

Pravna priroda Bosne i Hercegovine

O obliku vladavine, sistemu vlasti, državnom i društvenom uređenju

Mr. iur. Filip Novaković

Dopisni član Bosanskohercegovačko-američke akademije umjetnosti i nauka / Corresponign Member of the Bosnian-Herzegovinian American Academy of Arts and Sciences (BHAAAS); e-mail: filip.novakovic.acc@gmail.com; ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9979-5824>.

Bosna i Hercegovina je republika po obliku vladavine; pretežno parlamentarna po sistemu vlasti; dok je po državnom uređenju složena i izrazito decentralizirana država čija dominantna ustavnopravna obilježja odgovaraju asimetričnoj federaciji *sui generis*.

Sažetak

Rasprave o pravnoj prirodi Bosne i Hercegovine često su nerješive samo zato što učesnici različitim izrazima odgovaraju na različita pitanja. Ovaj tekst odvaja međunarodnopravni status države, oblik vladavine, sistem vlasti, državno uređenje, politički režim i društveno-ekonomsko ustavno usmjerenje. Na osnovu teksta Ustava Bosne i Hercegovine, obavezujuće prakse Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, relevantnih međunarodnih odluka i klasične teorije federalizma pokazuje se zašto Bosna i Hercegovina nije konfederacija niti unija suverenih država; zašto je republika iako ta riječ nije dio njenog službenog imena; te zašto je izraz „asimetrična federacija” najprecizniji tek kada se dopuni odgovarajućim kvalifikacijama.

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, federalizam, oblik vladavine, sistem vlasti, državno uređenje, društveno uređenje, Ustav, ljudska prava, parlamentarizam, republikanizam.*

1. Uvod: spor koji je najprije potrebno pravilno postaviti

Malo je ustavnopravnih pitanja u Bosni i Hercegovini oko kojih se tako lako miješaju pravni pojmovi, političke želje i simboličke predstave kao oko pitanja šta Bosna i Hercegovina „jeste“. Jedni je nazivaju konfederacijom, drugi državnom zajednicom ili unijom, treći decentraliziranom državom, a četvrti federacijom. Istovremeno se tvrdi da ona nije republika zato što riječ „republika“ ne stoji u njenom službenom nazivu. Te tvrdnje nisu jednako vrijedne niti se mogu provjeravati istim kriterijem. Naziv države, način njenog nastanka, raspodjela nadležnosti, organizacija izvršne vlasti i način predstavljanja društvenih grupa različite su činjenice. Ako se one stave u istu ravan, rezultat nije klasifikacija nego skup međusobno nepovezanih etiketa.

Ustavno pravo, odnosno njegova teorija (ali i praksa) zato zahtijeva analitičku disciplinu. Pravna priroda države ne utvrđuje se političkim samoodređenjem njenih dijelova niti frekvencijom nekog izraza u javnom govoru, nego ukupnošću pravno relevantnih obilježja: nosiocem međunarodnopravnog subjektiviteta, izvorom i hijerarhijom vlasti, neposrednim odnosom javnih institucija prema građanima, raspodjelom i zaštitom nadležnosti, učešćem teritorijalnih jedinica u centralnom odlučivanju te načinom izmjene ustava. To je funkcionalni, a ne nominalistički pristup. Klasična teorija upravo na tim elementima razlikuje federaciju od konfederacije i drugih federalnih aranžmana.¹

Cilj ovoga teksta stoga nije da jednu političku oznaku zamijeni drugom, nego da ponudi obrazloženu pravnu kvalifikaciju čiji se svaki korak može provjeriti. Zaključak će biti nijansiran: Bosna i Hercegovina nema tipski čist ustavni model, ali njena atipičnost ne znači da je teorijski neodrediva.

¹ Ronald L. Watts, *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*, 1 *Annual Review of Political Science* 117, 120-121 (1998); Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* 8-18 (3rd ed. 2008).

Ustavni hibridi ostaju podložni klasifikaciji; samo zahtijevaju da se jasno kaže po kojem kriteriju i na kojem nivou se klasifikacija vrši.

2. Metodologija ili šest pitanja koja se ne smiju brkati

Prvo pitanje jeste međunarodnopravni status: postoji li jedna država i ko je nosilac suvereniteta i međunarodnog subjektiviteta? Drugo je oblik vladavine: da li je šef države nasljedni monarh ili vremenski ograničen, izborni organ, pa je država monarhija ili republika? Treće je sistem vlasti: kakav je odnos zakonodavne i izvršne vlasti i od čijeg povjerenja zavisi vlada? Četvrto je državno uređenje: da li je vlast teritorijalno raspoređena u jednoj unitarnoj državi, jednoj saveznoj državi ili savezu država? Peto je politički režim i model integracije: da li je vlast demokratska i većinska, konsenzualna ili konsocijacijska? Šesto je društveno-ekonomsko ustavno usmjerenje: kakav položaj imaju ljudska prava, tržište, privatno vlasništvo i socijalne obaveze javne vlasti.

Pitanje	Kategorije	Bosna i Hercegovina
Status	država / nedržavni savez	jedna država; kontinuitet međunarodnog subjektiviteta
Oblik vladavine	republika / monarhija	republika
Sistem vlasti	parlamentarni / predsjednički / mješoviti	pretežno parlamentarni, s atipičnom dualnom egzekutivom
Državno uređenje	unitarna država / federacija / konfederacija	složena, decentralizirana i asimetrična federacija sui generis

Pitanje	Kategorije	Bosna i Hercegovina
Politički model	većinski / konsenzualni; demokratski / autoritarni	konsocijacijska i etnoteritorijalno strukturirana demokratija
Društveni poredak	tržišni / socijalni; prava i slobode	tržišna i ljudskopravaška država sa socijalnim obavezama

Ova podjela odmah uklanja dvije najčešće greške. Prvo, činjenica da je Bosna i Hercegovina federacija ne govori sama po sebi da li je ona republika; Kanada je federacija i monarhija, dok su Njemačka i Austrija federacije i republike. Drugo, konsocijacijski veto ili etničko predstavljanje ne pretvaraju državu u konfederaciju: oni opisuju način donošenja odluka, a ne mjesto suvereniteta. Kategorije se mogu preklapati, ali se ne smiju međusobno zamjenjivati.

3. Država prije svega: kontinuitet Bosne i Hercegovine i položaj entiteta

3.1. Dayton nije stvorio novu državu ili tri ravni kontinuiteta

Tvrdnju da Daytonski mirovni sporazum nije stvorio novu državu potrebno je obrazložiti razlikovanjem tri međusobno povezane, ali pravno različite ravni kontinuiteta: istorijsko-ustavnog kontinuiteta bosanskohercegovačke državnosti, međunarodnog kontinuiteta Republike Bosne i Hercegovine i pozitivnog kontinuiteta koji izričito potvrđuje sadašnji Ustav Bosne i Hercegovine. Ovo razlikovanje je važno jer istorijsko porijeklo državnosti nije isto što i međunarodni subjektivitet nezavisne države, dok se ni jedno ni drugo ne smije poistovjetiti sa konkretnim oblikom njenog unutrašnjeg ustavnog uređenja.

Na istorijsko-ustavnom planu, odlukama ZAVNOBiH-a iz 1943. godine postavljeni su temelji savremene državnosti Bosne i Hercegovine kao ravnopravne federalne jedinice, a takav položaj kasnije je institucionaliziran u republičkom ustavnom poretku socijalističke Jugoslavije.² ZAVNOBiH, razumije se, nije konstituirao Bosnu i Hercegovinu kao tada nezavisnu državu u smislu međunarodnog prava. Njegov značaj nalazi se u tome što potvrđuje da savremena bosanskohercegovačka državnost i njene institucije nisu nastale u Daytonu 1995. godine, nego imaju vlastiti raniji ustavnopravni razvoj.

Drugu ravan čini međunarodnopravni kontinuitet. Bosna i Hercegovina je prije zaključenja Daytonskog mirovnog sporazuma stekla status nezavisne i međunarodno priznate države, a 22. maja 1992. godine primljena je u članstvo Ujedinjenih nacija.³ Daytonski mirovni sporazum, prema tome, nije mogao stvoriti međunarodnopravni subjekt koji je već postojao. Njime je okončan rat i uspostavljen novi unutrašnji ustavni okvir države čija je međunarodna ličnost prethodno bila priznata.

Treća i pravno najneposrednija ravan kontinuiteta sadržana je u članu I/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Tom odredbom propisano je da Republika Bosna i Hercegovina, čije je službeno ime izmijenjeno u „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom Ustavom i u postojećim međunarodno priznatim granicama.⁴ Ustav, dakle, istovremeno potvrđuje kontinuitet države i diskontinuitet njenog dotadašnjeg unutrašnjeg uređenja. Promijenjena je ustavna struktura, ali nije promijenjen nosilac međunarodnopravnog subjektiviteta.

Iz takve ustavne formulacije proizlaze najmanje dvije važne posljedice. Prvo, Bosna i Hercegovina nije nastala udruživanjem dviju prethodno suverenih država. Entiteti su ustanovljeni i priznati kao sastavni dijelovi

² Rezolucija Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, Prvo zasjedanje ZAVNOBiH-a, Mrkonjić Grad, 25-26. novembar 1943. godine.

³ G.A. Res. 46/237, *Admission of the Republic of Bosnia and Herzegovina to Membership in the United Nations*, U.N. Doc. A/RES/46/237 (May 22, 1992).

⁴ Constitution of Bosnia and Herzegovina art. I(1), Dec. 14, 1995, annex 4 to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Ammandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 25/2009.

njenog novog unutrašnjeg ustavnog uređenja, ali nisu prethodili Bosni i Hercegovini kao države niti su joj prenijeli vlastiti međunarodnopravni subjektivitet. Drugo, njihove nadležnosti i ustavna autonomija proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine i ostvaruju se unutar njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine dao je kontinuitetu iz člana I/1. Ustava i konkretne pravne posljedice. U predmetu U-1/11, odlučujući o državnoj imovini, Sud se pozvao na identitet i kontinuitet između Republike Bosne i Hercegovine i današnje Bosne i Hercegovine te zaključio da kontinuitet predstavlja pravni osnov na kojem je Bosna i Hercegovina titular imovine koja je pripadala bivšoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini, kao i imovine stečene sukcesijom bivše SFRJ.⁵ Kontinuitet države zbog toga nije samo deklarativna ili istorijska tvrdnja, nego ustavna norma iz koje mogu proizaći neposredna prava i nadležnosti države.

Konačno, član XII/1. Ustava propisuje da Ustav Bosne i Hercegovine stupa na snagu potpisivanjem Opšteg okvirnog sporazuma za mir kao ustavni akt kojim se mijenja i stavlja van snage Ustav Republike Bosne i Hercegovine.⁶ To još jednom potvrđuje da nije izvršeno osnivanje nove države, nego ustavna transformacija države koja nastavlja postojati. Činjenica da je novi ustav sadržan u međunarodnom mirovnom sporazumu ne mijenja taj zaključak. Način donošenja ustava sam po sebi ne određuje da li je država federacija, konfederacija ili unitarna država. Odlučujuća je priroda poretka koji je tim ustavom uspostavljen: njegova neposredna primjena, supremacija državnog ustava, postojanje zajedničkih državnih institucija, raspodjela nadležnosti, ustavno sudovanje i mogućnost promjene ustava prema postupku utvrđenom samim Ustavom.

3.2. Entiteti jesu sastavni dijelovi, ali nisu države

Član I/3. Ustava kaže da se Bosna i Hercegovina sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.⁷ Riječ „entitet“ nije

⁵ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decision on Admissibility and Merits, No. U-1/11, §§ 73, 77-81 (July 13, 2012).

⁶ Constitution of Bosnia and Herzegovina art. XII(1), Dec. 14, 1995.

⁷ *Id.* art. I(3).

slučajno neutralna. Ustav im priznaje široku ustavnu autonomiju, vlastite ustave, zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast te rezidualne nadležnosti, ali im ne priznaje međunarodnopravni subjektivitet države, vlastiti suverenitet niti pravo na jednostrano otcjepljenje. Njihove nadležnosti postoje unutar, a ne izvan Ustava Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine dao je obavezujući odgovor upravo na ovu dilemu u Trećoj djelimičnoj odluci u predmetu U-5/98. Sud je naglasio da postojanje entitetskog ustava, naziva „republika“ ili entitetskog državljanstva samo po sebi ne dokazuje državnost, jer takva obilježja mogu imati i federalne jedinice. Samo Bosna i Hercegovina nastavlja pravno postojanje kao država; entiteti su njeni sastavni dijelovi, podređeni suverenitetu Bosne i Hercegovine, a Ustav ih ne priznaje kao države. Zbog toga nema mjesta ni „suverenitetu“ entiteta ni njihovom pravu na teritorijalno odvajanje.⁸ Naziv Republike Srpske predstavlja ustavno ime jednog entiteta; riječ „Republika“ u tom nazivu ne daje mu svojstvo države, izvorni suverenitet niti međunarodnopravni subjektivitet.

Takav zaključak dodatno je potvrđen u odluci U-13/25, donesenoj povodom Nacrta ustava Republike Srpske. Ustavni sud je naglasio da se entitet ne može pozivati na pravo na samoopredjeljenje koje bi uključivalo pravo na otcjepljenje, niti može jednostranim ustavnim aktom preuzeti državne nadležnosti ili dovesti u pitanje obaveznost Ustava, zakona i odluka institucija Bosne i Hercegovine.⁹ Ustavni položaj entiteta postoji isključivo unutar suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Bosne i Hercegovine. Odluka je posebno značajna zato što ranije utvrđeno načelo o izvedenoj prirodi entitetskih ovlasti primjenjuje na savremeni pokušaj njihovog predstavljanja kao izvorne državne suverenosti.

Isto pokazuje hijerarhija pravnih normi. Član III/3(b) Ustava obavezuje entitete i sve njihove jedinice da se u potpunosti pridržavaju Ustava Bosne i Hercegovine i odluka državnih institucija, a Ustavu daje

⁸ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Third Partial Decision, No. U-5/98-III, §§ 28-32 (July 1, 2000).

⁹ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decision on Admissibility and Merits, No. U-13/25, §§ 31-37 (Mar. 26, 2026).

supremaciju nad nesaglasnim odredbama zakona i ustava entiteta.¹⁰ Ustavni sud Bosne i Hercegovine ima isključivu nadležnost da rješava sporove između države i entiteta i da ispituje saglasnost entitetskih ustava i zakona s državnim Ustavom; njegove odluke su konačne i obavezujuće.¹¹ Takva vertikalna ustavna supremacija obilježje je jedne složene države, ne saveza suverenih država.

4. Oblik vladavine: Bosna i Hercegovina jeste republika

4.1. Ime (naziv) nije ustavnopravni test

Tvrdnja da Bosna i Hercegovina nije republika zato što riječ „republika“ nije dio njenog službenog imena počiva na zamjeni naziva i pravne kategorije. Republika je oblik vladavine suprotan monarhiji: javna vlast ne pripada nasljednom vladaru po vlastitom pravu, nego proizlazi iz političke zajednice, a funkciju šefa države obavlja izborni organ s vremenski ograničenim mandatom. Još je klasična republikanska teorija naglašavala da vlast mora biti izvedena iz naroda i vršena putem osoba čiji je mandat neposredno ili posredno vremenski ograničen.¹² Službeno ime može tu osobinu objaviti, ali je ne konstituirati.

Bosna i Hercegovina nema krunu, dinastiju, nasljednog šefa države niti vlast koja se vrši po monarhovom vlastitom pravu. Ima kolektivnog šefa države – tročlano Predsjedništvo čiji se članovi biraju neposredno na mandat od četiri godine, uz ograničenje uzastopnog ponovnog izbora.¹³ Ustav je zasnovan i na izričitoj odredbi da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja djeluje prema vladavini prava i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.¹⁴ Materijalna obilježja republikanske vladavine zato postoje neovisno o tome što je, u skladu s članom I/1. Ustava, iz službenog imena (naziva) države uklonjena riječ „Republika“.

To nije tek argument po isključenju – „nije monarhija, pa mora biti republika“ – nego pozitivan ustavni zaključak. Legitimitet poretka Ustav

¹⁰ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, art. III(3)(b), Dec. 14, 1995.

¹¹ *Id.* art. VI(3), (4), (5).

¹² *The Federalist No. 39*, at 241 (James Madison) (Clinton Rossiter ed., 1961).

¹³ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, art. V, Dec. 14, 1995.

¹⁴ *Id.* art. I(2).

izvodi iz Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda, iz Ostalih i iz građana Bosne i Hercegovine; zakonodavni organ se bira, izvršna vlast je mandatno ograničena, a političko odlučivanje podvrgnuto je ustavu i pravu. Domaća ustavnopravna literatura zato opravdano zaključuje da terminološki izostanak riječi „republika“ nije materijalni gubitak republikanske forme.¹⁵

4.2. Republika ne znači predsjednički sistem

Druga česta zamjena teza poistovjećuje republiku s predsjedničkim sistemom. Republike mogu biti parlamentarne, predsjedničke ili polupredsjedničke; monarhije mogu biti parlamentarne. Oblik vladavine odgovara na pitanje ko i po kojem osnovu obavlja funkciju šefa države, dok sistem vlasti odgovara na pitanje odnosa parlamenta i izvršne vlasti. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, uprkos nazivu i neposrednom izboru, nije dokaz predsjedničkog sistema.

Vijeće ministara imenuje se uz potvrdu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a podnosi ostavku ako mu Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje.¹⁶ Ta politička odgovornost izvršne vlasti parlamentu temeljno je obilježje parlamentarnog sistema. Istovremeno, neposredan izbor i značajne ustavne nadležnosti kolektivnog Predsjedništva stvaraju atipičnu dualnu egzekutivu i udaljavaju model od čistog parlamentarizma. Zato je najpreciznije govoriti o pretežno parlamentarnom sistemu s jakim konsocijacijskim i pojedinim mješovitim elementima, a ne o klasičnom predsjedničkom sistemu.¹⁷ Venecijanska komisija je i u analizi reformskih prijedloga polazila od parlamentarne prirode sistema, uz potrebu da se odnos izvršnih organa jasnije i funkcionalnije uredi.¹⁸

¹⁵ Nedim Ademović, Joseph Marko & Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine* 87-90 (Konrad Adenauer Stiftung 2012).

¹⁶ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, art. V(4)(a), (c), Dec. 14, 1995.

¹⁷ Ademović, Marko & Marković, *supra* note 15, at 61-63.

¹⁸ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, CDL-AD(2006)019, §§ 68-74 (June 12, 2006).

5. Državno uređenje: federalni test, a ne politička etiketa

5.1. Šta federaciju čini federacijom?

Federalizam je širi pojam od federacije. On označava ideju kombiniranja zajedničke vlasti s autonomijom sastavnih jedinica – „shared rule“ i „self-rule“ – pa se može ostvarivati u različitim institucionalnim oblicima.¹⁹ Federacija je, užim pravnim jezikom, jedna država u kojoj ustav neposredno raspoređuje zakonodavne, izvršne i često sudske nadležnosti između zajedničkog nivoa i teritorijalnih jedinica, pri čemu svaki nivo djeluje neposredno prema građanima u području svojih nadležnosti, a raspodjela nije jednostrano ukidiva običnim aktom drugog nivoa. Jedinice učestvuju u zajedničkom odlučivanju, dok sud ili drugi neutralni organ čuva ustavnu podjelu.²⁰

Bosna i Hercegovina ispunjava taj funkcionalni test. Državni Ustav neposredno ustanovljava institucije Bosne i Hercegovine i entitete; određuje njihove nadležnosti; državnom pravu daje supremaciju; osigurava entitetsko učešće u Parlamentarnoj skupštini i drugim institucijama; te Ustavnom sudu povjerava rješavanje vertikalnih (i horizontalnih sporova) sporova. Državne institucije nisu zajednički „sekretarijat“ entitetskih vlada. Parlamentarna skupština donosi zakone, Predsjedništvo vodi vanjsku politiku, Vijeće ministara provodi državne politike, a Ustavni sud donosi konačne i obavezujuće odluke.²¹ Država Bosna i Hercegovina ima vlastito državljanstvo, budžet, monetarne, carinske, vanjskotrgovinske, migracijske, transportne i druge nadležnosti koje ostvaruje u vlastitom imenu.²²

Nije protivargument to što član III/3(a) pretpostavlja nadležnost entiteta za pitanja koja Ustav nije izričito povjerio institucijama Bosne i Hercegovine. Rezidualna klauzula u korist federalnih jedinica postoji u brojnim nesporno federalnim državama. Pored izričitih državnih nadležnosti, član III/5. Ustava predviđa i dodatne nadležnosti o kojima se entiteti sporazumiju, one iz daytonskih aneksa te one nužne za

¹⁹ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* 5, 12 (1987).

²⁰ Watts, *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*, *supra* note 1, at 120-121.

²¹ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, arts. IV-VI, Dec. 14, 1995.

²² *Id.* arts. I(4), I(7), III(1), IV(4)(b).

očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine.²³ Ustavni sud je potvrdio da državne nadležnosti nisu iscrpljene prostim čitanjem liste iz člana III/1. Ustava i da se mogu osnivati državne institucije potrebne za djelotvorno vršenje ustavnih funkcija.²⁴

Federalna dinamika Bosne i Hercegovine, međutim, nije u cijelosti zamrznuta raspodjelom nadležnosti iz 1995. godine. Član III/5 Ustava izričito predviđa da Bosna i Hercegovina može preuzeti odgovornost za dodatna pitanja o kojima se entiteti saglase, pitanja predviđena aneksima 5-8 Opšteg okvirnog sporazuma, kao i pitanja potrebna za očuvanje njenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta. Istom odredbom dopušteno je uspostavljanje dodatnih institucija potrebnih za izvršavanje takvih nadležnosti.²⁵ Razvoj državnih institucija, prema tome, nije nužno odstupanje od daytonskog ustavnog okvira, nego mogućnost koju sam taj okvir predviđa.

Ustavni razvoj nakon Daytona potvrđuje praktični značaj ove odredbe. Sporazumima entiteta i državnim zakonima uspostavljene su državne nadležnosti i institucije u oblastima kao što su odbrana, indirektno oporezivanje i Visoko sudsko i tužilačko vijeće. U odluci U-13/25 Ustavni sud je potvrdio da entitet ne može jednostranim aktom suspendirati ili ponovo preuzeti nadležnosti koje su na ustavan način prenesene i ugrađene u državni pravni poredak.²⁶ Takav razvoj ne pretvara Bosnu i Hercegovinu u unitarnu državu. On pokazuje da njeno federalno uređenje posjeduje ustavne mehanizme integracije i prilagođavanja, umjesto da predstavlja nepromjenjiv zbir nadležnosti iz trenutka zaključenja mirovnog sporazuma.

Najzad, postupak promjene Ustava nema konfederalni karakter. Amandmane usvaja Parlamentarna skupština, uključujući dvotrećinsku

²³ *Id.* art. III(3)(a), III(5).

²⁴ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decision on Admissibility and Merits, No. U-26/01, §§ 22-27 (Sept. 28, 2001), *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 4/02.

²⁵ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decision on Admissibility and Merits, No. U-26/01, §§ 21-27 (Sept. 28, 2001).

²⁶ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Decision on Admissibility and Merits, No. U-13/25, §§ 31-35 (Mar. 26, 2026).

većinu prisutnih i glasajućih članova Predstavničkog doma; Ustav ne zahtijeva naknadnu ratifikaciju oba entiteta kao suverenih ugovornih strana.²⁷ Entiteti snažno učestvuju u državnom odlučivanju kroz teritorijalno i etničko predstavljanje, ali participacija federalnih jedinica u centralnim institucijama nije dokaz konfederacije. Naprotiv, to je standardna tehnika federalnog uređenja.

5.2. Zašto Bosna i Hercegovina nije konfederacija niti „državna unija“?

Konfederacija je savez država: članice zadržavaju državnost i međunarodnopravni subjektivitet, zajednički organi u pravilu djeluju prema državama članicama, a ne neposredno prema njihovim građanima, dok njihova finansijska i politička osnova zavisi od volje članica.²⁸ Bosna i Hercegovina pokazuje suprotna obilježja. Postoji jedan nosilac međunarodnog subjektiviteta; entiteti nisu države; državni Ustav je iznad entitetskih ustava; državne institucije imaju neposredne ustavne nadležnosti; postoji državno državljanstvo; a entiteti nemaju pravo unilateralnog povlačenja iz ustavnog poretka.

Ni pravo entiteta da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama ne mijenja zaključak. Član III/2(a) Ustava izričito podvrgava takve odnose suverenitetu i teritorijalnom integritetu Bosne i Hercegovine. Sporazumi entiteta sa državama i međunarodnim organizacijama načelno zahtijevaju saglasnost Parlamentarne skupštine.²⁹ To nije izvorna vanjska suverenost entiteta nego ustavno ograničena sposobnost djelovanja unutar jedne države.

Izraz „državna zajednica“ ili „državna unija“ može u publicistici opisivati složenost i potrebu saglasnosti različitih aktera. Kao pravna klasifikacija, međutim, on nema prednost nad preciznijim kategorijama. Ako pod „unijom“ podrazumijeva jednu državu s federalnim jedinicama, izraz je samo neodređen. Ako podrazumijeva zajednicu dviju suverenih država, suprotan je članu I/1. Ustava i obavezujućem tumačenju

²⁷ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, art. X(1), Dec. 14, 1995.

²⁸ Watts, *Federalism, Federal Political Systems, and Federations*, *supra* note 1, at 120-121.

²⁹ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, art. III(2)(a), (d), Dec. 14, 1995.

Ustavnog suda. Politička formulacija ne može premostiti tu normativnu razliku.

Pri tome je potrebno razlikovati jedinstvo države od unitarnog oblika državnog uređenja. Bosna i Hercegovina jeste jedna država, jedan međunarodnopravni subjekt i jedan ustavni poredak, ali se vlast unutar nje ostvaruje na više ustavno garantiranih nivoa. Federalna decentralizacija ograničava koncentraciju vlasti na državnom nivou, ali ne uspostavlja podijeljeni državni suverenitet. Entiteti su ustavno zaštićene federalne jedinice, a ne izvorni nosioci državnosti od čije saglasnosti zavisi postojanje Bosne i Hercegovine.³⁰ Zbog toga insistiranje na jedinstvu i supremaciji države ne znači negiranje entitetske autonomije, kao što se ni entitetska autonomija ne može pretvoriti u teritorijalni suverenitet ili pravo na otcjepljenje.

5.3. Zašto je federacija asimetrična – i koliko?

Bosanskohercegovački federalizam nije simetričan. Federacija Bosne i Hercegovine sama je federalno organizirana kroz deset kantona, dok je Republika Srpska unutrašnje uređena unitarno, s lokalnim jedinicama bez ustavnog položaja uporedivog s kantonima.³¹ Brčko distrikt, uspostavljen arbitražom i zatim unesen u Ustav Amandmanom I, posebna je jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, čija teritorija pripada istovremeno objema entitetskim

³⁰ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Third Partial Decision, *supra* note 8, §§ 28-32 (July 1, 2000).

³¹ See Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina arts. I(1)–(2), III–V, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/1994, 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispravka Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispravka, 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX, 79/2022 – Amandmani CX–CXXX, 80/2022 – ispravka i 31/2023 – Amandman CXXXI; Constitution of Republika Srpska, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispravka, 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispravka, 30/2002 – ispravka, 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 73/2019 – odluka US BiH; Jens Woelk, „Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes“, in Michael Burgess and G. Alan Tarr (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*, McGill-Queen’s University Press, 2012, 109-139.

teritorijama kao kondominij.³² Već sama razlika između federalnog entiteta, unitarnog entiteta i distrikta stvara izrazitu organizacijsku asimetriju.

Asimetrija postoji i u predstavljanju: pojedine državne funkcije i izborni mehanizmi vezani su za različite entitetske i etničke kombinacije. Ipak, potrebna je mjera. Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska imaju pretežno simetričan katalog rezidualnih nadležnosti prema državnom Ustavu, iako su teritorijalno, demografski i institucionalno različite. Savremena komparativna analiza zato upozorava da često ponavljana oznaka „visoko asimetrične“ federacije može pretjerati: ustavnopravna asimetrija na nivou odnosa države i dvaju entiteta relativno je blaga, dok je unutrašnja organizacijska i politička asimetrija znatno snažnija.³³

Najpreciznija formula stoga nije naprosto „asimetrična federacija“, a još manje „konfederacija s federalnim elementima“. Bosna i Hercegovina je složena i izrazito decentralizirana federacija *sui generis*, s ustavno zaštićenim entitetima, posebnom pozicijom Brčko distrikta, snažnim etnoteritorijalnim mehanizmima i višestrukim asimetrijama. Dodatak *sui generis* ne smije služiti kao bijeg od klasifikacije; on samo označava da konkretna institucionalna kombinacija nije preslikana iz nekog klasičnog federalnog modela.³⁴

6. Političko i društveno uređenje: demokratija, konsocijacija i prava

6.1. Demokratska i pravna država – kao norma i kao nedovršen projekt

Član I/2. Ustava izričito određuje Bosnu i Hercegovinu kao demokratsku državu koja djeluje prema vladavini prava i na osnovu slobodnih i

³² Final Award, Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, §§ 9-11, 43 (Mar. 5, 1999), 38 International Legal Materials 534 (1999); Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine art. VI(4), *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 25/2009.

³³ Maja Sahadžić & Jens Woelk, Bosnia and Herzegovina's Federal System: An (A)symmetrical "Twin State", in *Citizens, Constitution, Europe: Glossary of Essential Constitutional Concepts in BiH* 369, 369-372 (Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić & Goran Marković eds., 2023).

³⁴ Ademović, Marko & Marković, *supra* note 15, at 76-87; Woelk, *supra* note 27, at 5.

demokratskih izbora. Član II/2. Ustava daje Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda neposrednu primjenu i prvenstvo nad svim drugim zakonima, a državi i entitetima nalaže najviši nivo međunarodno priznatih prava i sloboda.³⁵ Normativni identitet poretka je, dakle, demokratski, pravnodržavni i ljudskopravaški. On nije svediv na kompromis triju kolektiviteta, jer sam Ustav kao nosioce legitimiteta spominje i Ostale i građane.

Ipak, normativna proklamacija nije dokaz potpune demokratske jednakosti. Daytonska ustavna arhitektura povezuje članstvo u Predsjedništvu i Domu naroda s pripadnošću konstitutivnim narodima i teritorijom entiteta. Evropski sud za ljudska prava je, *exempli gratia*, u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* utvrdio da isključenje Roma i Židova iz kandidature za te funkcije predstavlja zabranjenu diskriminaciju.³⁶ U predmetu *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* Sud je dodatno naglasio da politički sistem mora omogućiti svakom građaninu efektivno učešće bez diskriminacije zasnovane na etničkoj pripadnosti.³⁷ Zato je tačnije govoriti o ustavno deklariranoj demokratiji s ozbiljnim, sudski utvrđenim deficitom jednakog političkog građanstva.

6.2. Konsocijacijska, a ne jednostavno većinska demokratija

Bosanskohercegovački model nije projektiran kao čista većinska demokratija. Dvokomorni parlament, paritet i rotacija, teritorijalno-etnička struktura Predsjedništva, vitalni (nacionalni) interes (o čemu se da dalje raspravljati) i različiti veto-mehanizmi nastoje uključiti segmente duboko podijeljenog društva u zajedničko odlučivanje. U teoriji se takav skup tehnika opisuje konsocijacijom: velikom koalicijom relevantnih segmenata, uzajamnim vetom, proporcionalnošću i segmentnom autonomijom.³⁸ Federalizam raspoređuje vlast teritorijalno; konsocijacija raspoređuje politički uticaj između društvenih grupa. U Bosni i Hercegovini ta se dva načela preklapaju, ali nisu isto.

³⁵ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, arts. I(2), II(1)-(2), II(6), Dec. 14, 1995.

³⁶ *Sejdić & Finci v. Bosnia and Herzegovina*, App. Nos. 27996/06 & 34836/06, §§ 43-50, 55-56 (European Court of Human Rights Dec. 22, 2009).

³⁷ *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, App. No. 3681/06, §§ 40-43 (European Court of Human Rights July 15, 2014).

³⁸ Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* 25-52 (1977).

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u predmetu U-5/98 utvrdio da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi konstitutivni na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a ne samo u entitetu u kojem čine većinu.³⁹ Time je odbijena ideja da entiteti pripadaju po jednom narodu kao ekskluzivni etnički prostori. Ipak, institucionalna veza između etničkog identiteta, mjesta prebivališta i političke funkcije ostala je snažna. Poredak je zato istovremeno federalan i konsocijacijski, demokratski po svojoj normativnoj osnovi i etnoteritorijalan po velikom dijelu svoje institucionalne tehnike.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u predmetu U-5/98 utvrdio da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi konstitutivni narodi na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, a ne samo u entitetu u kojem čine brojčanu većinu. Konstitutivnost zato označava ravnopravno učešće u zajedničkoj državi, a ne pravo vlasništva nad određenim dijelom njene teritorije niti zaseban teritorijalni suverenitet.⁴⁰ Entitetske institucije ne mogu biti uređene tako da jedan narod pretvori u političkog vlasnika teritorije, a pripadnike drugih konstitutivnih naroda i Ostalih u goste, manjine ili građane sa slabijim političkim statusom.

Ograničenja postojećeg etnoteritorijalnog modela naročito jasno pokazuju presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima *Pilav v. Bosnia and Herzegovina* i *Pudarić v. Bosnia and Herzegovina*. U prvom predmetu Bošnjaku sa prebivalištem u Republici Srpskoj,⁴¹ a u drugom Srbinu sa prebivalištem u Federaciji Bosne i Hercegovine, bilo je onemogućeno kandidiranje za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.⁴² Ovi predmeti pokazuju da sadašnji sistem može diskriminirati čak i pripadnike konstitutivnih naroda kada žive u entitetu koji im nije ustavno dodijeljen kao odgovarajuća izborna teritorija. Oni ujedno potvrđuju da se Predsjedništvo, kao institucija države Bosne i Hercegovine, ne može posmatrati samo kao delegacija dviju entitetskih političkih zajednica. Konsocijacijski elementi ustavnog poretka zbog toga

³⁹ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Third Partial Decision, *supra* note 8, §§ 53-63.

⁴⁰ *Id.* §§ 60-61.

⁴¹ *Pilav v. Bosnia and Herzegovina*, App. No. 41939/07, §§ 46-48 (European Court of Human Rights July 15, 2014).

⁴² *Pudarić v. Bosnia and Herzegovina*, App. No. 55799/18, §§ 25-29 (European Court of Human Rights July 15, 2014).

moraju biti tumačeni u pravcu ravnopravnosti i uključivanja, a ne kao potvrda trajnog etnoteritorijalnog vlasništva.

6.3. Tržišna država sa socijalnim obavezama – ali bez izričite klauzule socijalne države

Preambula Ustava navodi želju za unapređenjem opšteg blagostanja i ekonomskog rasta zaštitom privatne imovine i promicanjem tržišne ekonomije. Član I/4. Ustava garantira slobodu kretanja osoba, robe, usluga i kapitala na cijeloj teritoriji i zabranjuje kontrole na međuentitetskoj liniji.⁴³ To su jasni elementi jedinstvenog tržišnog prostora. Istovremeno, Aneks I Ustava uključuje međunarodne instrumente sa socijalnim sadržajem, među njima Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, dok podjela nadležnosti ostavlja veliki dio socijalne politike entitetima, kantonima i drugim nivoima vlasti.⁴⁴

Ustav, međutim, ne sadrži opštu i izričitu odredbu da je Bosna i Hercegovina „socijalna država“, kakvu poznaju pojedini evropski ustavi. Iz materijalnog sklopa ljudskih prava, socijalnih instrumenata i javnih obaveza mogu se izvoditi socijalne dužnosti, ali nije metodološki sigurno izjednačiti ih s potpunom, neposredno primjenjivom klauzulom socijalne države. Domaća literatura upravo zato ovo pitanje ostavlja otvorenim, razlikujući normativni princip od državnog cilja.⁴⁵ Venecijanska komisija je 2006. godine, ocjenjujući prijedlog klauzule prema kojoj je Bosna i Hercegovina socijalna država, smatrala da bi takvoj odredbi prikladnije mjesto bilo među državnim ciljevima.⁴⁶

Stoga je za društveno-ekonomsko uređenje opravdana oprezna formula: Bosna i Hercegovina je pluralistička, tržišno usmjerena i ustavna država utemeljena na zaštiti ljudskih prava sa značajnim socijalnim obavezama, ali bez izričite opšte ustavne klauzule socijalne države. Ta formulacija priznaje i normativni sadržaj i granice teksta.

⁴³ Constitution of Bosnia and Herzegovina, *supra* note 4, pmbl., art. I(4), Dec. 14, 1995.

⁴⁴ *Id.* annex I, § 8 (incorporating the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

⁴⁵ Ademović, Marko & Marković, *supra* note 15, at 90-95.

⁴⁶ Venice Commission, *supra* note 18, § 82.

7. Šest tvrdnji koje ne izdržavaju pravnu provjeru

Rasprava o pravnoj prirodi Bosne i Hercegovine odavno je izašla izvan granica ustavnopravne teorije. U javnom prostoru često se iznose tvrdnje koje se, zahvaljujući svojoj jednostavnosti i čestom ponavljanju, počinju prihvatati kao pravne činjenice. Složeno ustavno uređenje tako se svodi na jednu riječ, naziv institucije ili izdvojenu ustavnu odredbu. Međutim, kada se takve tvrdnje provjere prema cjelini Ustava Bosne i Hercegovine i obavezujućoj praksi Ustavnog suda, pokazuje se da njihova pravna uvjerljivost nije velika.

Prva i najčešća tvrdnja glasi da je „Dayton stvorio novu državu sastavljenu od dvije države“. Već član I/1. Ustava isključuje takvo tumačenje. Njime nije proglašeno osnivanje nove države, nego je potvrđeno da Republika Bosna i Hercegovina, pod izmijenjenim službenim imenom, nastavlja svoje pravno postojanje prema međunarodnom pravu kao država. Dayton je temeljito preoblikovao njenu unutrašnju strukturu, ali nije prekinuo njen državnopravni identitet. Entiteti zbog toga nisu ranije suverene države koje su se udružile i stvorile Bosnu i Hercegovinu, nego njene unutrašnje ustavne jedinice čiji položaj i nadležnosti proizlaze iz Ustava Bosne i Hercegovine.

Druga tvrdnja svoju prividnu uvjerljivost crpi iz naziva: „Republika Srpska je država jer u svom imenu ima riječ republika“. Ustavno pravo, međutim, ne određuje državnost prema imenu političko-teritorijalne jedinice. Federalne jedinice mogu imati vlastiti ustav, parlament, vladu, predsjednika i državljanstvo, pa se čak mogu nazivati republikama, a da zbog toga ne postanu države u smislu međunarodnog prava. Naziv može izražavati istorijski ili politički identitet, ali sam po sebi ne stvara suverenitet, međunarodnopravni subjektivitet ili pravo na otcjepljenje. Ustavni sud Bosne i Hercegovine zato je izričito utvrdio da Ustav entitete ne priznaje kao države.

Treća tvrdnja kreće se u suprotnom smjeru, ali počiva na istoj nominalističkoj grešci: „Bosna i Hercegovina nije republika jer se tako ne zove“. Oblik vladavine ne određuje službeno ime države, nego način na

koji se uspostavlja i prenosi najviša vlast. Bosna i Hercegovina nema nasljednog monarha, već kolektivnog šefa države čiji se članovi biraju na vremenski ograničen mandat. Vlast ne proizlazi iz dinastičkog prava, nego iz ustava i demokratskih izbora. Bosna i Hercegovina zato ima republikanski oblik vladavine bez obzira na to što riječ „republika“ nije dio njenog sadašnjeg službenog imena. Kao što naziv jednog entiteta ne stvara državnost, tako ni izostavljanje određene riječi iz naziva države ne mijenja prirodu njenog oblika vladavine.

Četvrta tvrdnja glasi da rezidualne nadležnosti entiteta dokazuju kako je Bosna i Hercegovina konfederacija. Tačno je da nadležnosti koje Ustav nije izričito povjerio institucijama Bosne i Hercegovine načelno pripadaju entitetima. Takva raspodjela, međutim, nije svojstvena samo konfederacijama. Rezidualna klauzula u korist federalnih jedinica postoji i u državama čiji federalni karakter niko ozbiljno ne osporava. Za pravnu klasifikaciju važnije je to što postoji jedan međunarodnopravni subjekt, jedan vrhovni ustav, zajedničke državne institucije i Ustavni sud koji konačno i obavezujuće odlučuje o sporovima između različitih nivoa vlasti. Rezidualne nadležnosti potvrđuju visok stepen decentralizacije Bosne i Hercegovine, ali je ne pretvaraju u savez suverenih država.

Peta tvrdnja poziva se na entitetsko glasanje i različite oblike veta kao dokaz konfederalnog karaktera. Nesporno je da ti mehanizmi snažno obilježavaju bosanskohercegovački politički sistem i da njihova zloupotreba može ozbiljno otežati funkcioniranje državnih institucija. Ipak, politička mogućnost da se neka odluka zaustavi nije isto što i pravni suverenitet. Učešće federalnih jedinica u odlučivanju na državnom nivou predstavlja poznatu federalnu tehniku, dok zaštita konstitutivnih naroda pripada konsocijacijskom sloju ustavnog sistema. Veto omogućava utjecaj na donošenje odluka zajedničkih institucija, ali ne daje pravo da se napusti država, poništi njen ustav ili jednostrano ukinu njene nadležnosti.

Konačno, kada se pokaže da Bosna i Hercegovina nije ni klasična unitarna država ni konfederacija, često se poseže za izrazom *sui generis*. Iz toga se izvodi šesta tvrdnja: Bosna i Hercegovina toliko je posebna da se uopšte ne može pravno klasificirati. Izraz *sui generis* svakako je

koristan za naglašavanje njene netipične kombinacije federalnih, konsocijacijskih, etnoteritorijalnih i međunarodno oblikovanih elemenata. On, međutim, ne može biti zamjena za pravnu analizu. Posebnost nekog ustavnog sistema ne znači da u njemu nije moguće utvrditi dominantna strukturna obilježja. *Sui generis* zato može dopuniti pravnu klasifikaciju Bosne i Hercegovine, ali ne može poslužiti kao razlog da se od nje odustane.

Ovih šest tvrdnji pokazuju da se pravna priroda Bosne i Hercegovine ne može odrediti na osnovu naziva, izdvojene ustavne odredbe ili političke prakse veta. Odgovor može dati samo cjelovita analiza kontinuiteta države, hijerarhije pravnih normi, raspodjele nadležnosti i odnosa između državnih i entitetskih institucija.

8. Zaključak: precizna formula umjesto političke etikete

Pravna priroda Bosne i Hercegovine ne može se svesti na jednu riječ, jer jedna riječ ne može istovremeno opisati državni identitet, oblik vladavine, sistem vlasti, teritorijalnu organizaciju i model političkog predstavljanja. Može se, međutim, dati precizna višedimenzionalna kvalifikacija.

Bosna i Hercegovina je, po međunarodnopravnom statusu, jedna država koja je nastavila pravni identitet Republike Bosne i Hercegovine; po obliku vladavine, republika; po sistemu vlasti, pretežno parlamentarna demokratija s atipičnim kolektivnim šefom države; po državnom uređenju, složena, izrazito decentralizirana i ustavnopravno asimetrična federacija sui generis; po modelu političke integracije, konsocijacijska i etnoteritorijalno strukturirana demokratija; a po društveno-ekonomskom usmjerenju, tržišna i ljudskopravaška država sa socijalnim obavezama, ali bez izričite opšte klauzule socijalne države.

Od svih konkurentskih oznaka, „asimetrična federacija“ zato najbolje opisuje državno uređenje, pod uslovom da se ne pretvori u slogan. Ona priznaje ustavnu autonomiju entiteta, njihovo učešće u državnoj vlasti, rezidualne nadležnosti i različitu unutrašnju organizaciju; istovremeno ne poriče kontinuitet, suverenitet, međunarodni subjektivitet i ustavnu

supremaciju Bosne i Hercegovine. „Konfederacija“ i „unija suverenih država“ ne mogu objasniti te odlučujuće pravne činjenice bez neposrednog sukoba s tekstom Ustava i obavezujućom praksom Ustavnog suda.

Ta klasifikacija nije vrijednosni sud o tome je li postojeći poredak pravedan, funkcionalan ili dugoročno održiv. Ona ne negira njegove demokratske nedostatke, složene veto-mehanizme ni potrebu ustavne reforme. Ona samo postavlja nužnu osnovu za ozbiljnu raspravu: reformirati se može tek ono što smo prethodno pravno tačno opisali. Bosanskohercegovačka ustavna lojalnost ne zahtijeva poricanje složenosti državnog uređenja. Naprotiv, ona podrazumijeva insistiranje da se autonomija svakog nivoa vlasti ostvaruje unutar jedinstvenog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Bosne i Hercegovine. Ustavni patriotizam nije vezan za tvrdnju da država mora biti unitarna, nego za očuvanje njenog kontinuiteta, nezavisnosti, ustavne supremacije te ravnopravnosti njenih naroda i građana. Precizno određivanje Bosne i Hercegovine kao izrazito decentralizirane i asimetrične federacije stoga ne slabi njenu državnost. Naprotiv, ono secesionističkim tumačenjima oduzima njihovu osnovnu premisu: entiteti nisu države koje su se dobrovoljno udružile, nego ustavne jedinice postojeće i kontinuirane države Bosne i Hercegovine.