreći o kanadskom federalizmu, postavlja pitanje: "Rješava li uspostavljanje federalnog sustava političke antagonizme, ili ih, pak, konzervira, a možda čak i pojačava?"<sup>27</sup>

Naš interes za složene probleme federalizma, sukladno naslovu ovog rada, vezan je za multinacionalni karakter Bosne i Hercegovine i u svezi s tim problem njezina oblika državnog uređenja. Vidljivo je da federacije mogu nastati na razne načine; također, mogu postojati različiti motivi i ciljevi njihova formiranja. Međutim, bilo da su nastale spajanjem, odnosno udruživanjem do tada posebnih državnopravnih entiteta (što više

<sup>24</sup> F.H. Hinsley, *Suverenitet*, Zagreb 1992., str. 206.

<sup>25</sup> Arsen Bačić govori s obzirom na etničku dimenziju o podjeli federalnih ustavnih sistema na tri glavna tipa: polietnički ili multinacionalni tip, mješovite federacije i monoetničke federacije. *Ustavno pravo, teorija i interpretacija*, Split 1995. str. 213.

<sup>26</sup> Smilko Sokol - Branko Smerdel, *Organizacija vlasti*, nav. dj., str. 22.

<sup>27</sup> Alain Gagnom, *Kanadski federalizam: Operativna ravnoteža*, Sveska Institut za proučavanje nacionalnih odnosa Sarajevo br. 28-29., 1990., str. 75., Slične stavove dijele i drugi autori. Usp. Herman Bakvis, *Federalism and The Organization of Polical Life: Canada in Comparative Perspective*, Quens University, Kingston, Ontario 1987.

odgovara samoj biti federalizma), ili preoblikovanjem dotadašnjeg unitarnog uređenja u federativno,<sup>28</sup> jedan aspekt državnosti nikako se ne može zaobići, a on je predstavljao središnji problem sukobljavanja u Bosni i Hercegovini. Isto onako kako su moderne države inherentno teritorijalne, tako se teritorijalna komponenta ne može nikako zaobići niti u teorijskim, a niti u zbiljskim slikama federalizma.

F. A. Hayek je i bit federalizma vidio u tome što federalizam dezintegrira vlast. Podjela odgovornosti između raznih teritorijalnih autoriteta, podjela koja proizlazi iz federalizma, po njemu je, u jednu ruku, i bolja metoda prevencije koncentracije vlasti jer joj najviše odolijeva.<sup>29</sup> Faktička ratna događanja u Bosni i Hercegovini uključivala su elemente oba spomenuta načina nastanka, ali je izostalo sve ono što se vezuje za razloge, ciljeve i motive nastanka jedne takve složene države.

Nastala primarno pod utjecajem izvanjskih snaga, u trenutku formiranja značila je odsutnost onih elemenata koje federalizam pretpostavlja. To su prije svega zajednički interes, temeljen na dogovoru i kompromisu, kao i dragovoljnost koja se podrazumijeva sama po sebi u takvim slučajevima. Često je isticano kako bez volje za kooperacijom, koja predstavlja samu bit, nema niti može biti istinske federacije.

Za nastanak posebnih država koje će biti organizirane kao federacija, potreban je prethodni istinski konsenzus njezinih sastavnih dijelova. U multinacionalnim federacijama kao jedna od pretpostavki za njihovo postojanje, spominjane su uzajamne simpatije između različitih skupina, kao i izvjesna spiritualna klima i uopće jedan "federalni duh". Federalizam traži duh kompromisa, uzajamnog povjerenja te poštovanja objektivnih interesa i prihvaćenih pravila igre, traži i određenu žrtvu, ponekad popuštanje, i bez toga duha federalizma i svojevrsne solidarnosti, u kojoj su pomiješani i elementi razuma ali i osjećaja, zajednica je često osuđena na propast. Jedna istinska federacija će imati veće izgleda za uspjeh ako zaista osigura i teži suradnji, koordinaciji, razumijevanju i ravnoteži među entitetima. Uvidjelo se također da je prednost onih federacija u kojima nema velikih razlika u moći, potencijalima federalnih jedinica, kao i onih koje imaju više federalnih jedinica.

Najfragilnije su one sa dvije ili pak tri federalne jedinice. Nadalje, federalizam iznad svega potkopava i na kraju najčešće uništava pravna hegemonija jednih protiv drugih, ustavne povlastice za jedne i podređen položaj za druge. Bez pune ravnopravnosti kako federalnih jedinica, tako i svih njenih građana, nema federacije. Svaka "asimetričnost" u tom pogledu u konačnici dovodi do njezina sloma. Isto tako, povijesno iskustvo pokazuje da je, u pravilu, dolazilo do raspada federacija koje su bile nametnute izvana i koje bi trajale samo dok je trajala vanjska sila koja ih je držala. Niti jedna od pretpostavki, na žalost, nije išla u prilog Bosni i Hercegovini.

Akti kojima je uspostavljena postojeća ultrakomplicirana državna struktura i postojeći ustavni poredak po nekima su primarno dokumenti jednog prijelaznog stanja,

<sup>28</sup> R.L. Watts je koristio termine agregacije i devolucije, za ova dva načina nastanka federativnih država u *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford 1966., str. 115.

<sup>29</sup> F.A. Hayek, *Politički ideal vladavine prava*, predgovor Arsen Bačić, Nekoliko napomena o životu i djelu Friedricha A. Hayeka, Zagreb 1994., str. 11.



nastalog temeljem mirovnog ugovora, radi potrebe uređenja temeljnih odnosa do normalizacije, kada bi predstavnici naroda Bosne i Hercegovine trebali donijeti u pravom smislu narodni ustav.<sup>30</sup> Pred njima ostaje izazov da u budućim pokušajima dogradnje ustavnog sustava, mirnim putem i demokratskim postupanjima, "nužnost pretvore u vrlinu". Mogli bismo se složiti da je "vjerojatno da takva uređenja dolaze na kraju procesa koji se korak po korak i pragmatično razvija, prije nego što su proizvod nagodbe ili ugovora koga prihvaćaju ključni akteri u smislu novog okvira za rješavanje sukoba."<sup>31</sup>

#### IV.

Što, na kraju, kazati o federalnim strukturama danas u Bosni i Hercegovini ?

Njezina devolutivna transformacija iz unitarne u federativnu državu, u krajnje nepovoljnim uvjetima raspada bivše Jugoslavije i rata u samoj Bosni i Hercegovini, uz presudnu ulogu međunarodne zajednice, dovela je do nastanka krajnje složene državne strukture i specifičnog mješovitog sustava ("*crossbred systems*"), s naglašenom asimetričnošću. Izmiješani teritorijalni i ateritorijalni (nacionalni) elementi, nakon washingtonskih i daytonskih akata, na razini državne vlasti proizveli su neuravnoteženost između predstavljanja nacionalnih zajednica, federalnih jedinica i samih građana. Odlika toga jest dvoentitetska poslijedaytonska Bosna i Hercegovina (Federacija Bosne i Hercegovine, koju čini deset županija koji po Ustavu nemaju nacionalni predznak, ali isti Ustav priznaje županije s bošnjačkim i hrvatskim većinskim pučanstvom kao i županije sa zasebnim režimom; i Republika Srpska, kao drugi entitet). Sve to je iskazano kroz trostupanjku ustavnost Bosne i Hercegovine i njezinih trinaest postojećih ustava.<sup>32</sup>

Svjesni smo činjenice da je Bosna i Hercegovina daleko od ustavne države u kojoj je danas, kao i jučer, središnji problem postizanje ravnoteže između koordinacije i kontrole odnosa između organa vlasti koja bi ne samo čuvala slobodu pojedinca već i osiguravala da vlast svojim građanima bude u stanju osigurati sve one bitne servise bez kojih nema opstanka modernog društva. Stanje prijelaznoga razdoblja, odnosno svojevrsnog provizorija, potenciranog navedenim proturječjima i nedorečenostima postojećih ustavnih rješenja, tražit će i u budućnosti nove ustavne promjene ili eventualno donošenje pravog narodnog ustava za Bosnu i Hercegovinu. Postoje gledišta po kojima to moraju uraditi sami narodi i građani Bosne i Hercegovine sami, i na taj način iznaći vlastiti *modus vivendi*, u nastojanju da stvore ne idealnu državu nego realnu državu, koja će odgovarati našoj odista složenoj i proturječnoj zbilji.

U svakom slučaju, kako je primijetio jedan autor, "potraga za nositeljem pozitivnoga suvereniteta u Bosni i Hercegovini je otvorena. Svijet čeka na njezin ishod!"<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Smiljko Sokol - Branko Smerdel, *Ustavno pravo*, nav. dj., str. 299.

<sup>31</sup> Richard Jay, Nationalism, federalism and Ireland, u: *Federalism and Nationalism*, ed. Murray Forsyth, Leicester University Press, Leicester, London 1989., str. 249.

<sup>32</sup> Upućujem na odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda, koja se, po mom mišljenju, najvećim dijelom upravo odnosi na ovu kompliciranu strukturu državnog uređenja Bosne i Hercegovine. V. Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 23/2000.

<sup>33</sup> Arsen Bačić, "O nekim pretpostavkama institucionalizacije prava i sloboda u Ustavu Bosne i Hercegovine", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, No. 11, Mostar 1998., str. 124.

### Summary

In this article the author analyses general experiences of federalism in comparison to the present complex governmental structure in Bosnia and Herzegovina.

Washington and Dayton agreements, which are in a certain sense without precedent in the global history of constitutionality and statehood, open up numerous complex questions in relation to internal governmental framework of Bosnia and Herzegovina and to international community and international law.

The general characteristic is the one of certain provisorium, difficult functioning of the existing structure, and necessity of harmonisation through new constitutional changes which would open the path for eventual passing of a real peoples constitution.