

Maja Sahadžić*

Ustavna (a)simetrija naspram legitimiteta i stabilnosti u bosanskohercegovačkom ustavnom dizajnu

Sadržaj

1. Uvod
2. Tradicionalna i suvremena federalna teorija o unutarnjem uređenju država s federalnim karakteristikama: nesklad u razumijevanju dinamike ustavnog dizajna
3. Ustavna asimetrija - određivanje pojma
4. Je li Bosna i Hercegovina primjer asimetričnog sustava?
 - 4.1. Status
 - 4.2. Raspodjela ovlasti i nadležnosti
 - 4.3. Fiskalna autonomija
 - 4.4. Bosna i Hercegovina kao primjer sustava koji ispoljava elemente blage ustavne asimetrije
5. Legitimitet u sprezi s ustavnim asimetrijama
 - 5.1. Dinamika legitimiteta
 - 5.2. Dinamični legitimitet u bosanskohercegovačkom ustavnom konstrukt
6. Stabilnost u sprezi s ustavnim asimetrijama
 - 6.1. Dinamika stabilnosti
 - 6.2. Dinamična stabilnost u bosanskohercegovačkom ustavnom konstrukt
7. Zaključci

1. Uvod

Suvremene studije iz oblasti federalizma ukazuju da se ustavne asimetrije posljedično javljaju u multinacionalnim ustavnim sustavima¹ s federalnim obilježjima.² Nastajanje asimetričnih

* Autorica je doktor pravnih znanosti i istraživač na Sveučilištu u Antwerpenu.

¹ U ovom radu sintagma "multinacionalni ustavni sustavi" odnosi se na teritorijalno utvrđene razlike u jeziku, religiji, kulturi, etničkoj pripadnosti, uopće razlike u identitetu koje služe kao osnova za traženje (političke) autonomije. Navedeno prema A. Stepan, Towards a New Comparative Politics of Federalism, Multinationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism, u: E. L. Gibson (ur), *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore/London 2004, s. 39. Autorica uvažava činjenicu da se termini „narod“ i „nacija“ u pravnome jeziku u Bosni i Hercegovini razlikuju. Kako je u ovom radu okosnica postojanje razlika u identitetu koje proizvode posljedice po ustavni sustav (Bosne i Hercegovine), prilikom referiranja na širi teoretski okvir koristi se termin „multinacionalni“, a prilikom referiranja na Bosnu i Hercegovinu koristi se termin „multietnički“. Za detaljnu analizu suštinskih razlika u terminologiji uopće, ali i u Bosni i Hercegovini, usp. J. Marko, *The Law and Politics of*

ustavnih rješenja općenito se objašnjava potrebom očuvanja sustava usprkos postojećim razlikama. Umanjivanje centripetalnih djelovanja unutar sustava i, samim time, očuvanje sustava, postiže se garantiranjem posebnog statusa, različitom raspodjelom ovlasti i nadležnosti, te omogućavanjem nejednake razine fiskalne autonomije pojedinim sub-nacionalnim jedinicama. Međutim, federalna teorija upućuje da se takav način reguliranja odnosa unutar sustava također odražava na legitimitet i stabilnost cjelokupnog ustavnog dizajna.³

Bosna i Hercegovina često se u literaturi navodi kao visoko asimetričan federalni sustav, nastao kao rezultat teško pomirljivih etničkih razlika.⁴ Ostaje nejasno na čemu se temelje ovakvi navodi s obzirom da su sveobuhvatne i strukturirane studije iz oblasti prava, ali i političkih znanosti, o ovoj temi izuzetno ograničene. U svezi s tim, nameću se dva pitanja. Početno pitanje je u kojoj mjeri bosanskohercegovački ustavni dizajn uopće odražava ustavne asimetrije. Drugo pitanje je kako utvrđena razina ustavne asimetrije utječe na legitimitet i stabilnost sustava. Razmatranje ova dva pitanja omogućit će tek početak rasprave o temi ustavnih asimetrija u Bosni i Hercegovini. Također, početak rasprave će ukazati na potencijal ustavne asimetrije kao instrumenta i mehanizma rješavanja etničkog sukoba u Bosni i Hercegovini odnosno neophodnost simetrizacije sustava u svrhu zadovoljavanja načela legitimiteta i stabilnosti.

2. Tradicionalna i suvremena federalna teorija o unutarnjem uređenju država s federalnim karakteristikama: nesklad u razumijevanju dinamike ustavnog dizajna

Tradicionalne studije iz oblasti federalizma zapostavljaju dinamiku unutarnje strukture suvremenih država koje se temelje na federalnim principima.⁵ Nekoliko je razloga za ovakvu

Diversity Management: A Neoinstitutional Approach, *European Yearbook of Minority Issues* 6/2006, ss. 251-264 i J. Marko, Problems of State-and-Nation-Building in Post-Conflict Situations: The Case of Bosnia-Herzegovina, *Vermont Law Review* 30/2006, ss. 504-522. Usp. također i Z. Seizović, Post-daytonska Bosna i Hercegovina, politički putokazi, u: Z. Seizović, *Paradigma Bosna, juče, danas, sutra*, Sarajevo 2014, ss. 223-233 i Z. Seizović, Institutional Discrimination in Bosnia and Herzegovina, Civil state of Constituent Peoples, u: Z. Seizović, *Bosnia Nowadays, A Disguised Failed State*, Sarajevo 2014, ss. 55-64.

² Usp. P. Popelier/M. Sahadžić (ur), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*, Cham 2019; F. Palermo/C. Zwillig/K. Kössler (ur), *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano/Bozen 2009.

³ M. Burgess/F. Gress, Symmetry and Asymmetry Revisited, u: R. Agranoff (ur), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden 1999, s. 54.

⁴ Npr. M. Dmičić, Federalni elementi ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine kao složene države, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Banjoj Luci*, XXVII–XXVIII/2007, Banja Luka, s. 145; R. Kuzmanović, *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*, Banja Luka 2004, ss. 397-398; N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 86; E. Sadiković, Savremeni federalizam i Bosna i Hercegovina, *Status - magazin za političku kulturu i društvena pitanja*, 17/2014, s. 136; M. Kasapović, Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?, *Politička misao*, 42-5/2005, ss. 3-4. Također, studija koja se neizravno nadovezuje na navedenu tematiku: E. Šarčević, Ustav iz nužde, *Konsolidacija ustavnog prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012. Usp. također M. Sahadžić, Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini, u: D. Banović/S. Gavrić, *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini, Analiza postdejtonskog političkog sistema*, Sarajevo 2011, ss. 19-20.

⁵ Up. F. Palermo, Asymmetries in Constitutional Law - an Introduction, u: F. Palermo/C. Zwillig/K. Kössler (ur), *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano/Bozen 2009, ss. 11-13; A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London 1915; K. C. Wheare, *Federal Government*, New York 1947; P.-J. Proudhon, *The principle of federation*, Toronto 1979; W. S. Livingston,

tvrdnju. Prvenstveno, tradicionalna teorija federalizma istražuje ponajprije tzv. idealne federalne države, odnosno države s konstitutivnim jedinicama koje ostvaruju simetričan međusobni i odnos prema državnoj razini. Ovakvo shvaćanje se može objasniti tradicionalnom podjelom država na unitarne, federalne i konfederalne te pratećim definicijama navedenih tipova državnog uređenja. Također, simetričan odnos između konstitutivnih jedinica i državne razine u federalnim državama smatra se integrativnim faktorom.⁶ Povrh toga, tradicionalna teorija uglavnom izučava federalne države pod pretpostavkom da su mononacionalne (u smislu da jedan narod čini jednu državu, naciju). Ovakva percepcija podržava napore da se izbjegnu unutarnji sukobi putem izgradnje jedinstvenog nacionalnog identiteta koji doprinosi ideji zajedništva.⁷ Države koje zadovoljavaju navedene kriterije su tzv. tradicionalni federalni sustavi poput Australije, Austrije, Njemačke i Sjedinjenih Američkih Država. Konačno, prilikom rješavanja unutarnjih sukoba, tradicionalne studije iz oblasti federalizma naglašavaju važnost koncepta suvereniteta - skopčanog za državu.⁸ Istodobno, ističu se tek dva (prilično nepopularna) koncepta koji predstavljaju ekstremna rješenja, pogubna po cjelovitost sustava: pravo na samoodređenje i pravo na secesiju - skopčanih za narod.⁹

Za razliku od tradicionalnih, suvremene studije iz oblasti federalizma nastoje obuhvatiti nove trendove u unutarnjoj strukturi država. U prvome redu, pored (ne uvijek idealnih) federalnih država, u suvremenoj federalnoj teoriji posebna pozornost posvećuje se sustavima koji primjenjuju federalne principe u unutarnjoj organizaciji ali prevazilaze podjelu na unitarne, federalne i konfederalne sustave.¹⁰ To su sustavi čija se unutarnja organizacija temelji na federalnim principima ali nisu nužno shvaćene kao federalne države. Također, ustavno ustrojstvo u ovim sustavima odražava asimetrične odnose između sub-nacionalnih entiteta¹¹ i državne razine. Otuda, asimetrični odnosi nastaju ne samo u manje idealnim federalnim državama poput Belgije, Bosne i Hercegovine, Kanade, Malezije, Mijanmara ili Pakistana, nego se ispoljavaju i u tzv. kvazi-federalnim sustavima i regionaliziranim unitarnim sustavima poput Italije, Španjolske i Ujedinjenog Kraljevstva. Pritom, asimetrični odnosi u pravilu su proizvod razlika u identitetu. Razlog tomu je što sustavi s razlikama u identitetu nastoje odgovoriti na razlike primjenom asimetričnih ustavnih rješenja s ciljem zaštite interesa različitih skupina ali i sub-nacionalnih

A Note on the Nature of Federalism, *Political Science Quarterly*, 67/1952; C. D. Tarlton, Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, *The Journal of Politics*, 4/1965.

⁶ C. D. Tarlton, Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation, *The Journal of Politics*, 4/1965, ss. 868-869. Pogledati također Palermo (bilj. 5), s. 15.

⁷ W. Norman, From Nation-Building to National Engineering: The Ethics of Shaping Identities, u: R. Máiz/F. Requejo (ur), *Democracy, Nationalism, and Multiculturalism*, London/New York 2004, s. 91; A.-G. Gagnon/R. Iacovino, Interculturalism: Expanding the Boundaries of Citizenship, u: R. Máiz/F. Requejo (ur), *Democracy, Nationalism, and Multiculturalism*, London/New York 2004, s. 25.

⁸ N. Y.S. Ali, For Better or for Worse? The Forced Marriage of Sovereignty and Self-Determination, *Cornell International Law Journal*, 47/2014, s. 419.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Neki autori argumentiraju i da se asimetrični unutarnji odnosi javljaju i u sustavima koji su u potpunosti simetrični. Usp. npr. F. Delmartino, New Dimensions of Asymmetry in (Quasi-) Federal States and in the European Union, u: F. Palermo/C. Zwilling/K. Kössler (ur) *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano/Bozen 2009, s. 38; Palermo (bilj. 5), ss. 17-18.

¹¹ Termin "sub-nacionalni entitet" primjerenije opisuje razinu vlasti između državne i lokalne razine od termina "konstitutivna jedinica" s obzirom da se srednja razina vlasti u gore navedenim državama ne temelji uvijek na konstitutivnim jedinicama uobičajeno shvaćenim kao savezним državama, odnosno može se raditi o provincijama, regijama, kantonima i sl. koji imaju ovlasti za donošenje propisa.

entiteta.¹² Kako je osobit problem pomiriti teritorijalnu cjelovitost s različitim identitetima,¹³ tako se koncept ustavnih asimetrija javlja kao pristupačniji način rješavanja unutarnjih sukoba s obzirom da se radi o manje dramatičnim posljedicama po cjelovitost sustava u poređenju s konceptima prava na samoodređenje i prava na secesiju.¹⁴

3. Ustavna asimetrija - određivanje pojma

Koncept ustavnih asimetrija usko je povezan s konceptom političkih asimetrija. Pritom, političke asimetrije su odnosi koji nastaju u sustavima s federalnim karakteristikama na temelju razlika u veličini teritorije i stanovništva, ekonomiji, identitetu (jezik, religija, kultura, etnicitet) i političkim narativima.¹⁵ Ti odnosi su praktično preudvjeti za ustavne asimetrije. Međutim, razlike u identitetu u pravilu su temeljni uzroci ustavnih asimetrija, ali su potpomognute primjerice ekonomskim i političkim faktorima.¹⁶ Ustavne asimetrije definiraju se kao političke asimetrije koje su ustanovljene u ustavnom i pravnom okviru pojedinog sustava na način da formalno-pravno proizvode nejednak položaj pojedinih skupina i/li sub-nacionalnih entiteta.¹⁷ Onda kada su tvrdene u ustavom sustavu, ustavne asimetrije odražavaju se na institucionalni okvir i procedure na svim razinama vlasti. Njihov utjecaj projicira se kroz status, raspodjelu ovlasti i nadležnosti i fiskalnu autonomiju.¹⁸ Svaki od ovih tipova može se detaljnije objasniti pripadajućim pokazateljima predstavljenim u Tabeli 1.¹⁹

Status	Različiti status sub-nacionalnih entiteta koji je definiran ustavom ili zakonom, stupanj organizacije zakonodavnih i izvršnih organa vlasti u sub-nacionalnim entitetima neovisno o državnoj razini, garancija predstavljanja u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti na državnoj razini, način učestvovanja u donošenju i mijenjanju ustava na državnoj razini, način učestvovanja u procedurama odlučivanja na državnoj razini, garancija vetoa u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti na državnoj razini, stupanj nadzora koji provodi državna razina nad sub-nacionalnim entitetima.
---------------	---

¹² L. Moreno, *Asymmetry in Spain: Federalism in Making?*, u: R. Agranoff (ur), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden 1999, s. 149.

¹³ N. MacFarlane/N. Sabanadze, *Sovereignty and Self-Determination: Where Are We?*, *International Journal*, 4/2013, s. 615.

¹⁴ M. Sahadžić, *Constitutional Asymmetry vs. Sovereignty and Self-Determination, an Alternative Approach to Autonomy Claims*, <https://sui-generis.ch/article/view/sg.50/655>, očitavanje: 22. 09. 2019.

¹⁵ M. Burgess, *Comparative Federalism. Theory and Practice*, London 2006, s. 217; R. L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Montreal 1999, ss. 63-66.

¹⁶ P. Popelier/M. Sahadžić, *Conclusion. A Country Studies-Based Deliberation on Constitutional Asymmetry in Multi-Tiered Multinational Systems*, u: P. Popelier/M. Sahadžić (ur), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*, Cham 2019, ss. 489-492.

¹⁷ Burgess (bilj. 15), s. 217; Watts (bilj. 15), ss. 63, 66-67.

¹⁸ Palermo (bilj. 5), ss. 11-12.

¹⁹ Za detaljnija pojašnjenja M. Sahadžić, *Federal Theory on Constitutional Asymmetries: Revisited*, *Queen Mary Law Journal* 7, 2016, ss. 142-145.

Raspodjela nadležnosti i ovlasti	Uvećanje ili smanjenje ovlasti i nadležnosti u pojedinim sub-nacionalnim entitetima, razlika u tehnikama raspodjele ovlasti, ovlasti i nadležnosti u specifičnim oblastima, pravo optiranja, pravo primjene ovlasti različitim brzinom.
Fiskalna autonomija	Različito reguliranje prava na ubiranje poreza, diskrecijsko pravo na tzv. velike poreze, različito reguliranje prava na ubiranje prihoda, odgovornost za rashode, oslanjanje na transfere, proračunska kontrola prilikom posuđivanja.

Tabela 1. Ustavne asimetrije - pokazatelji

4. Je li Bosna i Hercegovina primjer asimetričnog sustava?

Bosna i Hercegovina se nerijetko - iako doduše najčešće od strane domaćih autora - navodi kao visoko asimetričan sustav, nastao kao posljedica razlika u identitetu. No, iznenađujuće je da ne postoje detaljna istraživanja ove tematike ne samo u oblasti pravnih nego i u oblasti političkih znanosti. To doprinosi oskudnoj, ali i nezadovoljavajućoj elaboraciji učinaka koje ustavne asimetrije imaju na ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, a time i nerazumijevanju posljedica po legitimitet i stabilnost bosanskohercegovačkog ustavnog konstrukta. Stoga je pitanje u kojoj je mjeri bosanskohercegovački ustavni dizajn formalno-pravno uopće asimetričan. Da bi se odgovorilo na ovo pitanje, bosanskohercegovački sustav moguće je testirati na gore predstavljene pokazatelje te utvrditi u kojim je segmentima Bosna i Hercegovina sadrži asimetrična ustavna rješenja.²⁰

4.1. Status

Članak I.3 Ustava Bosne i Hercegovine definira Bosnu i Hercegovinu kao državu koja je sačinjena od dva sub-nacionalna entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, dok članak VI.4 definira i Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Pritom je ustavno ustrojstvo entiteta definirano pripadajućim ustavima koji su stupili na snagu prije Ustava Bosne i Hercegovine, dok je ustrojstvo Distrikta definirano Statutom Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Tako članak I.2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine²¹ definira da se Federacija sastoji od 10 federalnih jedinica - kantona, dok je iz Ustava Republike Srpske²² vidljivo da je Republika Srpska uspostavljena kao unitarni entitet. Članak 1.1 Statuta definira Distrikt kao posebnu administrativnu jedinicu lokalne samouprave.²³ Razvidno je da unutarnje ustrojstvo sva tri sub-nacionalna entiteta objedinjeno s visokim stupnjem institucionalne autonomije omogućuje primjenu različite institucionalne organizacije u entitetima i Distriktu. To je stoga što oba entiteta

²⁰ Razmatranje se temelji na široj analizi M. Sahadžić, Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina, u: P. Popelier/M. Sahadžić (ur), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*, Cham 2019, ss. 60-68.

²¹ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Sl. nov. FBiH* 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/94, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08.

²² Ustav Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 150/02 i 22/05.

²³ Statut Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BDBiH* 17/08, 39/09 i 02/10.

i Distrikt imaju ustave i statut koji im daju široke ovlasti u organizaciji zakonodavnih, izvršnih i sudbenih tijela. Primjerice, dok je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine dvodoman, dotle su Narodna skupština Republike Srpske i Skupština Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine jednodomni. Nadalje, u Federaciji se predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine i dvojica potpredsjednika biraju posredno putem Parlamenta Federacije, dok se predsjednik i potpredsjednici u Republici Srpskoj biraju izravno od strane naroda. Distrikt, primjera radi, ima samo Vladu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Na državnoj razini, teritorijalno predstavljanje entiteta podudara se s predstavljanjem konstitutivnih naroda²⁴ što generira asimetrična ustavna rješenja. Primjerice, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od 42 zastupnika od kojih se dvije trećine bira u Federaciji i jedna trećina u Republici Srpskoj.²⁵ Nedvojbeno, ovaj dom predstavlja entitete, ali i konstitutivne narode - s obzirom na način izbora zastupnika.²⁶ U vezi s tim, moguće je raspoznati dvije posljedice. Prvo, Federacija je prezastupljena što je usko povezano s principom pariteta odnosno primjenom postojećih razlika u identitetu u vremenu kada je Ustav Bosne i Hercegovine usvojen. Federacija je tada bila shvaćena kao teritorij koji su sačinjavala dva konstitutivna naroda (Bošnjaci i Hrvati) dok je Republika Srpska bila promatrana kao teritorij jednog konstitutivnog naroda (Srba). Drugo, Distrikt nije zastupljen što je povezano s činjenicom da je definiran kao kondominijum dva entiteta te se stanovnici Distrikta moraju opredijeliti u kojem od dva entiteta žele glasovati na lokalnim i parlamentarnim izborima u Bosni i Hercegovini.

S obzirom na etno-teritorijalno predstavljanje, ustavne odredbe o postupcima donošenja odluka u Parlamentarnoj skupštini definirane su tako da nastoje omogućiti ravnotežu različitih interesa. Međutim, asimetrija se primjećuje u glasovanju prilikom odlučivanja. Kako su princip pariteta i konsenzus neizbježni elementi ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, postupak zaštite vitalnog interesa konstitutivnih naroda služi za zaštitu interesa konstitutivnih naroda kada konsenzus nije moguće postići. No, ovaj institut je rijetko korišten.²⁷ To je stoga što se tzv. entitetsko glasovanje, koje je zamišljeno da zaštiti interese entiteta, zlorabi kao veto mehanizam kojim se štite konstitutivni narodi²⁸ neovisno o činjenici da konstitutivni narodi imaju na raspolaganju postupak zaštite vitalnog nacionalnog interesa.²⁹ U smislu ustavnih asimetrija, konstitutivni narodi nisu nužno izjednačeni u korištenju tzv. entitetskog glasovanja kao veto mehanizma. Hrvati, s obzirom na mali broj, nisu u poziciji da koriste ovaj tip veta, te praktično

²⁴ J. Woelk, Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes. Dostupno na: <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/bosnia--woelk%20def%20FN.pdf>, očitavanje: 03. 03. 2018.

²⁵ Čl. IV.2 Ustava Bosne i Hercegovine.

²⁶ N. Pobrić, *Ustavno Pravo*, Mostar 2000, s. 262.

²⁷ M. Sahadžić, "Veto mehanizam" u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u: D. Banović/S. Gavrić (ur), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini - Analiza postdejtonskog političkog sistema*, Sarajevo 2011, ss. 315-316; M. Sahadžić, *Ustavnopravna anatema: vitalni interes konstitutivnog naroda na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini ad normam*, u: D. Banović/Dž. Kapo, *Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija*, Sarajevo 2014, ss. 24-25.

²⁸ Sahadžić (bilj. 27), *ibid.*

²⁹ Pogledati M. Weller, Conclusion, u: M. Weller/K. Knobbs, *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Philadelphia i Oxford 2011, s. 302.

imaju na raspolaganju samo postupak za zaštitu vitalnog interesa kao veto mehanizam, za razliku od Bošnjaka i Srba.

4.2. Raspodjela ovlasti i nadležnosti

S obzirom na raspodjelu ovlasti i nadležnosti, ustavni sustav Bosne i Hercegovine temelji se na slaboj državnoj razini te jakim entitetima i Distriktu s obzirom na uske isključive nadležnosti državne razine u Bosni i Hercegovini. Entiteti se, doduše, mogu opredijeliti za prijenos nadležnosti na državnu razinu no takva odluka mora biti uzajamna. Položaj Distrikta povodom ovog pitanja je asimetričan, s obzirom da odobrenje Distrikta nije propisano. Ovo se može objasniti neuređenim pravnim odnosima između državne razine i Distrikta nakon usvajanja Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine.

4.3. Fiskalna autonomija

Fiskalni sustav Bosne i Hercegovine prati opći trend centralizacije prihoda i decentralizacije rashoda.³⁰ Nakon što je fiskalni sustav preustrojen 2006. godine, izravni porezi su ostali u nadležnosti Entiteta i Distrikta, dok su neizravni porezi centralizirani.³¹ Široka fiskalna autonomija pritom proizvodi decentraliziran sustav vertikalne i horizontalne raspodjele sredstava. Stoga su eventualne razlike u reguliranju zapravo posljedica autonomije a ne nužno asimetričnog položaja.

Međutim, prije preustroja fiskalnog sustava, financiranje državne razine ovisilo je o entitetskim transferima, s obzirom da su oba entiteta u ustavnoj obavezi osiguravanja financijskih sredstava neophodnih za izvršavanje obveza u nadležnosti državne razine. Tako je utvrđeno da međunarodne obveze Bosne i Hercegovine Federacija snosi s dvije trećine sredstava, a Republika Srpska s jednom trećinom.³² Od preustrojstva fiskalnog sustava, iznosi se plaćaju izravno u državni proračun u istom omjeru što znači da ovakav pristup i dalje predstavlja ustavnu asimetriju. Slično je i s iznosom prihoda doznačenim Distriktu. Ukoliko su prihodi Distrikta ispod propisanog koeficijenta, entiteti nadomješćuju razliku u jednakom omjeru kao i u prethodnom primjeru.

Konačno, Upravni odbor Uprave za neizravno oporezivanje je najvažniji organ bosanskohercegovačke fiskalne politike. No, za razliku od oba entiteta čiji predstavnici imaju pravo glasa, predstavnici Distrikta imaju tek status promatrača.

³⁰ D. Antić, Multi-Level Fiscal System in Bosnia and Herzegovina: Evolution and Coping with Economic Crisis, *Financial theory and practice*, 3/2013, s. 281.

³¹ *Ibid*, s. 204.

³² Čl. III.2.b Ustava Bosne i Hercegovine. Također Woelk (bilj. 24).

4.4. Bosna i Hercegovina kao primjer sustava koji ispoljava elemente blage ustavne asimetrije

Početno ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine ispoljavalo je više ustavnih asimetrija od kojih su neke vremenom nestale. One koje su preostale, dostatne su da se Bosna i Hercegovina, sukladno prethodnom razmatranju, označi kao primjer federalnog sustava koji pod utjecajem razlika u identitetu ispoljava elemente blage ustavne asimetrije. Ustavni status oba entiteta i Distrikta je najneposredniji pokazatelj ustavne asimetrije. No, izvan toga, ustavne asimetrije nisu posebice naglašene. S pozicije razlike u identitetu, asimetričan status osnažen je principima konstitutivnosti naroda i pariteta. S pozicije teritorija, oba entiteta i Distrikt imaju jednake ovlasti i nadležnosti. Slično je s fiskalnom autonomijom.

5. Legitimitet u sprezi s ustavnim asimetrijama

5.1. Dinamika legitimiteta

Definicija legitimiteta uobičajeno se temelji na kriterijima koji moraju postojati da bi se sustav vlasti smatrao legitimnim.³³ Tradicionalno, pretpostavke za legitiman sustav su narodni suverenitet³⁴ i efektivno djelovanje organa vlasti.³⁵ Kako je ovakav pristup usko povezan s prethodno navedenim idealnim i mononacionalnim federalnim državama, razlozi zbog kojih je ovaj koncept neprimjenjiv na sustave poput Bosne i Hercegovine slični su onima s početka teksta.

Naime, legitimitet u multinacionalnim sustavima s više razina vlasti i asimetričnim ustavnim rješenjima mora odražavati ravnotežu različitih interesa. To je stoga što ovisi o više aspekata koji su međusobno povezani. U prvom redu, legitimitet u ovim sustavima vezuje se i za teritorij odnosno sub-nacionalne entitete i za skupine s razlikama u identitetu onda kada su one teritorijalno utvrđene. Potom, legitimitet ovisi o međusobnom odnosu sub-nacionalnih entiteta i njihovog odnosa prema državnoj razini. Konačno, temelji se na aspektima tzv. *input*, *output* i *throughput* legitimiteta. *Input* legitimitet obuhvaća efektivnu političku participaciju naroda temeljem autorizacije političkim predstavnicima i njihovom predstavljanju i učešću u odlučivanju u organima na državnoj razini vlasti.³⁶ Zatim, *output* legitimitet obuhvaća efektivnu političku participaciju za narod zahvaljujući pristupu informacijama, djelotvornosti i odgovornosti za donošenje politika i ustavnih i zakonodavnih rješenja.³⁷ Konačno, *throughput* legitimitet obuhvaća efektivnu političku participaciju s narodom³⁸ putem kvaliteta procesa upravljanja³⁹ tako što osigurava da su odluke sadržinski opravdane i da se donose na način da svi

³³ D. Beetham/C. Lord, *Legitimacy and the EU*, London/New York 1998, s. 3.

³⁴ *Ibid*, s. 6.

³⁵ V. A. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, *Political Studies*, 1/2013, s. 2.

³⁶ F. W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999, ss. 7-21; S. Piattoni, *The Theory of Multi-Level Governance, Conceptual, Empirical, and Normative Challenge*, New York 2010, ss. 190, 200-205.

³⁷ Piattoni (bilj. 36), ss. 218-226. Također M. Landy/S. M. Teles, *Beyond Devolution: From Subsidiarity to Mutuality*, u: K. Nicolaidis/R. Howse (ur), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, New York 2001, ss. 417-419.

³⁸ Schmidt (bilj. 35), s. 3.

³⁹ *Ibid*, s. 14.

akteri imaju pristup institucionalnim i proceduralnim aspektima koji im osiguravaju uključenost u postupke odlučivanja.

5.2. Dinamični legitimitet u bosanskohercegovačkom ustavnom konstrukt

Ustavno ustrojstvo Bosne i Hercegovine u potpunosti objašnjava zbog čega je značajno kombiniranje teritorijalnih, multietničkih, horizontalnih i vertikalnih aspekata s *input* legitimitetom. Subjekti iz kojih se crpi legitimitet u Bosni i Hercegovini su ne samo građani nego i konstitutivni narodi, ali i kantoni i entiteti. Konstitutivni narodi osiguravaju input u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti na kantonalnoj, entitetskoj i državnoj razini temeljem načela predstavljanja i učešća konstitutivnih naroda. Tako kantoni delegiraju delegate iz reda konstitutivnih naroda u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a oba entiteta delegiraju delegate iz reda konstitutivnih naroda - Bošnjake i Hrvate iz Federacije i Srbe iz Republike Srpske - u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, osiguravajući na ovaj način input na entitetskoj odnosno državnoj razinu. Asimetričan položaj Distrikta zamjetljiv je i ovdje s obzirom da se stanovnici Distrikta imaju odlučiti iz kojeg će od dva entiteta glasovati na lokalnim i parlamentarnim izborima. Temeljem navedenog, asimetrično unutarnje ustrojstvo utječe na *input* legitimitet na način da je odnos između subjekata iz kojih se crpi legitimitet zamagljen s obzirom da postoji više odnosa od kojih su neki posredni. Istovremeno, svi subjekti, posebice uzevši u obzir Distrikt nisu sastavni dio *input* legitimiteta.

U smislu *output* legitimiteta, u tročlanom predsjedništvu u Bosni i Hercegovini postupak za zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda nerijetko se koristi među članovima predsjedništva za onemogućavanje donošenja odluka bez koncenzusa. To je, primjerice, odlučivanje o pristupanju Sjevernoatlantskom savezu u kojem se srpski član predsjedništva redovito protivi pristupanju.⁴⁰ S obzirom na složenost *input* legitimiteta, prirodno je zaključiti da su i djelotvornost i utvrđivanje odgovornosti otežani, što umanjuje ove esencijalne karakteristike demokratskog procesa u Bosni i Hercegovini.

Na koncu, već spomenuto entitetsko glasovanje u postupcima odlučivanja stavljaju jedan konstitutivni narod, Hrvate, u nejednak položaj. Time se krnji *throughput* legitimitet s obzirom da formira percepciju o nejednakom pozicioniranju sub-nacionalnih entiteta.

⁴⁰ D. Sito-Sucic, U.S. Backs Nato Membership for Bosnia, Dismisses Serb Opposition, dostupno na: <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-usa-nato/u-s-backs-nato-membership-for-bosnia-dismisses-serb-opposition-idUSKBN1OG238>, očitavanje: 14. 04. 2019.

6. Stabilnost u sprezi s ustavnim asimetrijama

6.1. Dinamika stabilnosti

Termin „stabilnost“ općenito se koristi da bi se ukazalo na nepostojanje fragmentacije u okviru sustava.⁴¹ Da bi se sustav nazvao stabilnim u tradicionalnom smislu shvaćanja pojma, očekuje se da bude simetričan⁴² te da iskazuje sklonost centralizaciji⁴³. Štoviše, simetrija se smatra instrumentom za onemogućavanje razlika unutar sustava.⁴⁴

Međutim, s obzirom na prirodu multinacionalnih sustava više razina vlasti i uspostavljenim ustavnim asimetrijama i njihovu unutarnju dinamiku, teško je očekivati procese integracije i simetrizacije. To je stoga što, kao i u slučaju legitimiteta, stabilnost ovisi o unutarnjoj teritorijalnoj organizaciji i pripadajućim razlikama u identitetu čiji se efekti ispoljavaju horizontalno i vertikalno te u strukturalnim i fiskalnim okvirima koji mogu utjecati na stabilnost sustava. Tako će stabilnost multinacionalnih sustava s federalnim karakteristikama i uspostavljenim ustavnim asimetrijama ovisiti o tome koliko je sustav prilagodljiv stalnoj konsolidaciji teritorijalnih, multietničkih, horizontalnih, vertikalnih, strukturalnih i fiskalnih aspekata. Prilagodljivost se može povezati s jačanjem uzajamnog povjerenja svih čimbenika u vlasti koji se međusobno natječu. Razlog leži u činjenici da se povjerenjem u fer zajedničko upravljanje sustavom omogućava koordinacija sustava usprkos složenoj teritorijalnoj organizaciji i postojećim razlikama u identitetu te se ublažavaju strukturalne i fiskalne neravnoteže u sustavu.

6.2. Dinamična stabilnost u bosanskohercegovačkom ustavnom konstrukt

Teritorijalna neravnoteža u Bosni i Hercegovini uglavnom se može povezati s asimetričnim unutarnjim uređenjem oba entiteta i statusom Distrikta dok se razlike u identitetu ispoljavaju u odnosu snaga između konstitutivnih naroda. Pokušaj ublažavanja ove vrste neravnoteže bilo je uspostavljanje Povjerenstva za međuentitetsku pravnu suradnju⁴⁵ čime je državna razina u Bosni i Hercegovini nastojala pratiti trendove drugih država koje potpadaju pod slično državno uređenje - Italija ili Rusija - u nastojanju da omogući bolju koordinaciju između razina vlasti i skupina. No, čini se da je to bio tek bezuspješan pokušaj da se doprinese izgradnji povjerenja u institucionalni okvir i postupke donošenja odluka.

Horizontalna ili vertikalna neravnoteža koja utječe na stabilnost bosanskohercegovačkog sustava može se pratiti kroz odnose između sub-nacionalnih entiteta i njihovog odnosa prema državnoj

⁴¹ R. D. Dikshit, *The Political Geography of Federalism, an Inquiry into Origins and Stability*, New Delhi 1975, s. 234. Slično u U. K. Hicks, *Federalism: Failure and Success, a Comparative Study*, London/Basingstoke 1978, s. 9.

⁴² Tarlton (bilj. 5), ss. 871-873.

⁴³ Dikshit (bilj. 41), s. 234.

⁴⁴ K. J. Nagel/F. Requejo, *Conclusions: Asymmetries and Decentralisation Processes - Comparative Comments*, u: F. Requejo/K. J. Nagel (ur), *Federalism Beyond Federations, Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham and Burlington 2011, s. 249.

⁴⁵ Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, *The Inaugural Session of the Commission on Inter-Entity Legal Cooperation*. Dostupno na: <http://www.ohr.int/?p=55463>, očitavanje: 14. 04. 2019.

razini.⁴⁶ Primjerice, entiteti mogu koristiti svoj specifičan položaj da bi onemogućili ili usporili donošenje odluka na državnoj razini.⁴⁷ U Republici Srpskoj se učestalo poziva na vraćanje ovlasti i nadležnosti koje su prenesene s entitetske na državnu razinu odlukama Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.⁴⁸ Međutim, s obzirom na nemogućnost utjecaja na razmatranje a time ni donošenje ove odluke, kao odgovor, zastupnici Srba iz Republike Srpske usredotočuju se na onemogućavanje donošenje odluka u Parlamentarnoj skupštini i prijetnje referendumom za neovisnost.⁴⁹ Iz prethodnog je vidljivo i da je horizontalna i vertikalna neravnoteža dodatno opterećena utjecajem razlika u identitetu. Opterećeni malim brojem koji ih stavlja u asimetričan položaj u poređenju s Bošnjacima i Srbima, Hrvati naglašavaju važnost uspostavljanja trećeg entiteta, tzv. hrvatskog entiteta, za koji su uvjereni da bi im omogućio efektivniji položaj u Bosni i Hercegovini.⁵⁰ Istovremeno, ne smije se zanemariti da su bošnjačka unitaristička nastojanja koja se temelje na daljoj centralizaciji Bosne i Hercegovine⁵¹ jednako štetna za očuvanje cjelovitosti bosanskohercegovačkog ustavnog sustava s obzirom da nailazi na otpor druga dva konstitutivna naroda. Ovdje su prisutna dva trenda koja se odražavaju na stabilnost. Prvi je da ne postoji povjerenje u fer zajedničko upravljanje sustavom. Drugi je da se narušava kohezija cjelokupnog sustava te izostaje koordinacija u korist fragmentacije. Oba trenda svakako znače nestabilnost.

Na koncu, strukturalnu i fiskalnu neravnotežu najjednostavnije je pratiti s obzirom na vrste ustavnih asimetrija s obzirom i da im se i sadržaj preklapa. Po pitanju statusa, najčešće pitanje koje se odnosi na stabilnost sustava, a koje i komparativna ustavna teorija postavlja, je ono prikladnoj zastupljenosti u organima vlasti i prikladnom učestvovanju u donošenju odluka.⁵² Bosna i Hercegovina je jedna od rijetkih država - uz primjerice Belgiju, Etiopiju i Maleziju - koje definiraju garancije ovog tipa. Čini se da je jedan od razloga zbog kojih većina sustava

⁴⁶ A. Føllesdal, Toward Self-Sustaining Stability? How the Constitutional Treaty Would Enhance Forms of Institutional and National Balance, *Regional and Federal Studies*, 3/2007, s. 135; A. Føllesdal, Towards a Stable Finalité with Federal Features? The Balancing Acts of the Constitutional Treaty for Europe, *Journal of European Public Policy*, 3/2005, s. 572.

⁴⁷ R. H. Pildes, Ethnic Identity and Democratic Institutions: A Dynamic Perspective, u: S. Choudhry (ur) *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation*, New York 2008, s. 175.

⁴⁸ S. Keil, Federalism as a Tool of Conflict-Resolution: The Case of Bosnia and Herzegovina, *L'Europe en formation*, 1/2012, ss. 205, 214; D. Šajinović, Prenosjenje nadležnosti sa RS na BiH obavljeno na neustavni način, dostupno na: <https://www.dw.com/bs/preno%C5%A1enje-nadle%C5%BEnosti-sa-rs-na-bih-obavljeno-na-neustavni-na%C4%8Din/a-2757387>, očitavanje: 15. 09. 2019.

⁴⁹ Npr. B. Surk, Milorad Dodik Wants to Carve up Bosnia. Peacefully, If Possible. Dostupno na: <https://www.nytimes.com/2018/02/16/world/europe/dodik-republika-srpska-bosnia.html>, očitavanje: 14. 04. 2019; N.N, Visoki predstavnik nema ovlaštenja da zabrani referendum. Dostupno na: <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Visoki-predstavnik-nema-ovlascenja-da-zabrani-referendum/384140>, očitavanje: 15. 09. 2019.

⁵⁰ O. Karabeg, Treba li BiH treći entitet. Dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/most-treba-li-bih-treci-entitet/2232009.html>, očitavanje: 14. 09. 2019; Beta, Čović: Treći entitet može napraviti samo neodgovorna politika Bošnjaka. Dostupno na: <https://www.danas.rs/svet/covic-treci-entitet-moze-napraviti-samo-neodgovorna-politika-bosnjaka/>, očitavanje: 14. 09. 2019; D. Stanišić, Hrvati u BiH opet traže treći entitet. Dostupno na: <http://www.politika.co.rs/sr/clanak/373125/Hrvati-u-BiH-opet-traze-treci-entitet>, očitavanje: 14. 09. 2019.

⁵¹ Sahadžić (bilj. 14), s. 56; SRNA, Dugoročni cilj SDA - Republika BiH, bosanski jezik i zajednički identitet. Dostupno na: <http://ba.n1info.com/Vijesti/a378004/Dugorocni-cilj-SDA.html>, očitavanje: 15. 09. 2019; SDA usvojila deklaraciju: BiH kao republika sa tri nivoa vlasti. Dostupno na: <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/SDA-usvojila-rezolucije-BiH-kao-republika-sa-tri-nivoa-vlasti/558409>, očitavanje: 15. 09. 2019.

⁵² R. Simeon/D.-P. Conway, Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies, u: A.-G. Gagnon/J. Tully (ur), *Multinational Democracies*, Cambridge 2001, s. 362.

izbjegava definiranje ovih garancija iz straha da će to ohrabriti sub-nacionalne entitete da traže više autonomije. Primjer Republike Srpske iz prethodnog stava govori u korist ovim argumentima. Dalje, pitanje raspodjele ovlasti i nadležnosti možda je i najvažniji segment koji proizvodi posljedice po stabilnost, ukoliko uključuje asimetrična ustavna rješenja.⁵³ Komparativna ustavna teorija upućuje da jasno utvrđena raspodjela ovlasti i nadležnosti doprinosi stabilnosti u složenim sustavima.⁵⁴ Međutim, usprkos jasno utvrđenoj raspodjeli ovlasti i nadležnosti, nekoliko faktora doprinose nestabilnosti u Bosni i Hercegovini. Prvo, zbog usko utvrđenih nadležnosti na državnoj razini, državna razina je uspostavila tzv. paralelne nadležnosti s ciljem uspostavljanja okvira za donošenje politika i principa kojim bi adresirala različite prakse u oba entiteta i Distriktu.⁵⁵ Drugo, neke ovlasti i nadležnosti su prenesene na državnu razinu bez međusobne suglasnosti entiteta, odnosno nametnutim odlukama Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu. Treće, iako je Amandmanom I na Ustav Bosne i Hercegovine utvrđeno da će odnosi između državne razine i Distrikta biti definirani zakonima na državnoj razini, to se nije dogodilo.⁵⁶ Sve ovo negativno utječe na koheziju sustava koja je okosnica stabilnosti u složenim sustavima s obzirom da je usko skopčano s povjerenjem, posebice u slučaju Republike Srpske koja ovakav prijenos i definiranje ovlasti i nadležnosti promatra kao nedostatak fer zajedničkog odlučivanja o ustrojstvu sustava. Za fiskalne neravnoteže smatra se da podržavaju strukturalnu neravnotežu zbog potencijala koji imaju za stvaranje pritiska na sustav.⁵⁷ Stoga su i značajne za stabilnost sustava.⁵⁸ U Bosni i Hercegovini, vertikalna raspodjela prihoda uzrokuje da se sub-nacionalni entiteti natječu u potrošnji da bi utjecali na koeficijente.⁵⁹ Pritom je aspekt stabilnosti koji se odnosi na ublažavanje međusobnog natjecanja elaržiran.

7. Zaključci

Iako je Bosna i Hercegovina sustav koji je tek blago asimetričan, razina ustavnih asimetrija ipak se donekle odražava na institucionalni okvir i postupke odlučivanja. One ustavne asimetrije koje su uspostavljene, u Bosni i Hercegovini imaju i centrifugalno i centripetalno djelovanje. Centripetalno stoga što ispunjavaju svoju prvotnu svrhu rješavanja sukoba. Centrifugalno stoga što usprkos tomu, ipak proizvode posljedice po legitimitet i stabilnost ustavnog sustava.

S obzirom na izneseno, dva su moguća pravca koja treba uzeti u obzir. Prvenstveno, legitimitet u Bosni i Hercegovini treba graditi tako da odražava međusobne odnose svih aktera. To podrazumijeva da donošenje odluka mora biti temeljeno na usuglašenim procesima uz međusobno odobrenje svih aktera na pripadajućim razinama vlasti, poštujući načela jednakosti i transparentnosti. Zatim, da bi se osigurala kohezija, stabilnost bosanskohercegovačkog sustava mora se temeljiti na koordinaciji i povjerenju svih aktera i razina vlasti, poštujući načela

⁵³ Føllesdal (bilj. 46), ss. 367 i 574; K. Basta, *Accommodative Capacity of Multinational States*, University of Toronto 2012, s. 27.

⁵⁴ M. Filippov/P. C. Ordeshook/O. Shvetsova, *Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, New York 2004, s. 68; Basta (bilj. 53), s. 28.

⁵⁵ Sahadžić (bilj. 20), s. 65.

⁵⁶ *Ibid*, s. 58.

⁵⁷ Hicks (bilj. 41), s. 11.

⁵⁸ Burgess (bilj. 15), s. 149.

⁵⁹ Sahadžić (bilj. 20), s. 67.

uzajamnog poštovanja i zajedničkog interesa. Povoljan ishod u oba pravca počiva na primjerenim instrumentima i mehanizmima zaštite legitimnog i stabilnog (bosanskohercegovačkog) ustavnog sustava⁶⁰ koji ispoljava elemente ustavnih asimetrija.

Nekoliko je vrsta *strukturalnih instrumenata i mehanizama* zaštite koji bi se mogli primijeniti u Bosni i Hercegovini. Prvo, bilateralizam po uzoru na Italiju⁶¹ mogao bi doprinijeti primjerenom uključivanju svih razina vlasti i time bolje povezati državnu razinu, oba entiteta, kantone i Distrikt. Bilateralizam omogućava svim razinama vlasti i konstitutivnim narodima da dobiju jednaku mogućnost za međusobnu komunikaciju i koordinaciju, čime se, barem teoretski, umanjuje natjecanje i podržava povjerenje. Drugo, inzistiranje na zajedničkim nadležnostima doprinosi umanjivanju osjećaja isključenosti i podržava povezanost i koordinaciju između razina vlasti i konstitutivnih naroda. Treće, omogućavanje državnoj razini da umjerenim djelovanjem održava koordinaciju poput one u izmjenama koje se odnose na podjelu nadležnosti osigurava fleksibilniji sustav i onemogućuje preglasavanje. Ovakav instrument i mehanizam zaštite već je prepoznat u Etiopiji, Italiji i Pakistanu. *Politički instrumenti i mehanizmi* zaštite prirodno se odražavaju na legitimitet i stabilnost sustava. Stoga treba nastojati prisustvo fragmentiranih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini mijenjati integriranim političkim strankama koje imaju kapacitet da povezuju razine vlasti i konstitutivne narode. *Ekonomski instrumenti i mehanizmi* zaštite uključuju, između ostalog, i mjere ekonomske politike koje podržavaju jednakomjeran razvoj oba entiteta i Distrikta čime se onemogućuju fiskalne neravnoteže. Dalja elaboracija o instrumentima i mehanizmima zaštite je van dosega ovog rada, no ova ponudena ukazuje na pravce za buduća istraživanja.

Summary

Constitutional (a)symmetry against legitimacy and stability in the constitutional design of Bosnia and Herzegovina

Unlike traditional federal studies, contemporary studies in federalism recognize that asymmetrical constitutional solutions are not an anomaly but rather necessity, especially in multi-tiered multinational constitutional systems. Nevertheless, federalism studies also recognize that constitutional asymmetries may reflect on legitimacy and stability of the system. Although lacking a structured and comprehensive analysis, academics in Bosnia and Herzegovina often describe the constitutional design of the country as highly asymmetrical. The aim of this paper is then to provide answers to two questions. Firstly, whether, indeed, the constitutional system of Bosnia and Herzegovina is (highly) asymmetrical. And secondly, whether this produces specific effects on the legitimacy and stability of the system.

⁶⁰ Za detaljniju analizu instrumenata i mehanizama zaštite u federalnim državama pogledati J. Bednar, *The Robust Federation: Principles of Design*, New York 2009.

⁶¹ Pogledati P. Palermo, *Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons*, Perspectives on Federalism 10-2/2018.