

Goran Marković\*

## Federalizam i konsocijacija u ustavnom sistemu BiH

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Da li je Bosna i Hercegovina federalna država?

### 3. Odnos federacije i konsocijacije

### 4. Odnos konsocijacije i federacije u Bosni i Hercegovini

### 5. Zaključak

#### 1. Uvod

Bosna i Hercegovina je specifična po tome što je njen ustavni sistem zasnovan na dva oblika države koji se vrlo rijetko istovremeno javljaju. To su oblik političkog režima konsocijativne demokratije i federalni oblik državnog uređenja. Sama činjenica da su Ustavom Bosne i Hercegovine normirana ova dva oblika države, stvara izvjesne nedoumice, kako u teoriji ustavnog prava, tako i u političkoj praksi. Prva nedoumica jeste da li Bosna i Hercegovina ima federalni oblik državnog uređenja. Ta nedoumica je najviše ideološki uslovljena, jer autori uglavnom ne žele da Bosna i Hercegovina ima ovaj oblik državnog uređenja, pa iz te želje izvode „teorijske“ zaključke o ovom obliku. Nedoumica je, međutim, uslovljena i posebnostima ustavnog uređenja koje neminovno proističu iz činjenice da se jednom od ovih oblika na izvjestan način daje prednost.

Cilj ovog rada je da dokaže nekoliko hipoteza: (1) Bosna i Hercegovina je federalno uređena država; (2) iz činjenice da je njeno društvo podijeljeno proističe nužnost političkog režima konsocijativne demokratije; (3) ustavni sistem je zasnovan na kombinaciji ova dva oblika države, s tim što izvjesnu prednost imaju konsocijativni mehanizmi nad načelima federalne države.

Da bih dokazao ove hipoteze, korišću pozitivnopravni, politikološki i uporedni metod. Analiza ne može biti zasnovana samo na analizi ustavnog teksta, ili i drugih pravnih akata, kojima se ustavni principi detaljnije uređuju, jer se funkcionisanje države, posebno njenog političkog režima, ne može zasnivati samo na pravnom metodu. Takva analiza nužno bi bila statična i ne bi ništa govorila o jednom ustavnom sistemu, osim o ustavnom tekstu.

---

\* Autor je vanredni profesor ustavnog prava na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu.

## 2. Da li je Bosna i Hercegovina federalna država?

Teorija ustavnog prava poznaje dva oblika državnog uređenja: unitarno i federalno. Mjerilo razlikovanja je jasno: vršenje državne vlasti na jednom ili na dva nivoa.<sup>1</sup> Izuzetno, u federalnoj državi državna vlast može biti vršena i na više nivoa, ali to je izuzetak. Bosna i Hercegovina je upravo takav izuzetak, mada nije prvi poznati izuzetak u ustavnoj istoriji.<sup>2</sup> Federalna država ima sljedeća obilježja:<sup>3</sup> (1) pluralni ustavni sistem, koga čine ustavni sistem federalne države i ustavni sistemi federalnih jedinica; (2) hijerarhijski odnos ustavnih sistema federalne države i federalnih jedinica, tako da je prvi nadređen drugima, što znači da postoji samo jedan, ali složen, ustavni sistem;<sup>4</sup> (3) podjela nadležnosti između federalne države i federalnih jedinica, koja je izvršena federalnim ustavom, uz pravilo, od koga ima izuzetaka, da je pretpostavka nadležnosti ustanovljena u korist federalnih jedinica; (4) federalne jedinice su kvazidržave, zato što imaju svoje ustavne sisteme, organizaciju državne vlasti i područja samostalnog djelovanja, ali nisu države, jer državnoj vlasti koju vrše nedostaje svojstvo suverenosti; (5) federalne jedinice imaju pravo na samoorganizovanje; (6) federalne jedinice su predstavljene u federalnim organima, i to neposredno u federalnom parlamentu, dok u drugim federalnim organima mogu biti predstavljene, ali se ne traži nužno paritetno predstavljanje;<sup>5</sup> (7) federalne jedinice nemaju pravo secesije, osim u nekoliko federalnih država, koje predstavljaju izuzetak od pravila.

Kad se analizira ustavni sistem Bosne i Hercegovine, uočavaju se skoro sva obilježja federalne države. Bosna i Hercegovina ima pluralni ustavni sistem, koji je sastavljen od ustavnih sistema Bosne i Hercegovine, entiteta i kantona. U suštini, Brčko Distrikt ima svoj pravni sistem, premda nema položaj entiteta, odnosno federalne jedinice, mada mu se znatno približava.<sup>6</sup> Čim je prisutna pluralnost ustavnog sistema, država ne može biti unitarna, jer u unitarnoj državi, državna vlast se vrši samo na jednom, centralnom nivou. Neke funkcije državne vlasti mogu biti vršene na subcentralnim nivoima i u državama koje nisu federalne, kao što je slučaj u regionalnoj

<sup>1</sup> U unitarnoj državi, sva državna vlast pripada centralnoj vlasti. Centralni organi mogu da tu vlast djelimično ustupe drugim organima, ali oni su im u tom slučaju podređeni. U federalnoj državi, pak, državna vlast se dijeli između centralnih i necentralnih organa, ali drugi nisu podređeni prvima, a i podjela vlasti, tj. nadležnosti, ne vrši se jednostranom odlukom centralnih organa, nego se to čini ustavom federalne države. M. Jovičić, *Savremeni federalizam, Izabrani spisi Miodraga Jovičića*, Beograd 2006, s. 28. Kako se ističe u teoriji, konačna riječ u tumačenju principa podjele nadležnosti u federalnoj državi ne može pripasti samo centralnoj vladi ili vladi federalnih jedinica, dok to nije slučaj ni u unitarnoj državi, ni u konfederaciji. K. Wheare, *Federal Government*, London 1946, s. 60.

<sup>2</sup> U Sovjetskom Savezu, državna vlast je takođe vršena na više nivoa, jer je jedna federalna jedinica – Ruska Sovjetska Federativna Socijalistička Republika (RSFSR) i sama bila federalno organizovana. Up. M. Jovičić, *Veliki ustavni sistemi, Izabrani spisi Miodraga Jovičića*, Knj. 5, Beograd 2006, s. 261.

<sup>3</sup> Odličan pregled različitih određenja federalne države u: Jovičić (bilj. 1), ss. 15-24.

<sup>4</sup> M. Jovičić, *Državnost federalnih jedinica*, Beograd 1992, s. 20.

<sup>5</sup> Neki autori ističu da se federalna država razlikuje od unitarne države upravo po tome što federalne jedinice imaju svoje predstavnike u federalnom parlamentu i što učestvuju u donošenju i mijenjanju federalnog parlamenta i zakona. Jovičić (bilj. 4), ss. 33-34.

<sup>6</sup> Brčko Distrikt je najbliži položaju jedinice teritorijalne autonomije. U poređenju sa jedinicama teritorijalne autonomije u drugim državama, ima jači ustavni položaj u tome što vrši sve funkcije državne vlasti, ima ozbiljnije nadležnosti nego što je uobičajeno za jedinice teritorijalne autonomije i potpuno je samostalan od države prilikom donošenja svog statuta i zakona, pod uslovom da se pridržava Ustava i zakona Bosne i Hercegovine. S druge strane, Distrikt nema položaj identičan položaju entiteta, zato što nije ni indirektno predstavljen u institucijama Bosne i Hercegovine, a nema ni ograničen međunarodnopravni subjektivitet kakav imaju entiteti. Tako G. Marković, *Bosanskohercegovački federalizam*, Beograd/Sarajevo 2012, ss. 175-184; suprotno M. Blagojević, *Pravna priroda i položaj Brčko Distrikta u Bosni i Hercegovini*, Doboj 2002, s. 256.

državi. Ipak, vrlo je rijetka pojava da regije vrše sve funkcije državne vlasti. Osim toga, one nemaju onaj stepen samostalnosti koji imaju federalne jedinice, koji se ogleda u skoro neograničenom pravu na samoorganizovanje i učešću federalnih jedinica u vršenju federalne vlasti. U Bosni i Hercegovini, entiteti imaju skoro neograničeno pravo na samoorganizovanje<sup>7</sup> i na izvjestan način učestvuju u vršenju vlasti na federalnom nivou.

Sporno je pravo entiteta da učestvuju u vršenju vlasti na federalnom nivou, pa se može postaviti pitanje da li je ovo federalno načelo ostvareno, na koji način i u kojoj mjeri. Pošto je ovo pitanje u neposrednoj vezi sa konsocijativnim političkim režimom, njime ću se kasnije baviti.

Hijerarhijski odnos Ustava Bosne i Hercegovine i ustava entiteta proističe neposredno iz eksplicitne norme ovog prvog, a potvrđen je i više puta u praksi, na osnovu odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Podjeli nadležnosti je posvećen čl. III Ustava Bosne i Hercegovine, što je uobičajeno za federalne države. Konfederacije i unitarne države ne poznaju podjelu nadležnosti, jer sve nadležnosti pripadaju, u prvom slučaju, državama-članicama, a u drugom slučaju centralnoj, državnoj vlasti. Način podjele vlasti je tipičan za federalne države. Specifičnost predstavljaju dodatne nadležnosti, odnosno institut prenosa nadležnosti, koji je Ustavom uređen na vrlo uopšten i nedovoljno precizan način. Ta činjenica, međutim, ne utiče na prirodu oblika državnog uređenja.

Iz naprijed navedenog, slijedi da su u BiH prisutna skoro sva obilježja federalnog državnog uređenja. Neka od njih su modifikovana, što je uslovljeno ustavnim normiranjem političkog režima konsocijativne demokratije. To se odnosi na sastav i način odlučivanja institucija Bosne i Hercegovine. Međutim, čak i kad bi se prihvatilo da jedno obilježje federalnog uređenja uopšte nije prisutno, a to je predstavljenost federalnih jedinica u institucijama Bosne i Hercegovine, još uvijek se ne bi moglo tvrditi da država nema federalno uređenje, jer jedno obilježje nije presudno za ocjenu oblika državnog uređenja. Relevantan je samo uvid u cjelinu karakteristika koja čine oblik državnog uređenja.

U teoriji su prisutna mišljenja da je Bosna i Hercegovina složena<sup>8</sup> ili savezna, ali ne i federalna, država. Autori koji se bave oblicima državnog uređenja prave razliku između unitarne i federalne države, pri čemu se unitarna još naziva prosta, a federalna se označava kao savezna država (za razliku od konfederacije, koja nije država,<sup>9</sup> pa nije ni oblik državnog uređenja, a označava se još

<sup>7</sup> Ovo pravo se ogleda u donošenju ustava entiteta, pri čemu su entiteti skoro potpuno samostalni u ostvarivanju tog prava jer se moraju samo pridržavati Ustava Bosne i Hercegovine. Prilikom donošenja svojih ustava, mogu propisati bilo kakve norme, pod uslovom da nisu u suprotnosti sa Ustavom Bosne i Hercegovine. To se vidi i u razlikama koje postoje u ustavima entiteta u pogledu organizacije državne vlasti. Može se uzeti kao dobar primjer način izbora i nadležnosti predsjednika u dva entiteta. Postoje značajne razlike, koje nisu neustavne, zato što Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži i ne treba da sadrži bilo kakve norme o organizaciji i nadležnosti ove institucije u entitetima. Stoga, entiteti su iskoristili pravo koje im je implicitno dato Ustavom Bosne i Hercegovine da urede organizaciju državne vlasti onako kako smatraju da je prikladno.

<sup>8</sup> Neki autori ne kažu samo da je BiH složena država, već dodaju da je ona federacija sui generis (K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2000), ili kažu da je asimetrična konfederacija i u isto vrijeme da je složena državna zajednica (M. Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005, s. 151).

<sup>9</sup> Kako pojedini autori ističu, pišući o američkoj konfederaciji, suštinsko obilježje konfederacije je podređenost zajedničke „vlade“ vladama država-članica. Wheare (bilj. 1), s. 5. Ta podređenost je pravna i politička. Ona je pravna u tom smislu što konfederacija nema pravni poredak jače pravne snage od pravnih poredaka država-članica. Štaviše, konfederacija uopšte nema pravni poredak. Podređenost je politička, u tom smislu što konfederacija ne vodi sopstvenu i samostalnu politiku, nego su zajedničke odluke rezultat kompromisa i saglasnosti svih država-članica, a samo izuzetno, odluka može biti donesena kvalifikovanom većinom država-članica.

kao savez država). Prema tome, Bosna i Hercegovina jeste savezna država, ako se pod tim misli na federalno državno uređenje. Termin „složena država“ je teorijski neopravdan. Nije stvar samo u tome što ga teorija federalizma ne prihvata, već i u tome što je nejasan. Složena država bi trebalo da bude država koja ima složen sastav, u tom smislu što se sastoji od više političko-teritorijalnih jedinica. Međutim, nije jasno kakav treba da bude odnos između tih jedinica i centralne vlasti. Kao što je poznato, regionalna država se takođe sastoji od više političko-teritorijalnih jedinica, koje nemaju onaj stepen samostalnosti koji je priznat federalnim jedinicama, iako im se ponekad približavaju. Ipak, ustavni položaj jedinica regionalne države i federalnih jedinica nije istovjetan, i to ne prosto zato što postoji različit stepen (ili „količina“) autonomije, već zato što je u pitanju kvalitativno različit položaj.<sup>10</sup>

Sama činjenica da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta, za koje je i neukom jasno da imaju značajnu samostalnost, ukazuje na to da je ona složena država. Međutim, određivanjem Bosne i Hercegovine kao složene države nećemo se ni najmanje približiti razumijevanju pravne prirode njenog oblika državnog uređenja, jer je upotrebom ovog termina nemoguće shvatiti o kakvoj državi je riječ, osim da je u pitanju država koja daje svojim sastavnim dijelovima autonomiju. Pošto ta autonomija može biti različita po pravnoj prirodi, nužno je odrediti njeno značenje. Kako značenja autonomije mogu biti različita, autonomije se moraju podvesti pod različite oblike državnog uređenja. To znači da složena država, kao širok i neodređen pojam, u sebe uključuje kako unitarne (regionalne) tako i federalne države. Pošto su u pitanju kvalitativno različiti oblici državnog uređenja, pojam složena država treba odbaciti kao teorijski nedovoljno određen.

### 3. Odnos federacije i konsocijacije

Federacija i konsocijacija su dva kvalitativno različita pojma, koji se ne mogu upoređivati, jer su potpuno različite vrste. Federacija je, kao što sam rekao, oblik državnog uređenja, dok je konsocijacija vrsta demokratskog oblika političkog režima. Federacija odgovara na pitanje kakav je odnos političko-teritorijalnih jedinica koje vrše državnu vlast, dok konsocijacija odgovara na pitanje kako treba da bude ustrojen demokratski politički režim u podijeljenom (segmentiranom) društvu. Federacija, dakle, ima veze sa podjelom države na političko-teritorijalne jedinice, dok konsocijacija ima veze sa podjelom društva na društvene segmente, tj. na društvene grupe koje imaju pravno-politički subjektivitet. Obilježja konsocijacije bitno su različita od obilježja federacije i njih je najpunije odredio Arend Lijphart.<sup>11</sup> Ta obilježja prisutna su u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine. Ona su od početka odlikovala ustave Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine (mada nepotpuno), dok ih nije bilo u Ustavu Republike Srpske, koji je bio zasnovan na principima većinske demokratije. Nakon donošenja odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,<sup>12</sup> konsocijativna demokratija postaje obilježje i ustavnog sistema Republike Srpske, mada se kvalitativno razlikuje od modela usvojenog u Ustavu Bosne i Hercegovine.

<sup>10</sup> O pravnoj prirodi regionalne države: M. Jovičić, *L'État régional*, Belgrade 2003, s. 10.

<sup>11</sup> A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale 1999, ss. 34-41.

<sup>12</sup> Odluka U-5/98 III, od 01. 07. 2000.

Kombinovanje federacije i konsocijacije može biti teško ostvarivo, ali ponekad predstavlja spasonosno rješenje u podijeljenim društvima, u kojima su društveni segmenti koncentrisani na pojedinim dijelovima teritorije, ili teže odvajanju od zajedničke države. Da bi država bila federacija, sa konsocijativnim političkim režimom, potrebno je da budu ispunjeni sljedeći uslovi: (1) društvo treba da bude podijeljeno (segmentirano); (2) društveni segmenti treba da budu koncentrisani na pojedinim dijelovima državne teritorije, i to u svojoj većini, što ne znači da ih ne može biti i u drugim dijelovima države; (3) društveni segmenti imaju težnju da steknu i očuvaju autonomiju, koja se ogleda u pravu na samoorganizovanje i vršenje državne vlasti; (4) država ne može funkcionisati drugačije, osim tako što će u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti biti uspostavljenе velike koalicije, koje će donositi odluke što širom većinom,<sup>13</sup> isključujući mogućnost preglasavanja; (5) za funkcionisanje države je nužno da bude izvršena podjela nadležnosti između centralnog i subcentralnog nivoa, pri čemu subcentralni nivo ima pravo da učestvuje u vršenju državne vlasti na centralnom nivou.

U federalnoj državi, vodi se računa o interesima federalnih jedinica, zbog čega su predstavljene u „gornjem“ domu federalnog parlamenta, a obično i u izvršnim i sudskim organima, mada načelo participacije federalnih jedinica u njima nije tako strogo primijenjeno, ako uopšte i jeste.<sup>14</sup> Ako su federalne jedinice predstavljene u organima izvršne i sudske vlasti, tu nije riječ o njihovoj neposrednoj predstavljenosti, nego u sastav ovih organa ulaze lica koja potiču iz različitih federalnih jedinica, ali ih ne predstavljaju na bilo kakav način. Na primjer, sudije Saveznog suda u Švajcarskoj dolaze iz različitih kantona, ali njih ne biraju kantoni, nego to čini Savezna skupština. Iako su kantoni predstavljeni u federalnom domu Savezne skupštine, teško je reći da su sudije Saveznog suda predstavnici kantona, pogotovo ako se uzme u obzir činjenica da u njihovom izboru učestvuje i „donji dom“ Savezne skupštine. Kad je riječ o vladi u jednoj federalnoj državi, ona ne mora, i po pravilu i nema, paritetan sastav. Federalne jedinice ne moraju ni imati svoje građane u sastavu vlade, kao što opet pokazuje primjer Švajcarske, čija „vlada“, tj. Savezni savjet, broji samo sedam članova, dok je federalnih jedinica dvadeset i šest.

Drugačije je sa konsocijativnom demokratijom. Jedno od njenih važnih obilježja je da društveni segmenti budu predstavljeni paritetno ili barem proporcionalno u političkim institucijama. Zato je Lajphart govorio o velikoj koaliciji, jer vlada treba da se sastoji od pripadnika svih društvenih segmenata.<sup>15</sup> Što je stabilnost društva manja, odnosno što su društveni rascjepi snažniji, to se više vodi računa o paritetnoj predstavljenosti u organima vlasti, čak i u pravosudnim, a ne samo u političkim.

Nijedna federalna jedinica nema pravo veta u federalnom parlamentu, čak ni kada ovaj odlučuje o promjeni federalnog ustava ili o usvajanju novog ustava. Konsenzus je, dakle, sasvim izuzetna pojava, i prije se može smatrati političkim nego ustavnopravnim fenomenom. Otud, federalizam ne pretpostavlja posebne mehanizme odlučivanja, koji treba da zaštite interese posebnih federalnih jedinica, osim što se, za promjenu ili donošenje ustava, može zahtijevati kvalifikovana većina u domovima federalnog parlamenta. Međutim, za donošenje zakona, budžeta, izbor vlade

<sup>13</sup> Lajphart je isticao da konsocijacija nije suprotna većinskom principu, već nastoji na tome da ta većina bude što veća ili šira. A. Lijphart, *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York 2008, s. 12.

<sup>14</sup> R. Marković, *Ustavno pravo*, Beograd 2014, ss. 391-396.

<sup>15</sup> Lijphart (bilj. 11), ss. 34-35.

ili ratifikaciju međunarodnih ugovora ne traži se kvalifikovana većina, a moguće je da federalni dom ne učestvuje u donošenju nekih odluka, kao što su izbor i izglasavanje nepovjerenja vladi.

Drugačije je sa konsocijacijom. Ona je zasnovana na ideji da nijedan društveni segment ne smije biti trajna manjina u procesu odlučivanja. Da bi se to izbjeglo, potrebno je propisati posebne mehanizme odlučivanja, kao što su veto, konsenzus ili kvalifikovana većina. Neki autori ovo miješaju sa konfederacijom, koja takođe počiva na konsenzusu i vetu. To mišljenje je pogrešno, jer konfederacija počiva na pravu veta država-članica konfederacije, dok konsocijacija podrazumijeva pravo veta društvenih segmenata. Ovo pravo, dakle, nemaju teritorijalne jedinice, nego ga imaju društvene grupe, kojima ustav priznaje politički subjektivitet.

Naprijed navedeni mehanizmi odlučivanja nisu odlika federalnog uređenja zato što ono nije nastalo u društvima koja su bila tako podijeljena da je ova vrsta zaštite manjina bila potrebna.<sup>16</sup> Osim toga, ukoliko su podjele i postojale, one su se ticale različitih interesa federalnih jedinica, koje su posebne teritorije. Davanje posebnih prava federalnim jedinicama u procesu odlučivanja suviše bi ličilo na konfederaciju, koja se istorijski pokazala kao neefikasna i prolazna vrsta savezništva, tako da nijedna federalna država nije mogla sebi dopustiti vlastito slabljenje, zasnovano na vlastitom ustavu, koje bi nužno uslijedilo ukoliko bi federalne jedinice imale prava poput veta. Ako je, pak, u nekoj federaciji bilo potrebno obezbijediti posebnu zaštitu manjina, a to su uvijek bile neke društvene grupe (nacije, vjerske zajednice), to se činilo putem mehanizama konsocijativnog političkog režima.

Ovaj zaključak je utoliko važniji ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da federacija i konsocijacija ne idu nužno zajedno, već samo onda kad je društvo podijeljeno. Dobar primjer za to je jugoslovenska federacija, a u novijoj istoriji i Bosna i Hercegovina. Jugoslavija je bila federalna država, ali nije bila konsocijativna demokratija. U najboljem slučaju, možemo reći da su bili prisutni pojedini elementi konsocijativne demokratije (na primjer, nacionalni ključ), koji je u određenoj mjeri bio i normiran, ali to ne znači da je bio ustavno normiran cjelovit konsocijativni model. To nije bilo potrebno, jer jugoslovensko društvo nije bilo podijeljeno. Suprotno je sa Bosnom i Hercegovinom, čiji federalni model je od početka morao biti dopunjen konsocijativnim modelom, jer je društvo duboko podijeljeno. Štaviše, možemo tvrditi da društvo u Bosni i Hercegovini nije ni postojalo tokom prvih poslijeratnih godina, nego je postepeno uspostavljano. Krhka država je poslužila kao institucionalni okvir za uspostavljanje podijeljenog društva, nešto slično poput onoga što se dešavalo Švajcarskoj, nakon donošenja njenog prvog ustava.<sup>17</sup>

Za našu raspravu je važno pitanje zašto u jednoj višenacionalnoj federaciji, kakva je Bosna i Hercegovina, treba normirati politički režim konsocijativne demokratije, kad su pojedini društveni segmenti koncentrisani u „svojim“ federalnim jedinicama. Ako je svaka federalna jedinica teritorijalno-politički izraz i reprezentant jednog društvenog segmenta, zar društveni segmenti neće biti zaštićeni samim tim što su predstavljeni u federalnom parlamentu i drugim federalnim institucijama? U teoriji ustavnog prava, načelan odgovor na ovo pitanje je negativan.

<sup>16</sup> Koliko su istorijski i politički činiooci važni prilikom kombinovanja elemenata konsocijacije i federalizma, može se vidjeti na primjeru Kanade. Ova država je, kao što je poznato, federacija, ali nije konsocijativna demokratija, iako pojedini njeni elementi postoje. Međutim, u prvoj polovini XIX vijeka, konsocijativni mehanizmi su bili itekako normirani. Tako, na primjer, Gornja i Donja Kanada bile su predstavljene paritetno u parlamentu, a ključne odluke su donošene kvalifikovanim većinom.

<sup>17</sup> Jovičić (bilj. 2), s. 201.

Nijedna federalna jedinica nema posebna prava, koja bi joj garantovala zaštitu interesa ukoliko ostane u manjini. To ne važi samo za donošenje zakona, budžeta i političkih odluka, već čak i za promjenu ustava. Ako bi federalne jedinice zagovarale različite politike u dužem vremenskom periodu, može se dogoditi da jedna ili više federalnih jedinica stalno budu u manjini, a da ne mogu zaštititi svoje interese. Dugoročno posmatrano, to može stvoriti veliku političku krizu. Ako je jedan društveni segment vezan za jednu federalnu jedinicu, to znači da bi, u ovom slučaju, kriza obuhvatila ne samo odnose federalnih jedinica već i društvenih segmenata, jer bi jedan od njih, ili više njih, smatrao da nije ravnopravan u procesu odlučivanja.

U Bosni i Hercegovini, ovaj načelan odgovor nije tačan, jer postoji institut entitetskog glasanja, koji omogućuje zaštitu entiteta kao federalnih jedinica u postupku odlučivanja. Međutim, ako su entitetskim glasanjem entiteti kao federalne jedinice, to još uvijek ne znači da su njime zaštićeni konstitutivni narodi kao društveni segmenti, ili barem njime nisu zaštićeni svi konstitutivni narodi podjednako. Drugačije bi bilo kad bi svaki konstitutivni narod imao „svoju“ federalnu jedinicu. Međutim, kako to rješenje nije (bilo) moguće, ustavotvorcu je preostalo da osim entitetskog glasanja, kao mehanizma za zaštitu federalnih jedinica, normira i mehanizme za zaštitu društvenih segmenata, a to je mogao da učini samo tako što bi ustavni sistem zasnovao na konsocijativnoj demokratiji.

Istina, društveni segmenti u federalnoj državi bi mogli nesmetano vršiti nadležnosti koje pripadaju federalnim jedinicama, jer bi svaki od njih bio većina u svojoj federalnoj jedinici, pa bi i dalje imao značajan stepen samostalnosti i moći. Problem bi, međutim, bio sa onim nadležnostima koje pripadaju federalnoj državi, jer bi u njihovom vršenju neke federalne jedinice, a to znači i neki društveni segmenti, ostajali konstantno, ili u dužem vremenskom periodu, u manjini. Stoga, federalno uređenje mora biti dopunjeno političkim režimom konsocijativne demokratije.

#### 4. Odnos konsocijacije i federacije u Bosni i Hercegovini

Obično se kao tipični i najpoznatiji primjeri konsocijativnih federacija uzimaju Švajcarska, Belgija i Kanada. Njima se još dodaju Bosna i Hercegovina,<sup>18</sup> Etiopija i Nepal. Kao što vidimo, konsocijativna federacija može biti obilježje razvijenih i nerazvijenih (u ekonomskom smislu) država, jer su razlozi njihovog uspostavljanja stepen podijeljenosti društva, intenzitet segmentarnih sukoba i politička tradicija.

Od naprijed navedenih država, kao prave primjere konsocijativnih federacija uzeću samo Belgiju i Bosnu i Hercegovinu,<sup>19</sup> a kao polukonsocijativne federacije<sup>20</sup> Švajcarsku, Kanadu, Nepal<sup>21</sup> i

<sup>18</sup> Kasapović (bilj. 8), ss. 151-158; Marković (bilj. 6), ss. 215-245; M.-J. Zahar, *The Dichotomy of International Mediation and Leader Intransigence: The Case of Bosnia and Herzegovina*, u: I. O'Flynn/D. Russell (ur), *Power Sharing. New Challenges for Divided Societies*, London/Ann Arbor 2005, s. 126.

<sup>19</sup> Neki autori označavaju njen politički režim kao etnokratiju. E. Šarčević, *Dejtonski ustav: Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 23.

<sup>20</sup> Možda je bolje koristiti pojam „kvazikonsocijativna federacija“ umjesto pojma „konsocijativna federacija“. Govoriti o „polu“ konsocijaciji znači pridavati konsocijativni karakter jednom političkom režimu, barem u nekoj mjeri. Za Švajcarsku i Kanadu je teško govoriti o konsocijaciji, iako se mora priznati da su prisutni pojedini elementi konsocijativne demokratije.

<sup>21</sup> R. Timalina, *Consensus Modality in Nepal's Transition: Accommodating Parties and Shrinking Democratic Spaces*, *Asian Journal of Peacebuilding*, 1/2017, ss. 67-88.

Etiopiju.<sup>22</sup> Ovu podjelu sam napravio prema tome u kojoj mjeri su konsocijativni mehanizmi primijenjeni u ustavima ovih država. Pritom, nije neobično da se u ovim državama vodi računa o predstavljenosti različitih društvenih grupa (segmenata) u organima vlasti, ali znatno rjeđe su prisutni posebni mehanizmi odlučivanja, što je odlika konsocijativne demokratije. To je slučaj, na primjer, sa Švajcarskom i Kanadom. Iako se Švajcarska smatra tipičnim primjerom konsocijativne demokratije, konsocijativni mehanizmi nisu tako razvijeni kao, na primjer, u Belgiji ili Bosni i Hercegovini, zbog čega sam je svrstao u polukonsocijativnu federaciju. U Švajcarskoj, na primjer, vodi se računa o predstavljenosti jezičkih grupa u pojedinim institucijama, kao što je Savezni savjet,<sup>23</sup> dok su one predstavljene u Saveznoj skupštini posredno, u Vijeću država, koje je predstavništvo federalnih jedinica, a ne jezičkih grupa.

Konsocijacija je primijenjena i prilikom određivanja sastava Saveznog suda, u kome se nalaze sudije koji pripadaju različitim jezičkim grupama. Od 38 sudija, troje dolaze iz italijanske jezičke grupe, 12 iz francuske, a 23 iz njemačke. Na kantonalnom nivou, u dvojezičnim kantonima vodi se računa o predstavljenosti manjinskih jezičkih zajednica. Tako, na primjer, Ustav Kantona Bern iz 1995. godine propisuje u čl. 73 da će, od 160 mandata, dvanaest biti garantovano Bernskoj Juri, u kojoj se govori francuski jezik, a odgovarajuća predstavljenost se garantuje i francuskoj manjini u jedinici *Biel-Seeland*. Prema čl. 84, od sedam članova kantonalne vlade, jedan mora biti iz Bernske Jure.

U Kanadi, vlada nema ni paritetan ni proporcionalan sastav, kad je riječ o predstavljenosti anglofonske i frankofonske zajednice, mada se vodi računa o tome da obje budu predstavljene. To je implicitna primjena jednog od načela konsocijativne demokratije, iako ne postoji izričita ustavna norma o tome. Štaviše, nije formiran ni ustavni običaj o tome koliko članova vlade treba da pripada anglofonskoj, a koliko frankofonskoj zajednici. To je stvar dogovora političkih stranaka, ili političke kulture i ideologije koju prihvata stranka koja formira vladu. Ipak, činjenica da se vodi računa o tome da se u vladi nađu i ministri iz Kvebeka, tj. oni koji pripadaju frankofonskoj zajednici, govori o tome da se društveni rascjep na ove dvije zajednice ipak priznaje. S druge strane, činjenica da ustavom nije propisana obavezna predstavljenost zajednica u vladi, govori da rascjep nije tako ozbiljan da bi ova predstavljenost morala biti normirana. Isto tako, od devet članova Vrhovnog suda Kanade, tri moraju biti iz Kvebeka.

Na primjeru Švajcarske i Kanade vidimo da federalizam preteže nad konsocijacijom. Iako se ustavima ili ustavnim običajima zahtijeva da pojedini društveni segmenti budu predstavljeni u institucijama, nisu propisani posebni mehanizmi odlučivanja, kao što su kvalifikovana većina ili veto. U Švajcarskoj postoji velika koalicija, ali je to koalicija političkih stranaka, a ne elita koje pripadaju jezičkim zajednicama.

Suprotan slučaj je u Belgiji, u kojoj ustav izričito propisuje u čl. 99 da će se u sastavu Savjeta ministara, sa mogućim izuzetkom predsjednika, nalaziti isti broj predstavnika flamanske i valonske zajednice. U Senatu, koji broji 60 članova, njih 50 su predstavnici flamanske i francuske zajednice i flamanskog i valonskog regiona (osim jednog senatora, koji pripada

<sup>22</sup> M. Frank, *Effects of Ethnic Federalism in Ethiopia. Holding Together or Splitting Apart?*, *Ethnicity, Diversity and Democracy*, EDG Project, Summer Institute Guadalajara 2009.

<sup>23</sup> Ovo pitanje je na vrlo uopšten način uređeno čl. 175 st. 4 Ustava, koji kaže da se mora voditi računa o odgovarajućoj predstavljenosti geografskih i jezičkih regiona (misli se, valjda, jezičkih grupa). Ustav ne precizira koliko članova Saveznog savjeta mora biti iz pojedinih jezičkih zajednica, ali je očigledno da oni moraju pripadati svim jezičkim zajednicama, jer Ustav ne dopušta isključenost neke od njih.



njemačkoj jezičkoj zajednici), tako da su istovremeno predstavljeni i jezičke zajednice i federalne jedinice. Dvije jezičke zajednice moraju biti paritetno predstavljene u organima poput Visokog savjeta pravde i Ustavnog suda. Prema čl. 43 Ustava, za slučajeve koji su propisani Ustavom, članovi Predstavničkog doma<sup>24</sup> i Senata dijele se prema pripadnosti jezičkim zajednicama na holandsku i francusku grupu. Osim toga, belgijski ustav propisuje poseban postupak odlučivanja, tzv. mehanizam zvona, koji će biti pokrenut ako tri četvrtine pripadnika jedne jezičke zajednice smatra da se odlukom parlamentarnog doma ugrožavaju interesi te zajednice.<sup>25</sup> Ipak, konačna odluka pripada Predstavničkom domu, koji je donosi na osnovu mišljenja i prijedloga Savjeta ministara, ili uprkos njemu.

U Bosni i Hercegovini je slično. Kao što sam pokazao, obilježja federalne države su prisutna, ali čini se da, za razliku od Švajcarske i Kanade, konsocijacija preteže nad federacijom. Dva su razloga za to. Jedan je društveno-istorijski, a drugi je pravno-politički. Društveno-istorijski razlog je u vezi sa proteklom ratom u Bosni i Hercegovini i dubokim društvenim podjelama, koje su počele godinu ili dvije prije rata, a koje je rat produbio i učinio dugotrajnim. To je uslovalo obilježja ustavnog sistema. Ovaj razlog je presudno uticao na to da država bude podijeljena na entitete, što je imalo za posljedicu i konsocijativni politički režim i federalno uređenje. Pravno-politički razlog je u vezi sa dominacijom nacionalnih (etničkih) političkih elita u političkom sistemu i sa ustavnim rješenjima, čiji cilj je bio da se obezbijedi učešće društvenih segmenata (konstitutivnih naroda) u institucijama Bosne i Hercegovine.

Istovremeno sa predstavljenošću konstitutivnih naroda, trebalo je obezbijediti i predstavljenost entiteta kao federalnih jedinica. S jedne strane, podijeljenost društva, a s druge strane, federalno uređenje, usloveli su potrebu istovremenog rješavanja dva problema. Odmah se postavilo pitanje da li je moguće ravnopravno normirati dva principa – konsocijaciju i federalizam. Osim toga, trebalo je na neki način obezbijediti predstavljenost građana, nezavisno od njihove etničke i entitetske pripadnosti. Čini se da je ustavotvorac dao prednost konsocijaciji nad federalizmom, barem kad je riječ o predstavljenosti u institucijama Bosne i Hercegovine i o načinu donošenja odluka. Najvažnije pitanje je bilo kako obezbijediti ravnopravnu predstavljenost društvenih segmenata u institucijama, a ne ravnopravnu predstavljenost federalnih jedinica. Tu je prisutno prvo odstupanje od federalnog načela, jer je federalnim državama svojstvena ravnopravna predstavljenost federalnih jedinica barem u federalnom parlamentu. Naravno da postoje odstupanja od ovog pravila, kao što pokazuju Njemačka, Austrija ili Indija. Zanimljivo je da su federalne jedinice nejednako predstavljene u federalnom domu u centralizovanijim federacijama. Bosna i Hercegovina je, s druge strane, izrazito decentralizovana, pa ipak su entiteti predstavljeni po formuli 2:1. Međutim, to je zato što je ovdje data prednost predstavljenosti konstitutivnih naroda, a u vrijeme donošenja Ustava, svaki narod je bio konstitutivan samo u jednom entitetu.

Pošto se predstavnici konstitutivnih naroda biraju u entitetima, da li to znači da oni istovremeno predstavljaju i entitete, odnosno da postoji dvostruka funkcija članova Doma naroda ili Predsjedništva? Ovo pitanje je važno iz više razloga: (1) zbog legitimiteta članova ovih institucija; (2) zbog ustavnog položaja entiteta u procesu odlučivanja; (3) zbog ocjene pravne

<sup>24</sup> C. Romainville, *Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure*, *Boston College International and Comparative Law Review*, Boston 2/2015, s. 230.

<sup>25</sup> V. čl. 104 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Belgije. Internet stranica Predstavničkog doma Parlamenta Belgije: [https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf\\_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf](https://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementFR.pdf), očitavanje 06. 09. 2019.

prirode državnog uređenja. Pitanje je važno i sa teorijskog aspekta, kako bismo odgonetnuli da li je moguće da postoji dvostruka funkcija članova ovih institucija, odnosno da li su i na koji način konsocijacija i federalizam u saglasnosti.

Načelno, moguće je da članovi Doma naroda Parlamentarne skupštine ili Predsjedništva Bosne i Hercegovine imaju dvostruku funkciju, odnosno da se istovremeno javljaju kao predstavnici svojih naroda i entiteta. U tom smislu, konsocijacija i federalizam se ne isključuju, i to ne samo institucionalno, već ni suštinski, politički. Da se ne isključuju institucionalno, to je jasno već uvidom u ustavni tekst. Da se ne isključuju politički, zaključuje se na osnovu činjenice da članovi institucije mogu istovremeno da predstavljaju različite subjekte, tj. društvene segmente i federalne jedinice. Delegati u Domu naroda iz Republike Srpske tvrde da predstavljaju svoj konstitutivni narod, ali i svoju federalnu jedinicu. Na koncu, njih i jeste izabrala Narodna skupština Republike Srpske. Ne može se pouzdano dokazati da je nespojivo istovremeno predstavljanje društvenog segmenta i federalne jedinice. Delegat u Domu naroda, na primjer, može tvrditi da je, prilikom odlučivanja, vodio računa i o interesu svog naroda i svog entiteta. Pošto je mandat slobodan, delegat ne prima formalne instrukcije od bilo koga, tako da je njegova odluka rezultat njegove spoznaje nacionalnog ili entitetskog interesa.

Drugačije je, međutim, sa delegatima Doma naroda iz Federacije, jer se ne može tvrditi da oni predstavljaju svoju federalnu jedinicu. Da predstavljaju svoj konstitutivni narod, tj. društveni segment, čini se nespornim, pod pretpostavkom da se prihvata da oni uopšte vode računa o interesima svog naroda. Ako za trenutak ostavimo po strani ovo važno politikološko i političko pitanje, ostaje nam da razjasnimo kako je moguće da Hrvati i Bošnjaci u Domu naroda Parlamentarne skupštine predstavljaju svoj entitet. Oni to mogu da čine samo kad se posmatraju kao cjelina, kao deset delegata koji donose odluke u Domu naroda (zajedno sa srpskim delegatima iz Republike Srpske) po većinskom principu, ali uz rezervu entitetskog glasanja. Prilikom primjene ovog mehanizma odlučivanja, nije važno da li ga koriste samo bošnjački ili samo hrvatski delegati, ili to čine hrvatski i bošnjački delegati zajedno. Čim se za punovažnost odluke traži da za nju glasa najmanje trećina delegata iz Federacije, ili da protiv ne budu dvije trećine delegata iz Federacije, pretpostavlja se da će ti delegati glasati kao predstavnici entiteta, jer je entitetsko glasanje osmišljeno s ciljem zaštite interesa entiteta. Uostalom, da bi bilo spriječeno donošenje odluke, ako žele da je spriječe delegati iz Federacije, potrebno je da protiv odluke glasa sedam delegata. Zamisliva je situacija da protiv odluke bude svih pet delegata iz jednog naroda, ali protiv nje moraju biti i najmanje dva (što je skoro većina) delegata iz reda drugog naroda. Drugim riječima, ne bi bilo moguće da predstavnici jednog naroda poistovijete interes svog naroda sa interesom entiteta.

Ovdje se suočavamo sa istim problemom koji postoji u drugim federalnim državama. Članovi federalnog doma imaju slobodan mandat, tako da federalna jedinica ne može da im naredi kako da glasaju. Oni su skoro uvijek članovi političkih stranaka, vezani stranačkom disciplinom, tako da glasaju onako kako od njih zahtijeva politička stranka. Ona će tražiti od svih svojih članova u federalnom domu da glasaju istovjetno, što znači da će članovi ovog doma koji dolaze iz različitih federalnih jedinica posmatrati interes svojih jedinica kroz interes svoje političke stranke. Samim tim, obesmišljava se ideja da je federalni dom predstavništvo federalnih jedinica, jer u njemu dominiraju interesi političkih stranaka, kao što je slučaj i u predstavničkom domu. Ne može se, dakle, tvrditi da jedno od obilježja federalizma, a to je participacija federalnih jedinica, uopšte nije prisutno u Domu naroda Parlamentarne skupštine.

S druge strane, Dom naroda je i predstavništvo konstitutivnih naroda, što se ne vidi samo po njegovom sastavu i načinu izbora, već, još više, po načinu odlučivanja kad se pokrene postupak za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda. Može se reći da konsocijacija i ovdje preteže nad federalizmom, tako da je Dom naroda u osnovi i prije svega, mada ne nužno i isključivo, predstavništvo konstitutivnih naroda. Do ovog zaključka dolazim na osnovu analize načina odlučivanja Doma naroda. Zaštita vitalnih nacionalnih interesa nije osnovni i najčešći postupak odlučivanja u Domu naroda. On se javlja samo pod određenim uslovima. Međutim, ako ti uslovi budu ispunjeni, entitetsko glasanje može biti poništeno, kao da se nije ni dogodilo, ako zaštita vitalnog nacionalnog interesa uspije. Drugim riječima, to što su delegati odlučivali, imajući možda u vidu interese svojih entiteta, biće poništeno ako postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa bude uspješno okončan.

Pomalo je formalistički pristup pokušavati dati odgovor na pitanje koga predstavljaju članovi Doma naroda ili Predsjedništva. Ako ovom problemu dodamo i problem načina izbora članova ovih institucija, dileme su još veće. Prilikom izbora delegata u Dom naroda, na primjer, vodi se računa o predstavljenosti parlamentarne većine i manjine u entitetskim parlamentima. Kada delegati budu izabrani u entitetskim parlamentima, oni će imati slobodan mandat, pa je moguće da, u zavisnosti od stranačke pripadnosti, različito glasaju o prijedloge odluke ili akta, što znači da pripadnici iste institucije, kao predstavnici istog naroda i entiteta, imaju različito viđenje interesa koje bi trebalo da predstavljaju.

Još veći problem je sa članovima Predsjedništva, jer su birani neposredno, tako da se može postaviti još jedno pitanje, a to je da li su oni možda predstavnici građana, čak i nezavisno od nacionalne pripadnosti birača i samih članova Predsjedništva. Ako oni predstavljaju samo svoje narode,<sup>26</sup> kako to da ih biraju svi birači u jednom entitetu, pri čemu se može dogoditi, a tri puta se i desilo, da člana Predsjedništva izaberu birači koji u većini pripadaju drugom narodu. Ako, pak, članovi Predsjedništva predstavljaju svoj entitet, zašto je ustanovljen mehanizam odlučivanja nakon ulaganja veta koji očigledno daje primat etničkom, a to znači i konsocijativnom, elementu?<sup>27</sup> Očigledno je da postoji napetost u ovim ustavnim rješenjima, ili izvjesna nekonzistentnost, jer je bilo teško pomiriti nekoliko principa: federalizam, konsocijaciju i demokratski legitimitet snažne političke institucije proistekle iz neposrednog izbora. Ustavotvorac se našao na mucu kako da riješi ovaj problem, pa ga u samom Ustavu nije ni definisao, odnosno nije odredio koga članovi Predsjedništva predstavljaju. Očigledno je da se element federalizma ogleda u tome što se članovi Predsjedništva biraju u entitetima, tako da je svaki entitet jedna izborna jedinica, dok se element konsocijacije ogleda u tome što su u Predsjedništvu predstavljeni društveni segmenti. Ipak, ni federalizam ni konsocijacija nisu dovedeni do krajnjih konsekvenci. Federalizam nije doveden do kraja, zato što članovi Predsjedništva imaju pravo veta, formalno zbog ugroženosti vitalnih entitetskih interesa, a u stvari zbog ugroženosti vitalnih interesa konstitutivnih naroda. Konsocijacija nije dovedena do kraja zato što članove Predsjedništva ne biraju pripadnici ili predstavnici svakog konstitutivnog naroda, nego to čine građani neposredno.

Uprkos ovim institucionalnim lutanjima, ostaje činjenica da su članovi Predsjedništva, osim u tri izuzetka, dominantno ili isključivo birani glasovima birača iz samo jednog društvenog segmenta,

<sup>26</sup> Slažem se sa onim autorima koji zastupaju ovo mišljenje. V. i P. Norris, *Ethnic pluralism and consociational democracy revisited*, s. 8. <http://www.sneps.net/t/images/Articles/05norrisconsoc.pdf>.

<sup>27</sup> V. čl. V 2d Ustava BiH.

da se članovi Predsjedništva smatraju i predstavnicima svojih naroda (mada se mogu smatrati istovremeno i predstavnicima građana svog entiteta, što bi prije svega važilo za srpskog člana Predsjedništva, a činjenično bi bilo netačno za druga dva člana Predsjedništva), te, što je naročito važno, da o spornim odlukama Predsjedništva, na koje je uloženo veto, odlučuju predstavnici društvenih segmenata u entitetima. Ove činjenice me navode na zaključak da je konsocijacija ipak prevagnula nad federalizmom.

Sastav i način odlučivanja Savjeta ministara još je jedan primjer kombinacije konsocijacije i federalizma. Štaviše, federalno načelo ovdje je nešto snažnije prisutno nego u znatnom broju drugih federacija, i ima veći značaj nego u drugim institucijama. To je zato što: (1) Ustav izričito propisuje koliko ministara može biti iz entiteta, a da pritom ne određuje ni implicitno etničku pripadnost ministara; (2) Ustav ne propisuje posebne mehanizme odlučivanja Savjeta ministara, što znači da je teorijski zamislivo, mada nije u skladu sa konsocijacijskim principom, da se odluke donose primjenom većinskog principa.

Ipak, i ovdje je prisutno jedno važno, a neobično, rješenje o načinu odlučivanja, koje kaže da za konačne odluke Savjeta ministara mora glasati najmanje po jedan ministar iz svakog konstitutivnog naroda. Ovo je konsocijacijski princip, koji sprečava da se konačne odluke donose po većinskom principu. S druge strane, konsocijacija je samo djelimično prisutna kod izbora Savjeta ministara. Zakonom o Savjetu ministara propisana je paritetna predstavljenost konstitutivnih naroda, što je nesumnjivo obilježje konsocijativne demokratije, vrlo slično onome koje je normirano u Belgiji. To nije neobično, s obzirom da se radi o dvije nestabilne konsocijativne demokratije u duboko podijeljenim društvima. Međutim, konsocijacije nema u postupku izbora Savjeta ministara, što je pomalo neobično. Kažem pomalo, zato što se odsustvo konsocijacije ovdje može razumjeti potrebom da Savjet ministara bude relativno brzo izabran.<sup>28</sup> Zato u njegovom izboru ne učestvuje Savjet ministara. S druge strane, kažem da je ovo neobično, zato što odstupa od konsocijacije, a nema garancija da će ustavom propisan postupak izbora Savjeta ministara obezbijediti volju i interese svih konstitutivnih naroda.

Velika koalicija važno je obilježje konsocijativne demokratije.<sup>29</sup> Tako je i u Bosni i Hercegovini. Savjet ministara uvijek ima obilježje velike koalicije, mada je pitanje da li je ta koalicija uvijek legitimna sa stanovišta izborne volje konstitutivnih naroda. Srbima i Bošnjacima je daleko lakše da obezbijede svoje interese nego Hrvatima, jer su daleko brojniji u Predstavničkom domu koji učestvuje u izboru Savjeta ministara. Hrvatskoj političkoj eliti je to daleko teže, pa se može dogoditi da u Savjetu ministara učestvuju skoro beznačajne hrvatske političke stranke.<sup>30</sup> Ako se to desi, konsocijacija je narušena, jer je velika koalicija samo prividna.<sup>31</sup>

Na kraju, federalno načelo preovladava u čl. VI Ustava Bosne i Hercegovine, kojim se normira institucija Ustavnog suda. Analiza ustavnog teksta navodi na zaključak da konsocijativna demokratija uopšte nije primijenjena u organizaciji, načinu izbora i odlučivanja ove institucije, ali da je federalno načelo poštovano u punoj mjeri, čak se čini i više nego što je uobičajeno za federalne države, jer sudije biraju parlamenti federalnih jedinica. U Federaciji, nadležan za izbor

<sup>28</sup> A. Lijphart, *Constitutional Design for Divided Societies*, *Journal of Democracy* 2/2014, s. 105.

<sup>29</sup> A. Lijphart, *Consociational Democracy*, *World Politics*, 2/1969, s. 213; Lijphart (bilj. 28), s. 99.

<sup>30</sup> To se dogodilo nakon izbora održanih 2000. godine, kada je HDZ imao pet poslanika u Predstavničkom domu, a NHI samo jednog, a ipak su hrvatski ministri bili iz reda NHI i SDP-a.

<sup>31</sup> Nakon izbora održanih 2000. godine, u Savjet ministara nije ušla SDS, iako je imala šest poslanika, nego koalicija srpskih stranaka koje su zajedno imale pet poslanika.

je Predstavnički dom, a ne Dom naroda, što je još jedan „udarac“ konsocijativnoj demokratiji. Ustav ne određuje etnički sastav Ustavnog suda, mada je ustavnim običajem ustanovljen paritetan sastav, barem kad je riječ o domaćim sudijama. I to je sve od konsocijacije. Najvažnije je to što je način odlučivanja zasnovan na većinskom principu. Razlog za ovo odstupanje od temeljnih principa ustavnog sistema bio je što je ustavotvorac želio da jedan organ, koji je od suštinskog značaja za tumačenje i primjenu Ustava, može efikasno odlučivati.<sup>32</sup>

## 5. Zaključak

Bosna i Hercegovina je jedna od rijetkih potpunih konsocijativnih federacija. Pod „potpunom konsocijativnom federacijom“ mislim na onu koja sadrži sve ili skoro sve odlike federalnog državnog uređenja i konsocijativne demokratije. Etnički federalizam nije dovoljan da bi se moglo govoriti o konsocijativnoj federaciji. Druge etničke federacije, sa izuzetkom Belgije, mogu se u najboljem slučaju označiti kao polukonsocijativne federacije. Bosna i Hercegovina je, uz Belgiju, izuzetak u tom pogledu što je federalizam dopunjen konsocijativnim principima, i to ne samo u pogledu sastava institucija, već, što je naročito važno, načina njihovog odlučivanja. Bez posebnih postupaka donošenja odluka, kojima se štite interesi društvenih segmenata, ne može se govoriti o konsocijaciji.

Iako je Lajphart preporučivao federalizam kao pogodan oblik državnog uređenja za podijeljena društva, ukoliko su i zato što su društveni segmenti teritorijalno koncentrisani, to ipak stvara izvjesne napetosti. Teško je postići dosljednu primjenu svih načela federalizma i konsocijacije. S tim problemom se suočio ustavotvorac i u Bosni i Hercegovini. Analizom sastava, načina izbora i načina odlučivanja institucija Bosne i Hercegovine, može se doći do zaključka da su principi konsocijacije dominantniji od principa federacije, mada ima odstupanja i od tog zaključka.

Kombinovanje principa konsocijacije i federalizma stvara teškoće pri ocjeni pravne prirode pojedinih institucija, odnosno pri pokušaju da se da odgovor na pitanje koga te institucije predstavljaju. Razumijevanje ovog pitanja nema samo teorijski već i praktični pravno-politički značaj, da bi se razumljelo kakvo ustavno uređenje Bosne i Hercegovine treba da bude.

### *Federalism and consociation in the constitutional system of BiH*

#### *Summary*

*Bosnia and Herzegovina is one of the few complete consociational federal states. Under the „complete“ consociational federation I deem the one which contains all or almost all features of the federation and consociational democracy. The ethnic federalism can't be considered as the equivalent of the consociational federation. Other ethnic federations, with the exception of Belgium, could be at best understood as semi-consociational federations. In Bosnia and Herzegovina, the federalism is complemented with consociational principles, not only regarding*

<sup>32</sup> Poseban problem je što ovo efikasno odlučivanje, uz prisustvo troje stranih sudija, može da stvori velike političke probleme, kada se većinom od ukupnog broja sudija odlučuje o politički osjetljivim pitanjima. U tom slučaju, osjeća se odsustvo konsocijacijskih mehanizama, ili barem postoji potreba da se problematizuje prisustvo stranih sudija.

*the composition of the institutions, but also, which is particularly important, regarding the methods of decision-making.*

*It is hard to achieve consequent realization of all principles of the federation and consociation. This was the problem which the constitution-maker in Bosnia and Herzegovina had to face with. The general conclusion, drawn after the analysis of the composition, method of election, and method of decision-making of the institutions of Bosnia and Herzegovina, is that the principles of consociation dominate over the principles of federation, although this conclusion is not without exceptions.*