

Miljko, Z.

BELGIJSKI PRIMJER FEDERALIZACIJE

Sažetak: U svakoj zemlji postoji stalan interes za ustav kao najviši pravni i politički akt, i temeljni zakon države. Kao opća stvar u kojoj je sadržan odgovor na vječno pitanje odnosa čovjeka i vlasti, taj dijalog o ustavu je poželjan i dragocjen. Međutim, u povijesti ustavnosti postojali su najrazličitiji ustavi u različitim državama. Ustavi su nerijetko bili izraz i pokušaj izlaska iz kriza i predstavljali dio novog početka nakon kriznog razdoblja. Jedni su uspijevali i njihove norme su se oživotvorile, dok su drugi postajali ono što u teoriji nazivamo semantičkim ustavom – ustavom samo po nazivu – koji se ostvaruje u praksi, nego prevladava ustavno-politička zbilja realnog ustava, koja pretežito ili u potpunosti odudara od njegovih zapisanih načela i normi. Tako pojedini ustavi, umjesto da predstavljaju solidan pravni temelj u posredovanju neminovnih političkih sukoba u svakoj političkoj zajednici, reproduciraju nove i jednostavno prebacuju paket neriješenih političkih problema novim generacijama.

Svaki ugovor o Ustavu Bosne i Hercegovine, iz ma kojeg kutka gledanja, mene vodi prema krucijalnom ustavnom problemu vezanom uz oblik državnog uređenja. Teritorijalna organizacija vlasti poznaje samo dva rješenja: federalnu i unitarnu vlast. Bogato teorijsko i praktično iskustvo federalizma ni do danas nema jednoznačnih odgovora. Unutar krajnjih teorijskih granica izdvajaju se federalne jedinice, koje su uz građane konstitutivni elementi federalne države. U tim okvirima svaka je federacija priča za sebe, i predstavlja „cvijet vlastitog tla“, kao vlastiti pokušaj složenog odgovora na složenu zbilju. Mogu li nam pojedini primjeri biti od koristi ili predstavljati uzore? Mislim da se odgovor nameće sam po sebi i na temelju ovih nekoliko uvodnih rečenica. Belgija (1993.) i Bosna i Hercegovina (Washington 1994. – Dayton 1995.) su dvije najmlađe federacije na svijetu.

Belgija je iz unitarne države, devolutivnim putem kroz četiri sukcesivne ustavne reforme (1970. – 1993.), prešla put k federalnoj državi. Bosna i Hercegovina je oktroiranim washingtonsko-daytonskim međunarodnim mirovnim sporazumima preoblikovana u ultrasloženu, asimetričnu i nefunkcionalnu federalnu državu. Sukob (kon)federalista i antifederalista (unitarista) za cijelo to vrijeme ne prestaje i postaje svakim danom sve žešći, što je državu gurnulo u najveću ustavnu krizu, kojoj se ne nazire niti rasplet niti kraj.

Može li se otvoriti novi dijalog o ustavu i reformi i mogu li nam tu pomoći iskustva Belgije, pokušat ću dati odgovor, posebno se zaustavljajući na problemima, proturječjima i zabudama vezanim uz pokušaje tzv. neteritorijalnog, odnosno personalnog federalizma.

Ključne riječi: federalizacija, belgijski primjer, federalne jedinice, Ustav Bosne i Hercegovine.

Podatci o autoru: prof. dr. sc. Miljko, Z[vonko], Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, Matice hrvatske bb, 88 000 Mostar, Bosna i Hercegovina, zvonkomiljko@gmail.com.

BELGIAN EXAMPLE OF FEDERALIZATION

Abstract: There is a constant interest in every country in the constitution as the highest legal and political act, and the fundamental law of the state. As a general matter in which the answer to the eternal question of man and government is contained, this constitutional dialogue is desirable and precious. However, in the history of constitutionality there were the most varied constitutions in different countries. The constitutions were often an expression and attempt to emerge from the crisis and have represented a part of the new beginning after the crisis. One succeeded, and their norms took hold, while others became what we call in theory a semantic constitution - a constitution only by name - which is not realized in practice, but the constitutional-political reality predominates of a real constitution that predominantly or completely differs from its written principles and norms. Thus, individual constitutions, instead of representing a solid legal basis in mediating the inevitable political conflicts in each political community, reproduce new and simply shift the package of unresolved political problems to new generations. Any talk about the Constitution of Bosnia and Herzegovina, from whichever corner, leads me to the crucial constitutional problem related to a form of polity. The territorial organization of the government knows only two solutions: federal and unitarian authority. The rich theoretical and practical experience of federalism has yet to date produce unequivocal answers. Within the ultimate theoretical boundaries are the federal units, which are, along with the citizens, constitutive elements of the federal state. Within that framework, each federation is story unto itself and represents "the flower of its own soil", as its own attempt to make a complex response to a complex reality. Can some examples be of benefit or represent a pattern? I think the answer imposes itself based on these few introductory sentences. Belgium (1993.) and Bosnia and Herzegovina (Washington 1994 - Dayton 1995) are the two youngest federations in the world. Belgium, from the unitary state, devolutionary through four successive constitutional reforms (1970 to 1993), transformed itself to the federal state. Bosnia and Herzegovina has been transformed into an ultra-structured, asymmetric and dysfunctional federal state by Washington-Dayton international peace agreements. Conflict between federalists and antifederalists for the whole time did not stop and has become more and more heavier each day, which has pushed the country into the largest constitutional crisis which has not been seen before. Can we open a new constitutional and reform dialogue and can experiences of Belgium help, are the questions I will try to answer, especially by paying attention to problems, contradictions and misconceptions about the so-called "non-territorial" or personal federalism.

Keywords: federalization, Belgian example, federal units, Constitution of Bosnia and Herzegovina.

About the Author: Prof. Miljko, Z.[vonko], Ph. D., University of Mostar, Faculty of Law, Matice hrvatske bb, 88000 Mostar, Bosnia and Herzegovina, zvonkomiljko@gmail.com

1. Uvod

Od stupanja na snagu Daytonskog mirovnog sporazuma (1995.), i Ustava Bosne i Hercegovine kao jednog od njegovih aneksa, ne prestaju polemike o ovom važnom političkom i pravnom aktu.

O toj temi je do danas održano bezbroj domaćih i međunarodnih skupova različitog predznaka, i napisano na tomome političkih i znanstvenih tekstova, uključivši i bezbrojne akte međunarodnih i domaćih institucija.

Nažalost, umjesto da se situacija iz dana u dan poboljšava, sve ide u suprotnom smjeru, tako da poslije dvadeset i tri godine implementacije navedenih dokumenata mi imamo konstataciju kako stanje u Bosni i Hercegovini nikada nije bilo gore od prestanka ratnih sukoba.

U normalnim državama ustav kao najviši pravni i politički akt države predstavlja djelo naroda, odnosno građana (ustavotvoraca); koji sebi daju vladu u najširem smislu tog pojma. U višenacionalnim državama predominantan je upravo taj čin nacionalnog suvereniteta koji se veže uz temeljnu odluku u kakvoj će državi živjeti i kroz ustav odlučiti kako će ona biti uređena.

Ustavi političkom daju institucionalno uređenje, određuju pravila političkog odlučivanja, pravila organizacije vlasti i vladanja u društvu na temelju jednog takvog društvenog ugovora koji određuje ciljeve, svrhu i principe društvene konstitucije. Tako u demokratskim političkim zajednicama ustavi predstavljaju temelj, okvir i oslonac razvoja političkog sustava utemeljenog na vladavini prava, gdje se vlast mijenja na izborima u redovitim rokovima.

Tamo gdje nema malo slobode izražavanja i slobodnih i fer izbora, nema ničega. A mi smo danas u toj slijepoj ulici.

Svijest o ustavu, njegovoj važnosti, kao i sama svijest o dijalogu u tom istom ustavu je nužna i poželjna. Nužna je vjera u ustav i njegova podrška od aktivne i prosvjetljene demokratske javnosti u uvjetima političke kulture, jer bez toga se ustav pretvara u mrtvo slovo na papiru.

Umjesto ozbiljenja njegovih odredbi u praksi, mi imamo njegovo svakodnevno kršenje, te svakodnevnu slagalicu paralelograma političkih silnica koje tvore stvarni ustav, nasuprot onog pisanog koji se pretvara u semantički – ustav samo po imenu.

Tako i ovaj znanstveno-stručni skup, koji iznova aktualizira pitanje Hrvata Bosne i Hercegovine kao nositelja europskih vrijednosti; odnosno rješenje hrvatskog pitanja vidi kroz europsku Bosnu i Hercegovinu, na ovaj ili onaj način implicira i bošnjačko-srpski (od)govor, te svih ostalih, kao i nezaobilazne međunarodne zajednice.

Ako je znanost bezuvjetna potraga za istinom, a s druge strane, svaka politička korektnost u ovom pogledu smrt te iste znanosti, možemo li mi, koristeći sve relevantne znanstvene metode, doći do jedne istine ili ćemo se kao i do sada međusobno optuživati za ideologiziranje stvari i politikantski difimirati, ovisno s koje pozicije nastupamo.

Svjestan sam činjenice da jedni Dayton slave kao sveto slovo. Kad bih mogao, ja bih ga u cijelosti revidirao. Međutim, stoji činjenica koju su potvrdili mnogi istraživači, da su sve dosadašnje parcijalne ustavne promjene išle na veliku štetu upravo hrvatskog naroda u

Bosni i Hercegovini.

Ide se do krajnosti, nastojanjem da se ovim procesima stvari vrate na nultu točku, sve do negiranja (nad)ustavnog načela o konstitutivnosti naroda i otvorenog negiranja multinacionalnog karaktera Bosne i Hercegovine.

Pomiješana su kolektivna prava nacije (naroda) s pravima nacionalnih manjina i individualnim pravima (slučajevi *Sejdić – Finci, Mostar, izbori*); te nacionalno pitanje (federalizam) riješiti građanskim odgovorom (unitarizam).

2. Federalizam

Poslije ovog općenitog uvodnog dijela, moram izabrati neko konkretno pitanje, i kroz njegovo razmatranje dati određeni doprinos ovom skupu, u pisanju ovih naših „bijelih knjiga“ o bosanskohercegovačkoj ustavno-pravnoj i političkoj zbilji i budućnosti.

I opet federalizam, kao krucijalni problem oko kojeg se na određeni način sve vrti. U bogatoj svjetskoj i domaćoj literaturi o toj temi, uzeo sam primjer belgijske federalizacije, kao onaj koji bi mogao pomoći i rasvijetliti neka mjesta vezana uz složenu prirodu svakog federalizma, pa tako i našeg.

Jer, upravo su Belgija (1993.) i Bosna i Hercegovina (1995.) dvije najmlađe federacije u svijetu! Duboko sam svjestan činjenice kako nema gotovih rješenja i da je svaki model federalizma do sada predstavljao slučajeve za sebe i „krhku biljku vlastitog tla“; ipak neki primjeri mogu poslužiti kao eventualni putokaz i osvijetliti ovu nabacanu stazu. Iako su primjeri Belgije i Bosne i Hercegovine gotovo neusporedivi, i sama Belgija predstavlja jedinstven primjer federacije u svjetskim okvirima koji u mnogo čemu prkosi klasičnim teorijskim stajalištima o federalizmu.

Ali, što odmah želim istaknuti, to je povijesno iskustvo Belgije koje pokazuje spremnost na dugotrajno, strpljivo i miroljubivo sporazumijevanje i rješavanje postojećih sukoba.

Otkada je Belgija nastala, kao država koja je nastanjena pripadnicima dvije različite nacionalno-jezične skupine, između njih je postojao sukob, koji je bio žestok, ali miroljubiv. 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 će u drugoj polovici prošloga stoljeća Belgija započeti reforme koje su je iz unitarne pretvorile u osebjnu federaciju. Osnovni razlog leži u činjenici da je taj eksperiment bio potpuno pragmatične naravi i da su rješenja do kojih su došli potpuni unikati, hibridi, originali, koji su rezultat njihovih vlastitih promišljanja, kompromisa, i pronalazaka „složenih odgovora za njihovu složenu zbilju“. Reforma države započela je tek 1970. i u četiri sukcesivne ustavne reforme (1970., 1980., 1988., 1993.) Belgija je predstavljala tipičan primjer sporog, ali neizbježnog preobražaja unitarne države u federativnu strukturu, pri čemu je srž procesa činila institucionalizacija kulturno različitih dijelova.¹ Nakon četvrte ustavne reforme iz 1993. godine, kada je Belgija postala federacija *de iure*, do danas su se desile još dvije reforme (2001. – 2003.) i 2013. godine. Sve to vrijeme Belgiju su potresale velike političke krize iz kojih se ona uspješno izvlačila, ali kompliciranost društvene situacije u toj zemlji je permanentno stanje.

Na tragu tih posljednjih reformi, 2007. godine u Ustav je unesena nova glava koja dodatno potvrđuje federalni karakter belgijskog državnog uređenja. Ona nosi naslov „O općim političkim ciljevima federalne Belgije, zajednica i regija“ i sadrži svega jedan članak (7 bis),

¹ Usp. Etienne Grosjeanu, „Belgija i složena multikulturalnost“, Motrišta br. 7, Mostar, 1998. str.45.

u kojem se navodi da „u vršenju svojih nadležnosti federalna država, zajednice i regije slijede ciljeve održivog razvoja u njegovim društvenim, ekonomskim i ekološkim aspektima, uzimajući u obzir solidarnost između generacija“. Ova odredba ima više simboličan značaj jer sadrži političku proklamaciju, a ne pravnu normu. Ona, ipak, dosta govori o kooperativnom karakteru belgijskog federalizma, gdje između federalne države, s jedne, i federalnih entiteta (zajednica i regija), s druge strane, nema nadređenosti i podređenosti, već sve razine vlasti zajednički i ravnopravno djeluju u ostvarivanju zajedničkog cilja – miroljubive koegzistencije svih građana Belgije i njezinih nacionalno-kulturnih zajednica u specifičnom federalnom okviru.²

Svrha i cilj ovoga rada nije da se bavi svim specifičnostima belgijskog federalizma, o kojima su napisane brojne knjige na tu temu, već da ukaže na neka ključna mjesta koja bi mogla imati neke poveznice i s bosanskohercegovačkim federalizmom. Jedna od tih sličnosti je često nazivanje Flamenaca i Valonaca konstitutivnim narodima, i to zavađenim i vrlo temperamentalnim, što smo mislili da je samo naša odlika, ali kao što sam naglasio bitnu činjenicu, uz belgijskog kralja, tu njihovu spremnost na miroljubivo rješavanje sukoba. Spominjući kralja, belgijsku naciju o kojoj govori belgijski ustav, ali i temperamentne Flamence i Valonce, nije se naodmet prisjetiti ne našeg tročlanog Predsjedništva, nego bivšeg kralja Alberta I., kojem je daleke 1912. godine lider valonskih socijalista Jules Destree uputio pismo u kojem između ostalog stoji „Sire, Vi vladate nad dva naroda. U Belgiji su Valonci i Flamanci, ondje nema Belgijanaca“.³

3. Neteritorijalni – personalni federalizam

Primjer belgijskog federaliziranja ukazuje na neka opća mjesta, a još više na posebnosti i unikatnost ovog eksperimenta, kako se to često voli naglašavati.

Federalizam je odluka o podjeli, a ne odricanju od vlasti. To odricanje ide za tim da dovede do većih dobitaka u budućnosti.

Federalizam uvijek izražava i u sebi uključuje teritorijalnu dimenziju pojedinog političkog sustava. Federalizam vlasti dijeli teritorijalno, iako su u društvu najvažniji socijalni sukobi, a ne zemljopisni, najosjetljivije je ovo pitanje društvene (etničke) i teritorijalne (ne)podudarnosti. Belgija je primjer etničkog (nacionalnog) federalizma i izražava konačni ishod dugogodišnjeg procesa da se da više autonomije u jezično (nacionalno) podijeljenoj zemlji i kako se to u konačnici povezalos teritorijalnom komponentom. Sukob je imanentan svim političkim sustavima i jedan je od temeljnih političkih procesa, ali je vrlo bitno na koji način se on razrješava. I u unitarnoj, a uz malo više složenosti, i federalnoj državi on je predvidiv, institucionalno odnosno pravno posredovan. Ustav i federalizam su tu da rješavaju sukobe, a ne da ih iznova svakodnevno generiraju.

Zbog toga je želja za zajedništvom, duh tolerancije i želje za održavanjem jedinstva u multinacionalnim društvima uz sve raznolikosti *conditio sine qua non* takve državnosti.

Ova dobrovoljnost za taj projekt ukazuje povijesno da je moralna norma federalizma solidarnost, a operativno načelo supsidijarnost.

2 Marko Stanković, „Šesta državna reforma u Belgiji: novi, ali ne i posljednji stadij devolucije“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Vol. 62. br. 2., str. 8.

3 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 Ergec; Federal Belgium after the fourth State reform of 1993.*, Brussels, 1994., str. 7.

Taj projekt, uz ostalo, uključuje:

- ravnopravnost sudionika
- poštivanje temeljnog sporazuma o stvaranju zajednice
- uzajamno priznavanje integriteta svakog člana zajednice
- poštivanje različitosti
- mirno i sporazumno rješavanje sukoba interesa
- uvažavanje zajedničkih, kao i posebnih interesa udruženih entiteta
- dobrovoljnost sudjelovanja u savezu, kao i pravo na mirno istupanje iz saveza!⁴

Krajnji kriteriji federacije, ako u njoj postoji stanje „pritajenog ratovanja“ između pojedinih sastavnih dijelova zbog nastojanja jednih da ostvare dominaciju nad drugima, dovode da se takva zajednica ne može održati na federalističkim načelima, i ona se pretvara ili u imperij pod dominacijom nadmoćne sile ili se raspada.⁵

Belgijski primjer govori da je riječ o federaciji koja je nastala kao posljedica dvonacionalnosti, i predstavlja zajednički dom za njezina dva konstitutivna naroda.

To potpuno jedinstveno rješenje, tragajući za vlastitim odgovorima, s jedne strane ukazuje na relikte unitarne prošlosti i da umnogome ublažava primjenu federalnih načela (nepostojanje ustavotvorne i sudske vlasti u federalnim jedinicama, rezidualne nadležnosti u rukama federacije, unitarni postupak za reviziju Saveznog ustava ...), a da, s druge strane, neke pravne ustanove imaju u potpunosti konfederalnu prirodu (pravo federalnih jedinica da zaključuju međunarodne sporazume, podjela poslanika na jezične grupe u oba doma parlamenta, „zvono za uzbunu“, paritet u sastavu savezne izvršne vlasti, kao i ustavne konvencije da se sve odluke savezne vlade donose jednoglasno...)⁶

Iz mnoštva posebnosti belgijskog federalizma, želim ukazati posebno na jedan njegov aspekt, a on se odnosi na često navođeni primjer da tamo postoji nekakav personalni federalizam (neteritorijalni) koji bi eventualno mogao biti od pomoći i u razrješavanju našeg složenog i proturječnog daytonskog nametnutog protuprirodnog čuda.

U studiji preustroja BiH u cilju osiguravanja institucionalne jednakopravnosti konstitutivnih naroda „Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost, održivost“⁷ upravo se poziva na takva rješenja.

Studija se poziva na pojam „neteritorijalne autonomije (NTA)“, kao „drugi novi opći teorijsko-vrijednosni okvir“.⁸

Ukazujući na različite negativne i pozitivne karakteristike postojećih modela federalizma, kojima je zajednički teritorijalni aspekt, u studiji se naglašava kako je „nužno provesti teorijsku i praktičnu razradu modela utemeljenih na neteritorijalnom načelu, a koji su namijenjeni praktičnoj realizaciji prava građana koji pripadaju konstitutivnim manjinama u svim administrativnim cjelinama, odnosno na cijelom teritoriju BiH.“⁹

Zbog kratkoće i okvira ovog rada, ne mogu se upuštati u cjelovitu analizu te studije, ali želim naglasiti upravo taj njezin dio pokušaja bijega od (ne)teritorijalne prirode federalizma, i zbunjujućih pojmova konstitutivnih većina i manjina, nacionalnih manjina, (kulturne)

4 Branko Smerdel – Smiljko Sokol, Ustavno pravo, Zagreb 2006., str. 422.

5 Isto, str. 423.

6 Usp. Marko Stanković, Belgijski federalizam, Beograd 2009., str. 218.

7 Bosna i Hercegovina, federalizam, ravnopravnost, održivost, Institut za društveno-politička istraživanja Mostar, Mostar, 2016.

8 Isto, str. 147.

9 Isto.

autonomije u jednoj višenacionalnoj federaciji, čije temeljno načelo bi bilo ravnopravnost konstitutivnih naroda (nacija) i svih građana, uz uvažavanje svih međunarodno priznatih prava pripadnika nacionalnih manjina.

Kako se studija eksplicite referira na Belgiju, „kao primjer uspješnog konstitucionalnog utemeljenja NTA kao potencijalno korisni uzor za BiH“,¹⁰ želim kazati kako se radi o jednoj velikoj zabludi.

Na tu zabludu sasvim jasno ukazuje Marko Stanković u svojoj izvrsnoj monografiji „Belgijski federalizam“.

Vrlo kratko. „Najveća i najčešća zablude vezana za belgijsko državno uređenje jeste da tamo postoji nekakav personalni federalizam, zasnovan na jezičnoj pripadnosti tamošnje populacije. Iako smo svjesni da takve tvrdnje najčešće potiču od autora koji belgijski model analiziraju uzgredno, kao i da su se najuglednija imena belgijske ustavnopravne nauke o ovom pitanju izjasnila negativno, osjećamo potrebu da još jedanput podvučemo netočnost ovakvih zaključaka. Najbolju ilustraciju za teritorijalnost belgijskog federalizma možemo naći prije svega u činjenici da pripadnici francuskog jezika u Flandriji, odnosno nizozemskog u Valoniji, ne ulaze u korpus francuske i flamanske zajednice, što bi trebalo da bude prirodna posljedica personalnog federalizma“.¹¹

Štoviše, pripadnici konstitutivnih belgijskih naroda koji su nastanjeni na područjima na kojima se službeno ne govori njihovim jezikom su prilično obespravljeni i jedva da imaju tretman nacionalnih manjina (zbog čega Belgija u posljednje vrijeme čak odbija ratificirati mnoge međunarodne konvencije iz te oblasti, pa tako i Protokol br. 12. uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima i temeljnim slobodama na kojem se kod nas temelji slučaj „Sejdić i Finci“!

Autor ukazuje da se, i pored složene formule tri regije, tri zajednice i četiri jezične zajednice, Belgija u biti pretvorila u dvoslojnu odnosno dvočlanu federaciju koja uključuje i teritorijalnu komponentu koja je podudarna nacionalno-jezičnoj strukturi države (uz određene specifičnosti Bruxellesa).

4. Zaključak

Uspoređivati se može samo ono što je usporedivo. Bosna i Hercegovina se ne može uspoređivati ni s čime, pa tako niti s bilo kojom federacijom u svijetu, pa ni belgijskom.

Ako nešto možemo uzeti od Belgije, to bi bila spremnost na dugotrajno, strpljivo i miroljubivo rješavanje nagomilanih problema. Svaka federacija je slučaj za sebe, mnoge se nazivaju eksperimentom, i svaka pronalazi ona rješenja koja su u danim okolnostima smatrana prikladnim za danu državu.

Nama povijesni razvitak ne ide u prilog.

Transformacija Bosne i Hercegovine iz unitarne u ultrasloženu federalnu daytonsku Bosnu i Hercegovinu desila se u najgorim uvjetima rata i nasilnim nametanjem nefunkcionalne države od tzv. međunarodne zajednice.

Iako smo vidjeli da je život često složeniji, ali i konkretniji, od svake teorije, mogli bismo dodati da ipak nema federacije u zbilji ako je nije bilo u teoriji.

Ključna razlika između unitarne i federalne države je postojanje federalnih jedinica, bez kojih nema nijedne federacije, i one su uz građane konstitutivni dijelovi federacije. Kod

¹⁰ Isto, str. 155.

¹¹ Marko Stanković, nav, dj., str. 218.

unitarne države, konstitutivni elementi su samo građani. Kako je federacija jedan od oblika države, kao i sama država u sebi uključuje teritorijalnu komponentu, *volens-nolens*.

Da li se ti teritorijalni elementi podudaraju ili ne s nacionalnim ili inim razlikama, najteže je pitanje i o tome se ne slaže nitko. Ova federacija nije dobra i trebalo bi je refederalizirati, iako su u opticaju stalno i unitaristički i separatistički scenariji.

Zbog toga kada se predlažu neka rješenja koja bi nam trebala biti od pomoći, kao u ovom slučaju personalni ili neteritorijalni federalizam, trebamo biti znanstveno i politički posebno skrupulozni.