

Edin Šarčević*

Antidržavni afekt: praktična politika i ustavno pravo BiH

Sadržaj

1. Pravna regulacija budućnosti

2. Jedinstvo države i ustava

3. Plan za budućnost

4. Antidržavni afekt

5. Falsificiranje ustavnog sadržaja

5.1. Predstavljanje konstitutivnih naroda u Predsjedništvu BiH

5.2. Obaveza Visokog predstavnika da zakonodavno intervenira

5.3. Vladavina u ime naroda i isključenje građanskog uređenja

5.4. Entitet kao država – povratak „izvornom Daytonu“

5.5. Republika Srpska je genocidna tvorevina?

6. Korekture ustavnom naukom

*Staatsfeindlicher Affekt: Praktische Politik und Verfassungsrecht von Bosnien und Herzegowina
(Zusammenfassung)*

*Antistate Affect: Practical Politics and the Constitutional Law of Bosnia and Herzegovina
(Resume)*

1. Pravna regulacija budućnosti

Centralna tema prava je reguliranje budućnosti: ko piše zakone, pravne dokumente ili ugovore, on regulira budućnost ili bar polazi od pretpostavke da se budućnost može i mora pravno regulirati. Drugim riječima, sadašnjost normativno programira budućnost i u toj prognostičkoj funkciji se očekuje podrška znanosti. Znanost je općenito pozvana da tačno iščita i da shvati znakove vremena kako bi „pripremila budućnost“ za regulativne okvire prava, a pravna znanost je najdirektnije pozvana da u pravu reflektira osnovne pravce budućnosti.¹

* Autor je profesor na pravnom fakultetu Univerziteta Leipzig i predsjednik fondacije Centar za javno pravo. Rad predstavlja dopunjeno i doradeno predavanje koje je pod istim naslovom održano 21. marta 2023. godine na studentskoj tribini Franjevačkog samostana Sveti Ante u Sarajevu i 23. marta 2023. godine u Odboru za pravne nauke ANUBiH Sarajevo.

¹ Načelno za ljudska prava A. Nußberger, Die Zukunft des Europäischen Menschenrechtsschutzes – Zur Frage nach dem status quo in zwanzig Jahren, *EuGRZ* 2022, s. 593.

Fenomen *prava* u toj konstelaciji stoji kao okvir koji ne određuje samo sadašnje nego i buduće djelovanje, posebno politike i društva. Taj odnos se u najopćenitijem smislu vidi u ustavu i ustavnom pravu. Ustavno pravo je svojom regulativnom prirodom orijentirano na raspodjelu vlasti i normiranje mehanizama za kontrolu moći državnih organa. Zbog toga je znanstveno reflektiranje u ovom području izraz potrebe da se egzekutiva i politika spriječe u svim pokušajima da promijene koordinate pisanom ustavnom pravu i da budućnost programiraju kao permanentno ratno stanje, kao autoritarni sistem zapovijesti koji se orijentira prema proizvoljnim (nesekularnim) vrijednostima kojima bi se država udaljila od blagostanja njenih građana. Ustav je prema tome *pravni program* „upotrebe“ države. Ovu funkciju bih posebno izdvojio zbog toga što ustav, neovisno o odnosima (političke) moći, koji „odozgo“ grade realne socijalne odnose, predstavlja *plan za budućnost* koji iz ustavne preambule, u samorefleksiji ustavotvorca, pokazuje sam ethos ustavotvorčeve odgovornosti, ciljeve i odnos prema svim horizontima države. Ustav, prema tome, uspostavlja državu i određuje njenu budućnost. Ovaj nalaz će odmah obesnažiti uvid u historiju bosanskohercegovačka državnosti.

2. Jedinstvo države i ustava

U državnoj historiji Bosne i Hercegovine su država i ustav uzajamno nekoordinirani, dijelom, suprostativni fenomeni. Državnost je doživljavana izvan ustavnosti², a ustavni kvalitet je pripisivan državnim aktima koji ni u najširem smislu ne otjelotvoruju karakteristike jednog ustava (npr. Landesstatut/Zemaljski statut iz 1910)³. Socijalistička Jugoslavija je uspostavljala izvjesnu vezu između ustava i republičke državnosti, no ona je blijedila pred značajem saveznog ustava i obesnažena je političkim sistemom koji je počivao na postulatu vladavine radničke klase i demokratskog centralizma SKJ. Čini se da do raspada Jugoslavije *fakticitet* i *normativitet* ne idu zajedno, da su *Sein* i *Sollen* dvije uzajamno suprotstavljene snage.⁴ Do ugovaranja Anexa 4 (Ustava BiH) država BiH je „funkcionirala“ kao socijalni supstrat koji je proizilazio iz tradicije oslonjene na višenarodnost i pluralizam. Država, dakle, nije historijski uspostavljena ustavom, nego je postojala kao socijalna činjenica koja izražava pluralitet vrijednosti i narodnjaštva.

Anex 4, Ustav BiH, je *prvi put* jasno uvezao ustav sa državom i uspostavio državu kao objekt ustavne zaštite. Ujedno je ovaj tip ustavotvorstva potvrdio da je *država* (BiH) ustavna pretpostavka. U suprotnom bi na snazi ostala tri neuvezana ustavna režima kao pravni izraz vojne snage i ratom uspostavljenih paradržavnih entiteta. Drugim riječima, daytonsko ustavotvorstvo potvrđuje teorijsku tezu o uzajamnoj uvjetovanosti ustava i države i uzdiže na nivo empirijskog nalaza stav opće teorije države da nema države bez ustava, da bi država bez ustava bila apstrakcija⁵.

² Ilustrativno je izvođenje K. Trnke o „obnovi državnosti BiH“ i „državnopravnom kontinuitetu“ koje uzima „više od sedam stoljeća bosanskohercegovačke državnosti i teritorijalno-političke cjelovitosti“ kao historijsku činjenicu bez i jednog referentnog navoda o državi BiH kao historijskom fakti. Usp. K. Trnka, *Ustavno pravo*, Sarajevo 2006, ss. 79 i dalje.

³ K. Lamp, Die Rechtsnatur der Verfassung Bosniens und der Herzegovina vom 17. Februar 1910, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Tübingen 2/1911, ss. 288-337.

⁴ U prilog tezi činjenica da su političke partije koje su zagovarale državnost BiH i njeno priznanje, kršile i izigravale Ustav Republike BiH po kojem su birane i postavljene u njene institucije, detaljno E. Šarčević, *Ustav i politika*, Sarajevo 1997, passim; isti, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, ss. 95 i dalje.

⁵ Npr. M. Stolleis, *Staatsrechtslehre und Politik*, Heidelberg 1996, ss. 20 i dalje.

Bosanskohercegovačka državnost se danas ne može razumjeti bez normativnog ustava, dakle bez Anexa 4. Ipak, on ne zamjenjuje državu koju konstituira, on ne formira njenu državnost proizvoljno nego je determiniran svojim predmetom, državom. Pravna znanost je zbog toga pozvana da ustav kao normu (Sollen/normativnost) svaki put interpretira osloncem na državnu stvarnost (Sein/fakticitet). U tom se zahtjevu otjelotvoruje specifičan kvalitet ustavnog prava kao „političkog prava“⁶. On podrazumijeva specifičnu interpretaciju ustava i budućnosti koju on formira. Nauka o ustavnom pravu je u tom smislu pozvana da u svojim refleksijama, unutar pravne znanosti, uzme u obzir pitanja, kako ustav projektuje državnost i kakvu državu programiraju njeni akteri, političke partije, vjerske zajednice, vandržavne insitucije.

3. Plan za budućnost

Svoj plan za budućnost ugovarači Aneksa 4 su u *Preambuli* ovog akta projicirali kao principe ustavne države u kojoj se naturalistički principi rata prevode u moderne forme ljudskog života jednih sa drugim. Riječ je zapravo o otvaranju novog ethosa odgovornosti za državu koja će čuvati slobodu, jednakost i ljudsko dostojanstvo kao najvišu vrijednost, o prihvatanju demokratskih procedura kao garanta miroljubivih odnosa u pluralnom društvu, o izgradnji države prema pravilima internacionalnog prava koja ističu suverenitet, teritorijalni integritet i nezavisnost države, o blagostanju, ekonomskom prosperitetu, tržišnoj ekonomiji i privatnom vlasništvu kao temeljnim vrijednostima, o nadahnuću koje donose ljudska prava i njihova zaštita kao i o osiguranju minimalnog standarda u zaštiti humanitarnog prava, kako ga formulira međunarodno pravo. U ovom programu se sastaje budućnost sa pisanim ustavom i aktuelnim standardom pravne znanosti. Tekst koji slijedi nakon preambule mora biti interpretiran u svakom detalju kao zahtjev da se uspostavi pravna država, dakle apsolutna podređenost propisima koje proizvodi država. Kada je Ustavni sud BiH potvrdio normativni karakter Preambule⁷ on je, zapravo, obavezao državu i njene nosioce da otvore budućnosti prema principima koji su u njoj formulirani. Iz te obaveznosti slijedi da se Aneksom 4 konstituira država koja u vremenskoj perspektivi mora biti uspostavljena kao potvrda ustavnog prava. Njena je budućnost određena *planom iz preambule*.

U bosanskohercegovačkom ustavnom sistemu su političke stranke realizatori ovog programa. One su, prema zamisli ustavotvorca, pozvane da političku praksu usmjere prema utvrđivanju i realizaciji plana za budućnost. U njegovom centru je izgradnja države na pozicijama koje određuje ustavno pravo BiH. Prema tome, analizom političke prakse se može provjeriti da li se političko djelovanje u BiH pridržava programa iz ustavnog prava (posebno, iz ustavne preambule).

4. Antidržavni afekt

Od ugovaranja Ustava BiH praktična politika se nalazi u antidržavnom afektu koji blokira kolektivne afekcije. Političke partije koje artikuliraju interese srpskog naroda od ugovaranja Aneksa 4 praktičnu politiku vode kao antidržavnu politiku. One su bez izuzetka na fonu

⁶ J. Isensee, Verfassungsrecht als „politisches Recht“, *HdBSr* VII, 1992, § 162.

⁷ Prva djelimična odluka USBiH, *Sl. gl. BiH* 11/200, st. 10, Treća djelimična odluka, *Sl. gl. BiH* 23/2000, st. 23-25.

velikosrpske ideologije i koriste ustavno pravo kao platformu za razgradnju države i za uspostavljanje jednog entiteta u historijsko jezgro buduće srpske države⁸. Političke partije koje artikuliraju interese hrvatskog naroda se služe parainstitucionalnim NGO-statusom Hrvatskog narodnog sabora i izvan ustavnog prava BiH, na bazi entitetskog ustava, uspostavljaju elemente paradržave. Ostali spektar političkih partija je deklarativno na principu bosanskohercegovačke države. Politička praksa partija koje se oslanjaju na bošnjačko izborno tijelo je deklarativno opredjeljena za ustavno pravo kao polazište u izgradnji države, u političkoj praksi, međutim, indirektno provode antidržavne politike promocijom zahtjeva da ekskluzivno predstavljaju Bošnjake i da u njihovo ime donose odluke. U tom se smislu država politički usmjerava prema zbiru paradržavnih struktura koje, jedna s drugom, izvan normativnog ustava komuniciraju kao teritorijalizirane ili neteritorijalizirane kvazi države konkretnog naroda.

Prema tome, politička praksa se od ugovaranja Ustava BiH nalazi u konstantnom antidržavnom afektu. Svaki put kada se kao podloga antidržavnoj politici koristite ustavno pravo, praktična politika negira uvezivanje države sa ustavom. To je, izvan sumnje, slučaj sa tezom o Republici Srpskoj kao ekskluzivno srpskom entitetu sa svim vjersko-političkim i nacionalističko-slavljeničkim ritualima, kao i sa oživljavanjem Herceg-Bosne u vandržavnim formama institucionalizacije hrvatske političke volje kroz Hrvatski narodni sabor. To je slučaj i sa praksom koja se izvan ustavnih institucija (Vijeće naroda) poziva na ekskluzivno predstavljanje naroda i na toj premisi vlada političkim procedurama i državnim institucijama.

Svaka od navedenih politika konkretizira ideologije koje su pripremale i usmjeravale rat i u tom su smislu iz mjerodavnih političkih zahtjeva isključile socijalne afekcije koje imaju značaj za kolektive/narode. U praktičnoj politici koja se vodi kao „politika u ime naroda“ nema, naime, osjećaja prema drugom ili za drugog. One, čak, onemogućuju simpatije i sklonosti prema drugom i tom metodom ovladavaju državnim institucijama. Država se tako odvaja od ustavnog plana za budućnost, od „programa“ kojeg su ustavotvorci samorefleksijama iz Preambule postavili kao pravni program „upotrebe“ državne vlasti. Samo kao ilustracija, iz niza sličnih, može poslužiti stalno ponavljani stav današnjeg Predsjednika RS-a Milorada Dodika, o uspostavljanju nezavisne srpske države iz Republike Srpske⁹. On nije samo u suprotnosti nego u cjelini negira ustavotvorčev program za budućnost prema kojem država počiva na principu kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda i, osim što mora biti predana miru, pravdi i toleranciji (Preambula, 2. alineja) ona, kazano jezikom Ustavnog suda BiH, vlastitim ustavom „*zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju*“¹⁰.

⁸ Umjesto mnoštva sličnih ilustrativan je stav M. Dodika (Predsjednika RS-a) iz govora u Donjoj Gradini tokom obilježavanja Dana sjećanja na žrtve ustaškog zločina u koncentracionom logoru Jasenovac 23. 04. 2023: „Ovdje smo mi iz RS i Srbije jer pripadamo jednom narodu, jednog dana ćemo bit jedna država. Niko nas neće spriječiti u tome jer je to naše pravo i naša istorija. Prošli vijek je vijek srpskog stradanja, a ovaj je vijek srpskog ujedinjenja“. Citirano prema Oslobođenju od 23. 03. 2023, link pod: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/dodik-opet-negirao-genocid-ja-kazem-eto-nije-bilo-854635> (očitanje 01. 09. 2023).

⁹ Emisija Relativizacija, razgovor sa Lj. Smailović, prema agencijskoj vijesti HINA-e, preuzeto sa portala 24 SATA, vijest sa datumom 03. 02. 2023, link pod: <https://www.24sata.hr/news/milorad-dodik-za-rusku-televiziju-ne-zelim-bih-rs-mora-postati-neovisna-drzava-889316> (očitanje 01. 09. 2023).

¹⁰ Treća djelimična odluka (bilj. 7), st. 60.

5. Falsificiranje ustavnog sadržaja

Praktičnu politiku formiraju političke partije. U njima treba tražiti stvarne faktore uobličavanja državne stvarnosti (Sein/fakticitet). Njihova praksa daje odgovor na pitanje kakvu državu programiraju i da li je ona kompatibilna, usklađena, da li odgovara ustavnom pravu. Nemoguće je iz tridesetogodišnje političke prakse izvesti sve relevantne stavove o političkom profiliranju državnost BiH u okvirima Anexa 4. Odgovarajući materijal se može dobiti iz predizbornih nastupa za opće izbore iz oktobra 2022. godine. Ovdje su relevantni principi i prigovori koji su javnim politikama isticani kao načelni stavovi. Oni su se odnosili na izbor i legitimnost članova Predsjedništva BiH, na obavezu Visokog predstavnika da izmjeni izbornu pravu BiH, na obim i smisao principa građanske države i na entitete kao državne institucije konstitutivnih naroda. Ove teze nisu samo skup političkih parola koje služe animaciji biračkog tijela i podizanju psihologije straha kako bi se postigao željeni izborni rezultat. One su uspostavljene u svojevrsne *mitologeme* koji se ne dovode u pitanje i dodatno se osnažuju stavovima eminentnih naučnih institucija¹¹. Potrebno ih je provjeriti s obzirom na važeće ustavno pravo BiH kako bi se utvrdilo da li praktična politika falsificiranjem ustavnih principa, zapovijesti i propisa programira budućnost koja stoji izvan ustavnog prava BiH.

5.1. Predstavljanje konstitutivnih naroda u Predsjedništvu BiH

Posve je tipičan stav da članovi Predsjedništva BiH predstavljaju konstitutivne narode, da su u okviru svojih nadležnosti pozvani da štite njihove interese i da u njihovo ime vode politiku u Predsjedništvu. Članovi Predsjedništva BiH iz reda srpskog naroda ga ponavljaju u svakom sazivu i u redovnim ciklusima javnih nastupa. Također je predizborna kampanja HDZ-a vođena zahtjevom da se izbor članova Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda osigura izbornim propisima, kako bi isključivo Hrvati izabrali svog autentičnog predstavnika¹², a po istom modelu su funkcionirali bošnjački članovi predsjedništva koji su birani kao SDA-kandidati¹³.

Ovakve stavove obesnažuje pisano ustavno pravo: bosanskohercegovačko Predsjedništvo se u političkom sistemu BiH legitimira prema građanskom principu, jedan „čovjek jedan glas“, odvojeno po entitetima. Radi se u legitimacionom smislu o dvokomponentnom organu kojeg legitimiraju građani dva entiteta (član V Ustava BiH). Članovi Predsjedništva ni prema mandatu ni prema načinu izbora ne predstavljaju konstitutivne narode niti se biraju u funkciji

¹¹ U tom smislu je potrebno uputiti npr. na stavove HAZU-a iz priopćenja od 20. svibnja 2022: Prilozi za zaštitu hrvatskih nacionalnih interesa prilikom pregovora Republike Hrvatske s Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom i Srbijom u pogledu njihova ulaska u Evropsku Uniju: <https://www.info.hazu.hr/2022/05/prilozi-za-zastitu-hrvatskih-nacionalnih-interesa-prilikom-pregovora-republike-hrvatske-s-bosnom-i-hercegovinom-crnom-gorom-i-srbijom-u-pogledu-njihova-ulaska-u-europsku-uniju/> (očitanje 01. 09. 2023).

¹² Usp. npr. izjave premijera RH Plenkovića prema agencijskoj vijesti HINA-e, objavljenoj u Jutarnjem listu 28. 09. 2020. pod naslovom *Plenković prima Čovića i Izetbegovića: 'Važno je da otvaramo komunikaciju sa svim narodima u BiH'*, može se preuzeti na linku: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/plenkovic-prima-covica-i-izetbegovica-vazno-je-da-otvaramo-komunikaciju-sa-svim-narodima-u-bih-15021728>, ili intervju sa M. Kovačem u Večernjem listu od 09. 08. 2022, pod <https://www.vecernji.ba/vijesti/izmjene-izbornog-zakona-u-bih-zapad-mora-nametnuti-1608183> (očitanje 01. 09. 2023).

¹³ Usp. izjavu B. Izetbegovića od 10. 03. 2017. da neće podnijeti ostavku jer čini ono za što ga je njegov narod izabrao pod: <https://www.rtvbn.com/3856071/izetbegovic-necu-podnijeti-ostavku>. Kritika falsificiranja političke legitimacije pod: <https://wordpress.com/post/edinsarcevic.wordpress.com/90> (očitanje 01. 09. 2023).

predstavljanja naroda, nego predstavljaju državu i državnu naciju u *internacionalnim* i građane entiteta u *nacionalnim/državnim* odnosima.¹⁴ Osim toga, procedura usvajanja odluka Predsjedništva je zaštićena procedurom pokretanja pitanja zaštite vitalnog interesa. Međutim, članovi Predsjedništva mogu sporne odluke proglasiti destruktivnim po vitalne interese entiteta za teritorij sa kojeg je izabran, nikako po vitalni interes jednog naroda (član V.2.d.). Ovu činjenicu je uočio i potvrdio ESLJP primjećujući da je Predsjedništvo BiH političko tijelo države i entiteta. Njegova politika i odluke imaju utjecaja na sve građane BiH, bez obzira da li oni žive u Federaciji ili u Republici Srpskoj ili pak u Distriktu Brčko. Prema tome, svakog građanina koji je uključen u politički život jednog entiteta ili distrikta se, očito, isto tako tiču političke aktivnosti kolektivnog šefa države.¹⁵ Na činjenicu da se Predsjedništvo BiH u legitimacionom smislu može pozvati samo na građane entiteta koji ih biraju upozoravao je i konačni autoritet za tumačenje Daytonskog mirovnog sporazuma, Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH: „*Podsjetio bih da državni zvaničnici u institucijama BiH koji su izabrani i imenovani sa teritorije entiteta nisu predstavnici entiteta nego države BiH. U skladu sa Aneksom 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Ustav BiH), državne institucije i državni zvaničnici vrše svoje dužnosti u skladu sa Ustavom BiH i odlukama institucija BiH, a ne entiteta.*“¹⁶ Sve to nalaže da se tvrdnja o predstavljanju naroda, analogno, o narodnoj kontroli Predsjedništva BiH, mora uzimati kao dokaz osamostaljenog političkog falsifikata Ustavnog prava BiH koji prelazi u široko upotrebljavane i zloupotrebljavane mitologeme.

5.2. Obaveza Visokog predstavnika da zakonodavno intervenira

Široko je rasprostranjen stav da Visoki predstavnik podliježe obavezi provođenja odluka Ustavnog suda ili da intervenira u pravni sistem zemlje. On je u političkoj praksi artikuliran kao zahtjev da Visoki predstavnik preuzme zakonodavne i akcesorne obaveze zakonodavca. Nesporno je da Visoki predstavnik ima nadležnost da kao vrhovni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja (članovi II. 1. d i 5 Aneksa X) intervenira u postojeće zakone ili da utvrđuje tekst zakona koji potom stupa na snagu na privremenoj osnovi, naime, sve dok ga skupština BiH ne usvoji u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta. On, dakle, prema vlastitoj procjeni može mijenjati tekst postojećih zakona ili donijeti novi zakon. Visoki predstavnik je u tom pogledu vezan Aneksom X, može se oslanjati na odluke Ustavnog suda BiH i mora u svoje odluke ukalkulirati relevantne presude Evropskog suda za ljudska prava. U suprotnom bi se kretao izvan vlastitih ovlaštenja. Iz toga slijedi da on ne smije proizvoljno intervenirati u ustavni sistem. Njegova diskreciona ovlaštenja se odnose na

¹⁴ „Predsjedništvo je najviše kolektivno tijelo izvršne vlasti BiH, predstavlja i simbolizira suverenitet Bosne i Hercegovine, a zadatak mu je koordinirati, odnosno usklađivati rad njezinih institucija i braniti interese entiteta, što se odnosi na konstituirajuće narode i sve građane“ (čl. 1 st. 2 Poslovnika o radu Predsjedništva BiH od 23. 01. 2013, <http://www.predsjednistvobih.ba/Print.aspx?id=54030>, 23. 01. 2013, očitavanje 20. 08. 2023). „(...) srpskog člana Predsjedništva, na primjer, nisu izabrali samo birači srpske nacionalnosti, već svi građani Republike Srpske, sa ili bez posebne etničke pripadnosti. Prema tome, on ne predstavlja niti Republiku Srpsku kao entitet, niti isključivo srpski narod, već sve građane izborne jedinice Republike Srpske. Isto vrijedi i za bošnjačkog i hrvatskog člana koji se biraju sa teritorije Federacije.“ Treća djelimična odluka (bilj. 7), t. 65.

¹⁵ Predmet Pilav protiv Bosne i Hercegovine, ESLJP 17. 05. 2016. aplikacija br. 41939/07.

¹⁶ Izjava visokog predstavnika Valentina Inzka od 25. 02. 2020, na web-stranici OHRa, pod linkom: <http://www.ohr.int/izjava-visokog-predstavnika-valentina-inzka-drzavni-zvanicnici-nisu-entitetski-predstavnici> (očitanje 27. 08. 2023).

nadgledanje (kontrolu) mirovnog sporazuma i na *ispomoć* (olakšavanje) pri iznalaženju rješenja za probleme koji se mogu pojaviti prilikom provedbe civilnog dijela sporazuma. U takva ovlaštenja ulaze sve intervencije koje su prema procjeni Visokog predstavnika (čl. 2 st. 1 d Aneksa 10) potrebne za *uspostavljanje političkih i ustavnih institucija* u BiH ili za *održavanje slobodnih i poštenih izbora* (čl. 1 st. 1 Aneksa 10). Time su određene i granice njegovim intervencijama: Visoki predstavnik ima uporište u Aneksu 10 da kontrolira provođenje i da poduzima mjere koje su u funkciji provođenja mirovnog sporazuma. Posebno je važno njegovo ovlaštenje u pogledu entitetskog uređenja: On *nije* ovlašten da intervenira u pravne sisteme entiteta sve dok su oni u skladu sa mirovnim sporazumom, odnosno sa Aneksom 4 (Ustavom BiH). U suprotnom bi ograničavao njihovu (ustavom zagaraniranu, regulativnu) autonomiju i takve odluke ne bi imale pokriće ni u ustavnom pravu BiH ni u Aneksu 10.¹⁷ Prema tome, propagiranje obaveze Visokog predstavnika da regulira sporna pitanja¹⁸ kao izraz vlastite nadležnosti ili želja Zapada, također ulazi u politički formulirane mitologeme koji nisu utemeljeni ni u važećim propisima, ni u akcesornom pravu koje se primjenjuje uz ustavno pravo BiH.

5.3. Vladavina u ime naroda i isključenje građanskog uređenja

U sljedeći stav ulazi zamisao da je paritet između tri konstitutivna naroda temeljni ustavni zahtjev koji se mora reflektirati i realizirati u svim institucijama BiH¹⁹. Politički sistem je u svim

¹⁷ S tim u vezi pojašnjenje u pogledu njegove intervencije u Izborni zakon BiH: Ova intervencija ima svoje granice u ustavnim propisima entiteta ili u temeljnim materijalnim vrijednostima na kojima počiva ustavni/politički sistem entiteta. Nedopuštena su *materijalna rješenja* čijim bi se nametanjem derogirali ustavni propisi entiteta i njihove temeljne vrijednosti. Drugim riječima, nametanje izmjena Izbornog zakona BiH kojima se mijenjaju materijalne vrijednosti entitetskih ustava, odnosno kojima se direktno intervenira u ustavni tekst F BiH, stoje izvan dopuštenih intervencija Visokog predstavnika. Izuzetak od ovog pravila bi utemeljile odluke Ustavnog suda BiH kojima bi se zahtijevalo usklađivanje entitetskih ustava sa Daytonskim mirovnim sporazumom (tako npr. set amandmanskih izmjena iz 2002. radi usaglašavanja entitetskih ustava sa odlukama Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti ili set amandmana za reformu odbrane iz 2003. radi usaglašavanja sa odlukama Upravnog vijeća za implementaciju mira). Za izmjene izbornog prava, takve odluke nema.

¹⁸ Usp. npr. stavove M. Kovača u intervjuu u Večernjem listu pod: <https://www.vecernji.ba/vijesti/izmjene-izbornog-zakona-u-bih-zapad-mora-nametnuti-1608183>, poziv člana Predsjedništva BiH Ž. Komšića da Schmidt ukine Zakon o nepokretnoj imovini u RS-u pod: <https://faktor.ba/vijest/komsic-neka-schmidt-ukine-neustavni-zakon-o-imovini-u-rs-u-ili-neka-odstupi-s-pozicije/159434> ili pod <https://www.nezavisne.com/novosti/bih/Komsic-Ako-Smit-nema-hrabrosti-neka-odstupi-s-funkcije/713123>. Ilustrativni su također pozivi Visokom predstavniku „hrvatskih političkih predstavnika“ da nameće zakonska rješenja, pod: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/hrvatski-politicari-pozivaju-schmidta-da-nametne-izmjene-zakona-te-sprijeci-preglasavanje-hrvata-i-raspad-bih-20220719> ili poziv člana Predsjedništva BiH Komšića da nametne proračun pod: <https://www.artinfo.ba/index.php/politika/45471-komsic-schmidt-treba-nametnuti-proracun-kako-bismo-mogli-realizovati-izbore>. Vrlo ilustrativan je i zahtjev upućen Visokom predstavniku da izmjeni ustav Federacije BiH D. Čovića, sa mjesta Hrvatskog narodnog sabora pod: <http://www.hnsbih.ba/predsjednik-covic-uoci-sjednice-pic-a-ocekujemo-da-visoki-predstavnik-završi-zapoceti-posao-donese-odluku-koja-ce-omogućiti-brzo-formiranje-vlasti-nakon-izbora/> (očitanje 01. 09. 2023).

¹⁹ U tom smislu D. Čović: „Prema tome, paritet među trima konstitutivnim narodima mora se reflektirati u svim institucijama Bosne i Hercegovine. Potrebno je osigurati jednakost i paritet među trima konstitutivnim narodima sukladno Ustavu Bosne i Hercegovine (...)“. Govor predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine dr. Dragana Čovića na sjednici Odbora za vanjske poslove Evropskog parlamenta (AFET) Brisel, 15. 03. 2022, s. 2, dokument pod: https://www.parlament.ba/data/dokumenti/prilozi-uz-vijesti-/150322_D.%20Covic_govor_Brisel-B.pdf. Ovaj model je Čović primijenio i na Ustavni sud BiH utvrđujući da su

aspektima praktične politike predstavljen kao vladavina u ime tri konstitutivna naroda²⁰ koja građanski princip, dakle vladavinu i ime državljana BiH razumijeva kao praktično irelevantan literarni privjesak ustavnog teksta. U tom smislu se konstitutivnost naroda i iz nje izvedena jednakopravnost interpretira kao temelj mira u BiH i kao izraz „središnjeg Daytonskog principa“²¹. Iz tronarodnog postulata konstitutivnosti slijedi zaključak da BiH ne može i da ne smije biti uspostavljena kao „građanska država“. Pojam „građanske države“ se ovdje reducira na vladavinu u ime naroda i njegovom negacijom se obesnažuje ključni zahtjev demokratije „jedan čovjek jedan glas“. Posljedica je isključenje legitimacije državnih organa procedurama općeg (neograničenog) biračkog prava državljana. Prema ovoj zamisli, građanski princip bi vodio uspostavljanju „države jednog naroda“ i BiH bi se uspostavila u državu s dominacijom jednog, naime, bošnjačkog naroda²². Osporavanje građanskog principa kao perspektivnog i mogućeg uređenja BiH je iz područja praktične politike prešlo i u područje „koristi od politike“, naime u znanstveno orijentirane stavove²³.

Građanska država, tačnije njen prvi element je uspostavljen u političkom sistemu BiH načinom izbora Predsjedništva BiH, njegovim sastavom i nadležnostima. Drugi element građanske države je Predstavnički dom PS BiH. Njegove nadležnosti, sastav i način biranja poslanika uspostavlja klasičnu strukturu građanskog principa (čl. IV/2 Ustava BiH)²⁴. Konačno, ustavni mehanizmi zaštite ljudskih prava uspostavljaju element građanske države u političkom sistemu BiH, jer ljudska prava postavljaju konkretan omjer za korekture pravnog i političkog djelovanja u korist apstraktnog individuum. Građanska država u BiH je, prema tome, od 1995. godine ustavna kategorija koja se politički verificira i koja je dopunjena principom „etnička država“. Ustavno pravo BiH ne isključuje „građanski princip“ nego ga podrazumijeva kao strukturni princip političkog sistema. Međutim, praktična politika je princip „etničke države“ prevela u mitologem

dvoje sudija koji se biraju iz reda hrvatskog naroda predstavnici hrvatskog naroda: „I nakon svih dogovora imamo nerazumijevanja oko predstavnika hrvatskog naroda koji treba naslijediti gospodina Matu Tadića“ (Tadić je penzionisani sudija Ustavnog suda). Citirano prema vijesti portala Faktor (<https://www.faktor.ba/vijest/covic-spinuje-i-to-mu-prolazi-kod-partnera-sudije-ustavnog-suda-bih-se-ne-biraju-po-etnickom-kriteriju/201843>) (očitanje 01. 09. 2023). Ustavni sud BiH je inače jedna od rijetkih institucija na državnom nivou u kojoj izbor novih članova (sudija) ne ovisi o pripadnosti bilo kom od tri konstitutivna naroda.

²⁰ Ilustrativna je zahvalnost u ime hrvatskog naroda koju je povodom preporuke Evropske komisije za status kandidata BiH uputio predsjednik jedne političke partije D. Čović (HDZ), prema agencijskoj vijesti HINA, pod: <https://www.24sata.hr/news/covic-o-vijestima-iz-bruxellesa-ovo-je-povijesni-dan-za-bih-hvala-u-ime-hrvatskog-naroda-866314> (očitanje 01. 09. 2023).

²¹ Usp. stav predsjednika HNS-a D. Čovića od 01. 09. 2022. uoči sjednica PIC-a, pod: <http://www.hnsbih.ba/predsjednik-covic-uoci-sjednice-pic-a-ocekujemo-da-visoki-predstavnik-zavrshi-zapoceti-posao-donese-odluku-koja-ce-omoguciti-brzo-formiranje-vlasti-nakon-izbora/> (očitanje 01. 09. 2023).

²² Usp. izjavu D. Čović, u funkciji predsjednika HDZ-a i HNS-a, od 20. 09. 2022. prema agencijskoj vijesti HINA-e, pod: <https://n1info.hr/regija/covic-bih-ne-moze-biti-klasicna-gradanska-drzava-drzava-jednog-naroda/> (očitanje 01. 09. 2023).

²³ Ilustrativno je npr. shvatanje G. Markovića profesora Pravnog fakulteta Univerziteta Istočno Sarajevo) koji i sam govor o građanskoj državi prikazuju nemogućim, usp. G. Sandić-Hadžihanović, *Ima li šanse građanska Bosna i Hercegovina?*, Radio Slobodna Evropa, 26. 09. 2019, pod linkom: <https://www.slobodnaevropa.org/a/ima-li-%C5%A1anse-za-gra%C4%91iansku-bosnu-i-hercegovinu-/30184939.html> (očitanje 01. 09. 2023).

²⁴ Ovu činjenicu priznaje čak i sudac Ustavnog suda RH *Mato Arlović* u jednoj studiji o Herceg Bosni koja je u cjelini ideološki supstrat HDZ-a i apologetika Herceg-Bosne. Autor izričito utvrđuje da je BiH „koja se ustrojava nametnutim Ustavom BiH (Aneks IV. Daytonskog sporazuma)“ *demokratska građanska država*. M. Arlović, *Hrvatska zajednica Herceg-Bosna i (pre)ustroj Bosne i Hercegovine*, Zagreb 2017, s. 51.

koji se ponavlja sa političkih govornica i ne dovodi u pitanje u medijskim reakcijama. Razlog je u prvom redu tronarodna konstitucija sa etničkim determinizmom koji bitno utječe na donošenje odluka u državnim organima (Predsjedništvo BiH i Vijeće naroda)²⁵.

U svakom slučaju, građansko uređenje BiH nije isključeno slovom samog ustava nego je ustavom uspostavljeno pravilom „jedan čovjek jedan glas“ kod izbora parlamentarnog dom građana i spektrom njegovih zakonodavnih nadležnosti. Isto važi i za izbor članova predsjedništva u pogledu opšteg izbornog prava, odvojeno po entitetima. „Građanski princip“ podrazumijeva potrebu apsolutne zaštite unaprijed određenog kruga pitanja kojima se štite interesi naroda, bilo u formi zakonodavnog veta, bilo u formi posebnog parlamentarnog tijela, bilo u kombinaciji oba elementa. Prema tome „građanski princip“ ne isključuje, narodnjački profilirane politike i njihov respektabilan status u političkom sistemu. On isključuje „diktat naroda“ kao vladavinu prema pravilu „jedan narod - jedna partija - jedan glas“. Praktična politika upravo ovo pravilo ističe kao logiku ustavnog uređenja BiH i tako falsificira ustavne postulate.

5.4. Entitet kao država – povratak „izvornom Daytonu“

Zahtjev za povratak „izvornom Daytonu“ se od 2011. godine²⁶ u redovnim vremenskim razmacima ponavlja kao politički postulat koji bi omogućio verifikaciju državnost ili državnosti *in statu nascendi* entiteta Republika Srpska. U pozadini stoji zamisao da je Republika Srpska država srpskog naroda koja je zarobljena postojećim ustavnim uređenjem²⁷ i da je povratak na ustavnopravni režim, kakav je uspostavljen neposredno po potpisivanju Daytonskog mirovnog sporazuma, neophodna reakcija srpskog naroda koja će samo ozvaničiti de-facto-državnost Republike Srpske²⁸. Teza o entitetima kao državama je ustavno neodrživa. Ustavni sud BiH ju je (školskim) tumačenjem ustavnih propisa osporio 2000. godine i argumentima koji se ne mogu negirati ni pravnim ni političkim primjedbama je dospio do zaključka da je²⁹: „u slučaju Bosne i Hercegovine (...) jasno da Ustav BiH nije priznao Republiku Srpsku niti Federaciju Bosne i

²⁵ Detaljnije E. Šarčević, *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, ss. 312 i dalje.

²⁶ Zakone usaglašavati na nivou entiteta, *Nezavisne novine*, 02. 09. 2011. Up. također: Dodik se sastao sa ruskim ambasadorom: Rešenje krize u BiH je u povratku izvornom Dejtonu, *Nezavisne novine*, 02. 09. 2011. V. također: Dodik se sastao sa ruskim ambasadorom: Rešenje krize u BiH je u povratku izvornom Dejtonu, <http://www.blic.rs/vesti/republika-srpska/dodik-se-sastao-sa-ruskimambasadorom-reenje-krize-u-bih-je-u-povratku-izvornom/vh4wexf>. BiH je neodrživa ako se ne vrati izvornom Dejtonu, <http://pressrs.ba/info/vesti/bih-je-neodrziva-ako-se-ne-vrati-izvornom-dejtonu-10-062014>. Dodik: BiH ili izvornom Dejtonu, ili ka nezavisnosti RS, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/11/region/1942564/dodik-bih-ili-ka-izvornom-dejtonu-ili-ka-nezavisnostirs.html>. Izvorni Dejton ili referendum RS, http://www.b92.net/info/komentari.php?nav_id=901645 (očitanje 01. 09. 2023).

²⁷ U posve tipičnim formama npr. izjava M. Dodika iz 2014: „Kada me ovih dana pitaju kako ja vidim budućnost Republike Srpske u narednih četiri, a neki kažu i 10 godina ili možda i više, i ono što mi se čini jedino razumno je reći sljedeće: Vidim je kao što manje entitet, a što više kao državu ujedinjenu sa Srbijom - rekao je predsjednik RS **Milorad Dodik** večeras u Beogradu otvarajući manifestaciju **'Dani Srpske u Srbiji'** dodajući kako 'RS želi Srbiji da bude jaka i sposobna, jer je tako jaka i najbolja RS'“. Citirano prema Večernjem listu od 04. 09. 2014, pod linkom: <https://www.vecernji.hr/vijesti/dodik-republiku-srpsku-vidim-ujedinjenu-sa-srbijom-959220> (očitanje 01. 09. 2023). Usp. također navode u bilj. 8.

²⁸ Sa detaljnijim napomenama E. Šarčević, *Pravo naroda na samoopredjeljenje sa otejepljenjem*, u: E. Šarčević (ur) *Reforma i Rezignacija*, S. Most 2022, ss. (55 i dalje) 76-77 u bilj. 50 i 51.

²⁹ Usp. Treća djelimična odluka (bilj. 7), t. 28.

Hercegovine kao 'države', već ih je, umjesto toga, nazvao 'entitetima'. Politički zahtjev za „povratak izvornom Daytonu“ reflektira ideju o državnosti Republike Srpske koja počiva na zamisli da „BiH ima deset izvornih nadležnosti, te samo tri dodatne zajedničku vojsku, uspostavljanje Uprave za indirektno oporezivanje i Visoki sudski i tužilački savjet za čije je prenošenje sprovedena procedura predviđena Dejtonskim mirovnim sporazumom“³⁰. Zahtjev za „povrat nadležnosti“ je politički apendiks uz tezu o historijskom pokretu Srba koji ima jedinstvenu etničku osnovu i čini samostalan sistem vlasti uspostavljen na bazi samoorganizovanja i njegove verifikacije u ustavu republike srpskog naroda³¹. On cilja na „vraćanje“ u regulativnu nadležnost područja koja naglašavaju i uspostavljaju državnost ovog entiteta. Iako je od 2017. godine povratak „izvornom Daytonu“, „originalnom slovu Daytonskog mirovnog sporazuma“ ili „izvornim principima Daytonu“ istican kao naturalizirana ideologija koja se ne provjerava i postaje nedodiriva, gotovo „sveta istina“, ona i pored toga što je iznose legitimni predstavnici ustavnog poretka ne mogu izdržati test ustavnog prava. Naime, ustavno uređenje je postavljeno kao dinamičan oblik centralizacije, jer ostavlja daleko više prostora za konstituiranje nadležnosti BiH i jačanje države nego za uspostavljanje entiteta kao kvazi državnih jedinica³². „Povratak izvornom Daytonu“ bi s obzirom na ustavno pravo, može se prognozirati, uspostavljao širok spektar nadležnosti BiH koja bi se određivala s obzirom na sistematiku ustavnog teksta, dakle, s obzirom na svaki član Ustava koji donosi ovlaštenja za uspostavljanje državne ili zajedničke nadležnosti (osim člana III, posebno članovi I, II, IV-VII). Takav povratak bi morao donijeti niz nadležnosti državi, kako bi očuvala suverenitet, teritorijalni integritet, političku neovisnost i međunarodni subjektivitet, ali i zajedničke nadležnosti koje su se u dosadašnjoj praksi iskristalizirale kao nepisano ustavno pravo.³³

5.5. Republika Srpska je genocidna tvorevina?

Karakteriziranje Republike Srpske kao genocidne tvorevine se preko trideset godina ponavlja u medijima³⁴, problematizira u političkim raspravama³⁵ i ističe kao nalaz naučnih analiza³⁶. Pojam

³⁰ Skup relevantnih argumenata je izložen u „Pismu predsjednika Republike Srpske Milorada Dodika predsjedniku Vlade Republike Srpske Radovanu Viškoviću (06. 03. 2023) i može se preuzeti na web stranici predsjednika RS-a www.predsjednik/net/sr/ (očitanje 01. 09. 2023).

³¹ Teza je često varirana u udžbeniku Ustavnog prava R. Kuzmanovića, posebno 1. izdanje, B. Luka 1997. i zastupali su je eksperti NS RS u postupku pred Ustavnim sudom BiH, usp. Treća djelimična odluka (bilj. 7), t. 31.

³² Usp. Ademović, Neki aspekti ustavno-pravnog uređenja BiH kroz teoriju i praksu, *Pravna misao*, Sarajevo 5-6/2006, s. (55 i dalje) 67; H. Išerić, Raspodjela nadležnosti prema Ustavu BiH, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 28/2017, s. (14 i dalje) 40.

³³ Up. Išerić (bilj. 32), ss. 24 i dalje.

³⁴ Google pretraživač lista npr. pod pojmom „republika srpska genocidna“ ca. 205.000 rezultata. Oni se prevashodno odnose na vijesti po elektronskim medijima, na stavove iznešene po socijalnim grupama i na blog-priloge. Izlistane linkove sam provjerio slučajnim izborom. Radi se svaki put o izvoru koji se direktno odnosi na tvrdnju da je RS nastala kao političkopравни produkt genocida ili na osporavanje teze o genocidnom karakteru RS-a.

³⁵ Radi se o stavovima koji u različitim formulacijama ističu ili osporavaju genocidni karakter RS-a i iznose se u nacionalnim i internacionalnim okvirima. U pravilu se pojavljuju povodom proslave 9. januara kao „Dana Republike Srpske“. Tako npr. izjašnjenje crnogorske zastupnice i poslanice u Skupštini te predsjednice SPD Crne Gore, *Draginja Vuksanović – Stanković* „Republika Srpska nije i nikad neće biti suverena država jer je nastala na genocidu“ (10. 01. 2022, pod: <https://raport.ba/crnogorska-zastupnica-republika-srpska-nije-i-nikad-nece-biti-suverena-drzava-je-je-nastala-na-genocidu/>). Primjer negiranja u tipičnoj formi predsjednik SNSD-a i finkcioner na različitim entitetskim i državnim pozicijama, *Milorad Dodik*: „Tamo (u Srebrenici) se nije desio genocid, to znamo

genocida se ne koristi diferencirano, kao pravni pojam, nego se u njega uračunavaju kršenja međunarodnog humanitarnog prava, ratni zločini, etničko čišćenje i srebrenički genocid. Sve se dovodi u vezu sa pravnom i ustavnom institucionalizacijom pređentitetske Srpske Republike (Ustav proglašen 28. 02. 1992.) i u konstrukciji o genocidnoj tvorevini se na simboličkom i na real-političkom nivou ovaj entitet predstavlja kao vanpravni ili ne-pravni konstrukt³⁷ koji upravo zbog toga, dakle, na osnovu činjenice da otjelotvoruje nepravdu (genocid) treba deinstitucionalizirati³⁸.

Da se teza o genocidnoj tvorevini osamostalila sve do objektivnog vrednosnog stava koji se prihvata kao samorazumljiva istina najbolje potvrđuje njegova inkriminacija u Krivičnom zakonu Republike Srpske³⁹ i legitimacioni pritisak kojem su izloženi srpski političari svaki put kada se smatraju pozvanim da obrazlažu historijske fakte o entitetu negiranjem genocidnosti ili samog genocida u Srebrenici⁴⁰. U ustavnopravnoj perspektivi se održivost ovog stava mora razmatrati s obzirom na pitanje *pravnog kontinuiteta* perddaytonske Republike srpskog naroda i postdaytonske Republike Srpske. Ukoliko pravni argumenti govore u prilog diskontinuitetu, kvalifikacija genocidnosti bi bila bespredmetna, jer pravni status entiteta nije jednak pravnom statusu Republike srpskog naroda i entitet ne preuzima materijalne vrijednosti Republike u skup elemenata vlastitog identiteta. U suprotnom bi se epitet genocidnosti kao pojmovni nadomjestak

svi ovdje u Republici Srpskoj“ (21. 02. 2023, citirano prema Radio slobodnoj Evropi, pod: <https://www.slobodnaevropa.org/a/milorad-dodik-potocari-srebrenica-genocid-bosna-hercegovina/32284742.html>).

Primjer političkog manipuliranja je lažna tvrdnja poslanika u NSRS i predsjednika Darka Banjca iz intervjua RTRS-u od 26. 02. 2023. da je Rusija spriječila usvajanje UN-Rezolucije kojom bi se srpski narod proglasio genocidnim zbog genocida u Srebrenici (detaljno u analizi Republika Srpska i srpski narod nisu “proglašeni genocidnim” u rezoluciji UN-a, pod linkom <https://istinomjer.ba/republika-srpska-i-srpski-narod-nisu-proglaseni-genocidnim-u-rezoluciji-un-a/>). U izvrnutoj formi kojom se potvrđuje genocidni karakter predsjednica Vlade Republike Srbije Ana Brnabić, na obilježavanju dana RS-a 9, u Banja Luci 08. 01. 2022: „Kada neko govori da je Srpska genocidna tvorevina, ja kažem da Srpska jeste nastala na genocidu, ali nad srpskim narodom“ (citirano prema Oslobođenju, pod: <https://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/suluda-izjava-ane-brnabic-republika-srpska-je-nastala-na-genocidu-ali-nad-srpskim-narodom-723574>). Svi linkovi očitani 30. 08. 2023.

³⁶ Usp. npr. upute na naučni rad *Aldena Pervana* koji je magistrirao na problemu ništavosti Daytonskog mirovnog sporazuma zbog povrede ius cogens-zabrane genocida i namjerava o istom problemu pisati disertaciju, usp. J. Alibegović, Nagrađena kampanja etničkog čišćenja, Al Jazeera Balkan, pod: <https://balkans.aljazeera.net teme/2023/1/24/je-li-dejtonski-mirovni-sporazum-nistavan> (očitanje 01. 09. 2023).

³⁷ U tom je smislu ilustrativan tekst V. Rajnović, Metoda uništavanja BiH: Od genocida do pripreme za novi genocid, Al Jazeera Balkan, 16. 01. 2022, pod linkom: <https://balkans.aljazeera.net/opinions/2022/1/16/genocidna-tvorevina> (očitanje 01. 09. 2023).

³⁸ Ovaj zahtjev je najjasnije isticao predsjednik FBiH *Živko Budimir*: „Izjavljujem da ću se u svom djelovanju na novoj funkciji nakon izbora zalagati za ukidanje te genocidne tvorevine, ali i Federacije BiH koja je nepravedna i nefunkcionalna, te za regionalizaciju BiH po geografskim, privrednim i multinacionalnim principima“, citirano prema: Budimir: Republika Srpska je genocidna tvorevina, pod: <https://vijesti.ba/clanak/235210/budimir-republika-srpska-je-genocidna-tvorevina> (očitanje 01. 09. 2023).

³⁹ Član 280a – izlaganje RS-a poruzi, preziru ili omalovažavanju označavanjem kao agresor, kao genocidna tvorevina je inkriminirano dovođenje u vezu RS-a sa genocidom.

⁴⁰ Redovni nastupi različitim prigodama srpskih i srbijanskih političara, npr. M. Dodik, povodom govora bihačkog imama (pod: <https://borba.me/dodik-republika-srpska-nije-genocidna-tvorevina-islamska-vjerska-zajednica-se-donepodnosljivosti-petlja-u-izborni-i-politicki-sistem/>); izjava predsjedničkog kandidata Z. Ponoša od 24. 03. 2022, pod: <https://www.ozonpress.net/politika/republika-srpska-nije-genocidna-tvorevina/> (očitanje 01. 09. 2023). Također govor M. Dodika od 23. 04. 2023. (bilj. 8).

za sve forme progona, zlostavljanja, ubijanja i razvlašćivanja nesrpskog stanovništva sa teritorije današnje Republike Srpske bez poteškoća mogao protegnuti na entitet Republika Srpska.

Riječ je dakle o *problemu kontinuiteta*. Pravni odgovor mora poći od kvalifikacije režima koji je uspostavljen proglašenjem Ustava srpske republike BiH 28. februara 1992. godine do potpisivanja Mirovnog sporazuma,⁴¹ odnosno, od procjene, da li je današnji Ustav Republike Srpske pravni sljedbenik prvog ustavnog akta koji su donijeli funkcioneri SDS-a 1992. godine. Uzimanjem u obzir dva elementa, jednog nacionalnog i jednog internacionalnog, preddaytonska Republika se mora okarakterizirati kao *stabilizirani de facto režim*⁴². U prilog ovoj ocjeni govore, na jednoj strani, argumenti nacionalnog prava (primjena principa legalnosti) koji potvrđuju da je režim počivao na neustavno uspostavljenom sistemu vlasti i vrijednosti⁴³, i da se služio metodama uništenja vlastitog stanovništva, njegove kulture, tradicije i biološkog opstanka⁴⁴. Na drugoj strani takav zaključak opravdavaju elementi internacionalnog prava, jer je „Republika“ funkcionirala kao osamostaljena državna vlast koja kontrolira teritorij i stanovništvo, ali joj je nedostajalo doktrinalno ili internacionalno priznanje kao i niz elemenata koje konstituiraju modernu državu (legitimna vlast, socijalna integracija, zaštita ljudskih prava, parlamentarni sistem otvoren ciljevima blagostanja isl.). Pozicija *de-facto režima* je potpisivanjem Mirovnog sporazuma izmijenjena na osnovu nacionalnog i internacionalnog priznanja i iz *stabilizirane de-facto vladavine* je preveden u „ustavno stanje“, dakle u pravno uobličen sistem vlasti.⁴⁵ Od te je tačke neophodno osporiti kontinuitet-tezu.

U prilog *diskontinuitetu* govore konstituiranje Republike Srpske kao entiteta pod režimom mirovnog sporazuma. Konstituiranje je uslijedio održavanjem prve konstitutivne sjednice Republike Srpske (19. 10. 1996.⁴⁶) i obaveznost entiteta da vlastite ustave u materijalnom smislu usklade sa Mirovnim sporazumom, posebno Anexom 4⁴⁷. Takvoj obavezi su entiteti izišli u

⁴¹ Pregled u Šarčević (bilj. 28), ss. 143 i dalje.

⁴² Pod stabiliziranim de facto-režimom razumijevam efektivnu vlast pod kojom pobunjenici uspijevaju na teritoriju koji su zauzeli duže vrijeme vršiti efektivnu vladavinu. U tom smislu definicija npr. kod S. Hobe, *Einführung in das Völkerrecht*, 9. izd. Tübingen/Basel 2008, s. 176. Prema drugoj definiciji radi se o organizaciji vladavine koja se za duže vrijeme uspostavlja na nekom području i pod pretpostavkom isključenja konkurirajućih snaga efektivno ovladava njime. T. Schweisfurth, *Völkerrecht*, Tübingen 2006, s. 33.

⁴³ U tom smislu uputa na odluku Ustavnog suda R BiH o poništavanju Deklaracije o proglašenju Republike srpskog naroda u BiH od 09. 01. 1992. godine, Ustava Srpske republike BiH od 28. 02. 1992. i opštih akata koji su donešeni na osnovu ovih akata od 08. 10. 1992. godine, *Sl. list R BiH* 18/1992.

⁴⁴ T. 344 Presude Međunarodnog suda pravde: BiH protiv Srbije i Crne Gore (26. 02. 2007.): „(...) Sud smatra da postoje nepobitni dokazi o namjernom uništavanju historijskog, kulturnog i vjerskog naslijeđa zaštićene grupe tokom perioda o kojem je riječ.“ § 580 presude IT-98-22 (Krstić) od 02. 08. 2001. Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju: „(...) tamo gdje postoji fizičko ili biološko uništavanje postoje često i istovremeni napadi na kulturna i vjerska dobra i simbole ciljane grupe. Napadi koji se legitimno mogu smatrati dokazom o namjeri da se grupa fizički uništi“.

⁴⁵ Detaljno Šarčević (bilj. 28), ss. 227 i dalje.

⁴⁶ Prva konstitutivna sjednice Narodne skupštine Republike Srpske, priredio Milan Nogo, Pale 1997; detaljno Šarčević (bilj. 28), u bilj. 5, ss. 230 i dalje

⁴⁷ Jezikom Ustavnog suda BiH: „Izvan sumnje je da su Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska – prema riječima Daytonskog sporazuma (...) – priznati kao 'konstitutivni entiteti' Bosne i Hercegovine Općim okvirnim sporazumom, posebice člankom I/3. Ustava. Ali ovo priznanje im ne daje nikakvu carte blanche! Dakle, usprkos teritorijalnim rasporedom Bosne i Hercegovine uspostavom dva entiteta, ovaj teritorijalni raspored ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku dominaciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje učinaka

susret *materijalnim (suštinskim)* izmjenama ustavnog prava. Riječ je o novim rješenjima koja su obesnažila strukturne principe izvornog i amandmansi mijenjanog Ustava preddaytonske Republike, tako da se u pogledu, npr. koncepta nosioca suvereniteta, koncepta samoproglašene državnosti, koncepta vlastitih vojnih formacija, koncepta teritorija, koncepta regulativnih kompetencija, koncepta privilegiranja pravoslavne crkve, koncepta paralelnih odnosa sa Jugoslavijom itd.⁴⁸ ne može govoriti o ustavnom kontinuitetu. Daytonski sporazum donosi, prema tome, pravni rez u ustavnost Republike Srpske i predstavlja ujedno *nulti čas BiH-entiteta* sa ustavnim sistemom koji se uobličava na novim premisama⁴⁹. U ovom smislu je svako poistovjećivanje Republike Srpske sa genocidnom tvorevinom neodrživo jer ignoriše javnopravne pokazatelje diskontinuiteta između preddaytonske i postdaytonske Republike.

Praktična politika, međutim, nije pokazala razumijevanja za pravne činjenice kao ni za obaveze koje iz njih slijede. Postdaytonski razvoj Republike Srpske je obilježen personalnim i institucionalnim vezivanjem za preddaytonsku Republiku, posebno za isticanje identiteta između entiteta i stabiliziranog de-facto režima. U političkoj praksi se entitet Republika Srpska razumijeva kao pravna, vojna, i politička organizacija koja je identična *de-facto režimu* i koja nastavlja političko i pravno postojanje pod novim uslovima. Takva praksa podrazumijeva proglašenje nove države u pogodnim okolnostima i projicira jedan tip budućnosti koji stoji izvan važećeg ustavnog prava⁵⁰. Ova teza ima i doktrinalnu potporu i potporu u judikatima domaćih i internacionalnih sudova.⁵¹ Kontinuitet-teza stoji, međutim, izvan pravnog, posebno, ustavnopravnog uobličavanja entiteta u posebnu formu ustavnog formiranja federalne jedinice i falsificira ustavnopravnu poziciju Republike Srpske. Iz tog falsifikata slijedi da je Republika Srpska genocidna tvorevina i da je entitet preuzeo u vlastito pravno naslijeđe teške povrede humanitarnog prava uključiv sistematske progone, zločine i genocid. Ovdje praktična politika srpskih narodnjačkih stranaka aktivno radi na promoviranju ideologema o genocidnosti Republike Srpske.

etničkog čišćenja . (...) U Temeljnim načelima dogovorenim u Ženevi 8. rujna 1995. godine, pod stavkom 2, podtočka 2, rečeno je da će “oba entiteta nastaviti postojati sa njihovim sadašnjim ustavima”, međutim, amandmansi izmijenjenim da zadovolje ova temeljna načela”. A to načelo je onda dalje razrađeno u Daytonskom ustavnom sustavu klauzulom o supremaciji članka III/3. (b) – prema kojoj “entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pokoravati ovome Ustavu, koji dokida one odredbe zakona Bosne i Hercegovine i ustava i zakona entiteta koje su protivne Ustavu, (...)” – kao i obvezom entiteta iz članka XII stavak 2. da “u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu ovoga Ustava, entiteti će izvršiti izmjene svojih ustava kako bi se usuglasili s ovim Ustavom, sukladno članku III, stavak 3, točka (b).”

⁴⁸ Pregled kod Šarčević (bilj. 28), ss. 141 i dalje.

⁴⁹ Usp. H. Išerić, Uloga Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH, E. Šarčević (ur), Bosanskohercegovački federalizam, Sarajevo 2020, ss. (56 i dalje) 63 i dalje; Šarčević (bilj. 28), ss. 230 i dalje

⁵⁰ Ilustrativna je u tom smislu izjava predsjednika RS M. Dodika za RTS od 25. 04. 2023. da „će Republika Srpska biti samostalna država, kao i da će to u miru ostvariti“ (citirano prema portalu Dnevno, <https://dnevno.me/globus/-/dodik-republika-srpska-ce-bit-samostalna-drzava-i-to-ce-u-miru-ostvariti-25-04-2023-22-00-55>) kao i govor studentima Fakulteta bezbjednosnih nauka u Banjaluci od 08. 06. 2017, prikaz pod: <https://www.rtvbn.com/3867135/dodik-ponoviosrpska-je-drzava> (očitanje 01. 09. 2023).

⁵¹ Detaljno sa daljim uputama Šarčević (bilj. 28), ss. 230 i dalje.

6. Korekture ustavnom naukom

Pregled politički generiranih falsifikata ustavnog prava BiH, koji u javnom prostoru preuzimaju ulogu *mitologema* negira važeće ustavno pravo i zatvara budućnost za svaki napredak. Oni svaki pokušaj da se realizira ustavni plan iz Preambule vraćaju u naturalističke slike netrpeljivosti, socijalnih konflikta, kolektivne ugroženosti i rata. Politički rad se tako konkretizira kao rad na zakivanju budućnosti politikom koja je izvan ustavnog prava i koja se može koncipirati i voditi kao neograničeno političko divljanje. Ono ne ostaje samo na verbalnoj dekonstrukciji ustavnog prava nego je uvodi kao model vladanja socijalnim i finansijskim resursima. Privatizacija, boračka pitanja, kapitalni projekti, strategije reformi uprave i pravosuđa, efektivna kontrola državne imovine, samo su eufemizmi za političku praksu koja reformulira ustavno pravo i onda vlastite formulacije postavlja kao djelatne principe koji izigravaju ili potpuno blokiraju ustavni plan za budućnost. Ovaj proces je u toku i one ne može biti spriječen političkom praksom koja od njega živi.

Pretpostavke za realne korekture može stvoriti pravna znanost, posebno nauka o Ustavnom pravu sa pratećom dogmatikom ustavnog teksta. Zadatak ustavne nauke u tom smislu vidim na jednoj strani u *produktivnoj akciji*, i na drugoj strani u *nedvosmislenoj reakciji* na političke mitologeme: *Produktivna akcija* podrazumijeva identifikaciju područja koja se otvaraju za političko falsificiranje javnopravnih činjenica i naučno iniciranje rasprava, polemika i definicija kako bi se unaprijed oduzela mogućnost proizvoljnih interpretacijama ustavnog prava. Mislim, dakle, na napuštanje reduciranog pozitivizma u javnom pravu, odnosno hermetički zarobljene dogmatike koja neumorno reciklira ustavne pojmove i pod naukom podrazumijeva prepisivanje, citiranje i povezivanje pozitivnih propisa u tekst koji nema ni problemske perspektive niti se može dovesti u bližu vezu sa pitanjima iz jurisdikcije. Nosioci nauke o ustavnom pravu moraju biti u stanju da analitički obrade uočene probleme, dakle, definiranjem samog problema, obrazloženjem opcija koje on otvara i zauzimanjem stava o rješenju koje ima uporište u ustavnom pravu.

Nedvosmislenu reakciju razumijevam kao naučnu demistifikaciju već uspostavljenih ideologema i mitologema ustavnopravnim i javnopravnim argumentima. Cilj mora biti utvrđivanje poopćivih stavova koji će snagom argumenata istiskivati političke falsifikate iz javnog govora ili će ih do te mjere izvrgavati ruglu da će njihovo korištenje dobiti status koji zaslužuje: karikaturalne forme istupa političkih diletanata. Ustavna nauka mora uspostaviti kriterije naučnosti u vlastitim redovima, a zatim objektivno varolizirati tekuću jurisdikciju, političke aktivnosti i publicistiku. Ona mora biti uspostavljena kao autoritet od čijeg stava se strepi. Generacije pravnikâ koji stoje pred penzijom ovaj cilj nisu ispunile, najveći uspjeh bi bio da model vlastitog rada i razumijevanje naučnosti ne prenesu na generacije koje dolaze. Najveći uspjeh bi bio da model vlastitog rada i razumijevanje naučnosti ne prenesu na generacije koje dolaze. U tom smislu ove redove treba prevashodno shvatiti kao pledoaje za brzo revitaliziranje kritičkih svojstava javnopravnog diskursa.

*Staatsfeindlicher Affekt: Praktische Politik und Verfassungsrecht von Bosnien und Herzegowina**Zusammenfassung*

Das zentrale Thema der Abhandlung sind die politische Falsifizierung des geschriebenen Verfassungsrechts von Bosnien und Herzegowina und die Rolle der Rechtswissenschaft bei der Entmythologisierung der verfassungsrechtlich unbegründeten Postulate praktischer Politik. Der Autor verweist auf den sachlichen Zusammenhang, der zwischen den normativen Zukunftsvorhersagen und den Gegenwartsanalysen hergestellt wird. Die gesellschaftlichen Konstellationen, in denen die Norm entsteht, sind also ausschlaggebend für die normative Projektion der Zukunft. In dieser Hinsicht erscheint die Verfassung von Bosnien und Herzegowina als ein Plan für die Zukunft, in den die Verfassungsgeber die Prinzipien des Rechtsstaates hineinprojiziert haben. Dieser wurde in der Präambel als eine Forderung festgelegt, die naturalistischen Prinzipien des Krieges in die modernen Formen des menschlichen Zusammenlebens zu überführen, indem der Staat als institutioneller Schutz von Freiheit, Gleichheit, Menschenwürde, Wohlstand und Fortschritt fungieren muss.

Die politischen Parteien sind die Träger dieses Programms. Jedoch befinden sich diese seit der Verabschiedung der Verfassung von Bosnien und Herzegowina in einem ständigen antistaatlichen Affekt, der die kollektiven Rücksichtnahmen blockiert. Praktische Politik wird so als „Politik im Namen des (konstitutiven) Volkes“ betrieben. Vor diesem Hintergrund werden Sympathie und Neigung zum „Anderen“ aktiv behindert, wobei unter dieser Voraussetzung die staatlichen Institutionen kontrolliert werden. Auf diese Weise trennt sich der Staat vom verfassungsmäßigen Zukunftsplan, von dem „Programm“, das die Verfassungsgeber durch Selbstreflexionen aus der Präambel als rechtliches Programm des „Gebrauchs“ der Staatsgewalt festlegten. Dieser Prozess wird hier durch eine Analyse von fünf in der praktischen Politik und den Nachbarländern artikulierten Mythologemen veranschaulicht: (1) im BuH-Staatspräsidium werden die konstituierenden Völker politisch vertreten, (2) der Hohe Repräsentant von Bosnien und Herzegowina ist zu rechtlichen Interventionen verpflichtet, (3) das Konzept eines bürgerlichen Rechtsstaates ist in Bosnien und Herzegowina aufgrund der verfassungsmäßig programmierten „Herrschaft des Volkes“ nicht anwendbar, (4) die Entitäten sind Staaten und (5) die Republika Srpska ist eine völkermörderische Schöpfung, die daher abgeschafft werden muss.

Die Analyse zeigt, dass es sich dabei um eine politisch erzeugte Mythologisierung von verfassungsrechtlichen Vorgaben handelt. Diese beruht auf der Verfälschung der geschriebenen Verfassung. Praktische Politik steht somit außerhalb des Verfassungsrechts von Bosnien und Herzegowina und wird teilweise als politische Barbarei, die den allgemeinen Fortschritt verhindert, betrieben. Dieser Prozess ist im Gange und er kann nicht durch bestehende politische Praxis verhindert werden, da diese von der Fälschung des positiven Verfassungsrechts abhängig ist. Gerade deshalb sind Rechtswissenschaft und Verfassungslehre aufgefordert, auf die avancierte Mythologisierung der Verfassungsinstitute zu reagieren. Das Beharren auf der Anwendung des geschriebenen Rechts und die Festlegung der verbindlichen öffentlichrechtlichen Standards ist nun die Schlüsselaufgabe der Rechtswissenschaft und der Lehre. Das Korrekturlesen des politischen Systems von Bosnien und Herzegowina ist hier als aufgeklärtes Endziel zu verstehen.

*Antistate Affect: Practical Politics and the Constitutional Law of Bosnia and Herzegovina**Resume*

The central topic of the paper is the problem of political falsification of the Constitutional law of Bosnia and Herzegovina and the role of judicial science in demythologising the constitutionally undefined opinions of practical politics. The author points out the link between normative predictions of the future and the analysis of the contemporary, in other words, the interconnectedness of social realities in which a norm is created with projections of the future. In this relationship, the Constitution of Bosnia and Herzegovina appears as a plan for a future in which those who conceived it projected principles of a constitutional state. This plan is established in the preamble as a request that the naturalistic principles of war should be transformed into modern forms of interconnected human life, by way of forming a state into an institutional protector of freedom, equality, human dignity, welfare and prosperity. Political parties are those who are to bring this program to fruition. However, since the creation of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, they are in a constant antistate affect which blocks collective affectations. Practical politics is carried out as “politics in the name of the people” and it prevents sympathy and affection towards “the other”. On this premise, political parties rule the state and entity institutions. The state is thus separated from the constitutional plan for the future, from the “program” that the constitutional founders, through the self-reflections found in the Preamble, set as the legal program for the “use” of state power. The process is illustrated through an analysis of five mythologems which were articulated in the 2022. electoral campaign as the postulates of political parties and the official positions of neighboring states: (1) constitutive peoples are represented in the Presidency of Bosnia and Herzegovina, (2) the High Representative for Bosnia and Herzegovina is legally bound to carry out legal interventions, (3) the concept of a civic state is not applicable in Bosnia and Herzegovina because of a constitutionally programmed “rule of the people”, (4) the entities are states and (5) Republika Srpska is a genocidal creation which thus must be deinstitutionalized. The author proves that these are politically generated mythologizations of parts of the Constitutional law of Bosnia and Herzegovina, which rest on falsifying the written constitution. Practical politics thus stands outside of the Constitutional law of Bosnia and Herzegovina and is in part carried out as arbitrary political mayhem which prevents general progress. This process is ongoing and it cannot be prevented through a political practice which directly relies on falsifying falsifying tenets. Precisely because of this, judicial science and constitutional legal scholarship need to react to the advanced state of mythologizing extraconstitutional constructs. Insisting on the application of written law and determining public law standards which are binding is one of the key tasks of judicial science. Its task is to establish criteria and to demand corrections in the political practice within Bosnia and Herzegovina.