

ULOGA KANCELARIJE VISOKOG PREDSTAVNIKA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI (1997-2009)

Nikolina Lozo

Univerzitet PIM, Pravni fakultet, despota Stefana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina,
ninalozonikolina@gmail.com

Corresponding author: Nikolina Lozo, Univerzitet PIM, Pravni fakultet, despota Stefana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, Bosna i Hercegovina, ninalozonikolina@gmail.com

APSTRAKT

Aneks X Dejtonskog mirovnog definisao je nadležnosti Kancelarije Visokog predstavnika. Nakon prvih posleratnih izbora održanih 1996. godine, međunarodni akteri su videli da političke elite nemaju interes za uspostavljanje institucija na nivou Bosne i Hercegovine, koje su bile neophodne za funkcionisanje države. U decembru 1997. godine u Bonu je održana konferencija na kojoj su proširene nadležnosti visokog predstavnika.

Glavno istraživačko pitanje u ovom radu je: Kakva je uloga OHR-a u procesu izgradnje institucija u Bosni i Hercegovini. Koristićemo uporednu metodu kako bismo uporedili dinamiku korišćenja bonških ovlašćenja u različitim periodima, kao i ulogu visokog predstavnika u političkim procesima. Pored uporedne metode, koristićemo i deskriptivnu metodu i analizu sadržaja kako bismo objedinili i bolje protumačili prethodne analize i radove koji se bave ovom temom.

Relevantnost teme proizilazi iz činjenice da se ove godine obeležava 30. godišnjica Dejtonskog mirovnog sporazuma, a Bosna i Hercegovina se nalazi u najvećoj postdejtonskoj krizi.

Ključne riječi: Dejtonski mirovni sporazum, Kancelarija Visokog predstavnika, Bosna i Hercegovina, izgradnja države.

UVOD

Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini poznatiji pod nazivom Dejtonski mirovni sporazum prafiran je 21. novembra 1995. godine u vojnoj bazi Rajt-Peterson u gradu Dejtonu, dok je formalno potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu. Dejtonski mirovni sporazum (u nastavku DMS) okončao je troipogodišnji rat, uspostavio ustavno-politički sistem i omogućio integritet države. DMS sastoji se od jedanaest aneksa od kojih Aneks IV je Ustav Bosne i Hercegovine, a Aneks X je Civilna implementacija mira gdje je regulisano pitanje Kancelarije Visokog predstavnika¹. Autorka Simić navodi kako je DMS-om uspostavljena izvjesna vrsta protektorata posredstvom Sporazuma o vojnim aspektima mirovnog rješenja i Sporazuma o civilnom sprovođenju mirovnog rješenja (Aneksa 1A i Aneksa 10), odnosno angažovanjem vojnih snaga međunarodne zajednice, NATO-a, i visokog predstavnika koji je istovremeno vrhovni autoritet za tumačenje i sporovođnje Dejtonskog mirovnog sporazuma (Simić, 2016, 72). Uloga visokog predstavnika u periodu od 1995. do 1997. godine bila je da olakša napore političkih elita u primjeni mirovnog sporazuma. U decembru 1997. godine u Bonu održana je konferencija posvećena sprovođenju mira u Bosni i Hercegovini gdje su nadležnosti visokog predstavnika proširene. Visoki predstavnik dobio je nadležnost da može da smijeni javne službenike ili funkcionere koji opstruišu implementaciju mirovnog sporazuma ili za koje visoki predstavnik smatra da narušavaju pravne obaveze koje su uspostavljene mirovnim sporazumom. Uloga visokog

¹Ostali aneksi sporazuma su: Aneks I-A: Vojni aspekti mirovnog sporazuma; Aneks I-B: Regionalna stabilizacija; Aneks II: Granice između entiteta; Aneks III: Izbori; Aneks V: Arbitraža; Aneks VI: Ljudska prava; Aneks VII: Izbjeglice i raseljena lica; Aneks VIII: Komisija za zaštitu nacionalnih spomenika; Aneks IX: Javne korporacije Bosne i Hercegovine; Aneks XI: Međunarodne policijske snage (<https://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>).

predstavnik se transformisala iz posmatračke u aktivnog političkog aktera u izgradnji države i jačanju institucija na nivou Bosne i Hercegovine.

TEORIJSKI OKVIR

Oružani sukobi koji su se dešavali nakon završetka Hladnog rata okončavani su potpisivanjem mirovnih sporazuma. Bel u svom radu posvećenom mirovnim sporazumima navodi i četiri karakteristike mirovnih sporazuma:

- Sukobi nakon završetka Hladnog rata najčešće su se dešavali unutar državnih granica, a privlačili su pažnju međunarodnih aktera;
- Pojavio se zajednički pristup rješavanju sukoba koji je podrazumijevao direktne pregovore između zaraćenih strana u kojoj su svi učesnici u sukobu tretirani kao jednaki;
- Osim okončanja oružanih sukoba mirovnim sporazumima predviđeni su novi politički i ustavni aranžmani za držanje i vršenje vlasti nakon okončanja sukoba;
- Postignuti sporazumi bili su formalno dokumentovani u pisanom obliku koji su potpisivale zaraćene strane uz prisustvo međunarodnih aktera (Bell, 2006, 373-374).

Ustavni i politički aranžmani proistekli iz mirovnih sporazuma predviđaju složene institucionalne aranžmane koji u sebi sadrže elemente konsocijacijske demokratije¹. Teoretičari su saglasni da je u teoriji Bosna i Hercegovina konsocijacijska demokratija, ali da u praksi ipak to nije. Kasapović smatra da je za postojanje konsocijacijske demokratije potrebno da etničke grupe žive jedne sa drugima, a ne jedne pored drugih. Dodatni argument je da u Bosni i Hercegovini nikada nije postojao konsenzus o državnoj zajednici. Srpska i hrvatska etnička zajednica dale su minimalnu saglasnost, dok je za bošnjačku zajednicu dejtonski model samo prelazno rješenje u izgradnji građanske države bez teritorijalne podjele kakva je danas (Kasapović, 2017, 177). Prema ocjeni Nermine Mujagić u Bosni i Hercegovini postoje elementi federalizma, ali to su elementi etničkog federalizma koji je upitan kao model za razvoj prosperitetne Bosne i Hercegovine (Mujagić, 2010, 94). Jedan od elemenata etničkog federalizma ogleda se u političkom smislu zastupljenosti samo konstitutivnih naroda dok građani koji se ne svrstavaju u jednu od nacionalnih grupa nemaju pasivno biračko pravo. Pojam građanina Bosne i Hercegovine nema faktičku vrijednost i zamijenjen je etnikumom. U prvoj deceniji nakon potpisivanja DMS-a Bosna i Hercegovina je imala uspjehe u procesu demokratizacije i uspostavi funkcionalne države, međutim u drugoj deceniji imamo obrnut trend. Merdžanović objašnjava da razlozi leže u tome što u prvoj deceniji imamo međunarodni intervencionizam u Bosni i Hercegovini. Visoki predstavnik kao predstavnik međunarodne zajednice ublažavao je kroz svoje odluke disfunkcionalnost sistema, međutim nakon prve decenije imamo povlačenje u smislu intervencionizma i tada su na površinu isplivali problemi i nastaju paralize sistema. Iz tog razloga imamo sve češće kritike na račun konsocijacijskog modela. Međutim, takav pristup zanemaruje ključni kontinuitet između dve dekade razvoja. Naime, dugotrajna spoljna intervencija nije samo ublažavala negativne efekte sistema, već je suštinski preoblikovala njegove unutrašnje odnose i obrascе političkog ponašanja. Time je konstruisan specifičan oblik konsocijacijske demokratije – nametnutu konsocijaciju – koja se odlikuje zavisnošću od spoljnog autoriteta i oslabljenim kapacitetom za organski institucionalni razvoj (Merdžanović, 2016, 3). Radovi koji se bave DMS-om u fokus stavljaju posebne aspekte sporazuma. Najčešće teme kojima su se teoretičari bavili su Ustav Bosne i Hercegovine i Civilna implementacija mira koje su usko povezane iako su odvojene u dva posebna aneksa. Uporedna

¹ Pojam konsocijacijska demokratija formulisao je Johan Althusius. a od njega ga je preuzeo Arent Lajphart koji je naveo četiri ključna elementa koje svaka konsocijacijska demokratija ima: 1. Velika koalicija političkih partija svih značajnih segmenata pluralnog društva; 2. Međusobni veto ili načelo “većine istomišljenika” koje služi kao dodatna zaštita vitalnih manjinskih interesa; 3. Proporcionalnost kao osnovno mjerilo pri određivanju političke zastupljenosti kod imenovanja državnih činovnika i raspodjeli javnih fondova; 4. Visok stepen samostalnosti svakog segmenta u odlučivanju o unutrašnjim pitanjima; pogledati Lajphart: “Demokratija u pluralnim društvima”, 1977. str. 32

analiza donosi nam uvid u upotrebu Bonskih ovlaštenja, koji su ključni mehanizam Kancelarije visokog predstavnika. Visoki predstavnici od decembra 1997. godine do danas imali su ista ovlaštenja, međutim upotreba Bonskih ovlaštenja zavisila je prvenstveno od podrške koju im je pružala međunarodna zajednica. U situacijama kada postoji jedinstven stav međunarodne zajednice primjećena je i aktivnija uloga visokog predstavnika (Beglerović, 2022, 406). Pored uporedne analize značajna je i analiza sadržaja radova, ali i akata koji se odnose na ulogu Kancelarije visokog predstavnika.

ULOGA VISOKOG PREDSTAVNIKA

Od potpisivanja DMS-a u Bosni i Hercegovini visoki predstavnici bili su: Karl Bilt, Karlos Vestendorp, Wolfgang Petrič, Pedi Ešdaun, Kristijan Švarc-Šiling, Miroslav Lajčak, Valentin Incko i Kristijan Šmit. Imenovanje Kristijana Šmita i danas je tema u domaćoj političkoj i stručnoj javnosti. U svom radu posvećenom prirodi akata visokog predstavnika, Vlaški i Romić pozivaju se na član I.2 Aneksa X kojim je predviđeno da visoki predstavnik bude imenovan u skladu sa relevantnom rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. U slučaju imenovanja Kristijana Šmita, Savjet bezbjednosti se nije izjašnjavao, odnosno nije donijeta relevantna rezolucija. Iz tog razloga legitimitet i legalitet Kristijana Šmita se osporava u Republici Srpskoj. U pismu iz 2023. godine, koje je član Predsjedništva iz Republike Srpske uputila generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, a u vezi sa imenovanjem Kristijana Šmita za visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. Generalni sekretar Ujedinjenih nacija navodi da na osnovu teksta Aneksa X, jasno je da Savjet bezbjednosti UN-a nije nadležno za imenovanje visokih predstavnika. Iako imenovanje visokog predstavnika mora biti usklađeno sa odgovarajućim rezolucijama Savjeta bezbjednosti UN-a, praksa Savjeta za provođenje mira jasno ukazuje da je imenovanje visokog predstavnika u nadležnosti upravnog odbora Savjeta za provođenje mira. Ova praksa je utemeljena rezolucijom Savjeta bezbjednosti UN-a br. 1031 iz 1995. godine. Dalje u odgovoru navodi se da rezolucije Savjeta bezbjednosti UN-a nisu pravno nužne za imenovanje visokog predstavnika, budući da je praksa pokazala da je imenovanje već postalo efektivno prije nego što je Savjet bezbjednosti izreklo formalnu saglasnost. Izražavanje podrške u rezolucijama nije zakonski obavezno za početak funkcije novog visokog predstavnika. Važno je napomenuti da je izostanak izričitog pomena imenovanja visokog predstavnika u rezolucijama Savjeta bezbjednosti UN-a presedan koji nije nov. Naime, nakon što je upravni odbor Savjeta za provođenje mira 15. decembra 2005. godine imenovao Kristijana Švarc-Šilinga za visokog predstavnika, Savjet bezbjednosti UN-a nije izričito spomenulo to imenovanje u svojim rezolucijama. Ovaj pristup implicira da izričita podrška Savjeta bezbjednosti UN-a nije pravno obavezna za stupanje na snagu odluke upravnog odbora Savjeta za provođenje mira (Imenovanje visokih predstavnika, 2023).

Visoki predstavnik nije eksplicitno intervenisao u tekst Ustava Bosne i Hercegovine, ali ga je mijenjao, dopunjavao ili razrađivao donošenjem određenih zakona. Tim zakonima dopunjavao je ustavnu materiju, ili ju je regulisao drugačije nego što je to učinio ustavotvorac, koji je mnoga pitanja u Dejtonskom ustavu ostavio nedorečenim (Banović, Gavrić, 2010, 67). Visoki predstavnik je svoju ulogu ostvarivao donošenjem ustavnih amandmana na entitetske ustave, donošenjem zakonskih i podzakonskih akata, tumačenja propisa, promocijom reformi, mjera i aktivnosti koje su podrazumijevale nove zakone i stvaranje novih institucija na nivou Bosne i Hercegovine, kao i odlukama o smjenjivanju lica, zabrani rada, kandidovanja i političkog angažovanja tih lica (Karan; 2015, 70). U analizi akata koje je donosio visoki predstavnik Karan razlikuje tri vrste akata: akti u formi zakona, akti u formi odluke kojom se proglašava zakon i odluke koje imaju karakter pojedinačnog akta (smjene ličnosti). Analizom zvanične stranice Kancelarije visokog predstavnika utvrđeno je da u periodu od 1997. do 2009. godine broj odluka visokog predstavnika je preko 800 odluka, od čega je preko 300 odluka u formi zakona. Knaus i Martin navode da je u periodu od 2001. do 2002. godine visoki predstavnik nametnuo 207 odluka, od čega je 53 odluke donio Petrič, a Ešdaun 153 odluke (Knaus, & Martin, 2003, 68). U periodu od 1998. do 2008. godine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je ukupno 391 zakon, od kojih je visoki predstavnik nametnuo 112, a koji su kasnije usvojeni u Parlamentarnoj skupštini. Neki od zakona

koje je nametnuo visoki predstavnik bili su: Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, Zakon o zastavi, Zakon o državljanstvu i drugi.

U članu 1.2 Ustava Bosna i Hercegovina definisana je kao demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora. Član 3.1 predvidio je nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine², dok sve nadležnosti koje nisu eksplicitno dodjeljene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Dodatne nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine predviđene su u članu 3.5 gdje se navodi da će institucije Bosne i Hercegovine preuzeti nadležnosti u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta; stvarima koje su predviđene u Aneksima 5 - 8 Opšteg okvirnog sporazuma; ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Pored termina preuzimanje nadležnosti koristi se i termin prenos nadležnosti koji se odnosi na sporazum između entiteta o prenosu nadležnosti sa nivoa entiteta na nivo Bosne i Hercegovine.

Odlukom visokog predstavnika Karlosa Vestendorpa uspostavljen je Sud Bosne i Hercegovine, međutim zakon u istoj formi usvojila je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Zakon o Sudu više puta je u redovnoj parlamentarnoj proceduri pretrpio izmjene i dopune. U samom tekstu Ustava predviđen je Ustavni sud Bosne i Hercegovine, dok druge institucije nisu upisane u samom tekstu Ustava zbog čega se često njihov legitimitet i legalitet osporava. Osporavanje legitimiteta pravosudnih institucija poteklo je iz sfere političkog, a kasnije se, u manjoj mjeri prelilo i na sferu teorijskog. Postoje dva suprotna tumačenja legitimnosti Suda Bosne i Hercegovine, ali i drugih pravosudnih institucija. Prema prvom tumačenju osnivanje pravosudnih institucija na nivou Bosne i Hercegovine je neustavno jer u samom tekstu Ustava ne navodi se da institucijama Bosne i Hercegovine pripada nadležnost u vršenju sudske vlasti. Po drugom tumačenju, iako Ustav nije izričito predvidio formiranje Suda, mogućnost proističe iz člana 1.2 i člana 3.5 Ustava Bosne i Hercegovine. Iz člana 3.5 proizilazi da Ustav nije precizirao koje institucije treba da budu osnovane, ali Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine može osnovati Sud Bosne i Hercegovine ako ocijeni da je neophodno za vršenje državnih nadležnosti. Osnivanjem Suda Bosne i Hercegovine ne dovodi se u pitanje dejtonska struktura Bosne i Hercegovine, niti izvršena podjela nadležnosti između države i entiteta, jer se ne zadire u ustavne nadležnosti entiteta, ne mijenjaju se njihovi sudski sistemi, niti se državi omogućava da interveniše urješavanje sporova koji proističu iz primjene entitetskog prava. Sud Bosne i Hercegovine nije hijerarhijski nadređen entitetskim sudovima, nego postoji pored njih. Iako se osnivanjem Suda Bosne i Hercegovine mijenja struktura pravosudnog sistema, to se ne čini na štetu autonomije entiteta i funkcionisanja njihovih sudskih sistema (Marković, 2012, 48).

Visoki predstavnik osim što je donosio odluke u formi zakona, Bosna ovlaštenja koristio je i u svrhu smjenjivanje javnih funkcionera. Visoki predstavnik u martu 1999. godine donio je odluku kojom je smijenjen tadašnji predsjednik Republike Srpske Nikola Poplašen. U obrazloženju odluke navodi se da je blokirao konstituisanje vlasti u ovom entitetu i da nije poštovao volju građana (Office of high representative, 1999). Osim smjene Nikole Poplašena, u martu 2004. godine u jednom danu smijenjeno je 59 najviših funkcionera Srpske demokratske stranke (Office of high representative, 2004). Razlozi za smjene javnih funkcionera bili su različiti, ali najčešće se u obrazloženju odluka navodi da su činili mrežu pomagača u skrivanju optuženih za ratne zločine pred domaćim sudovima i Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju. Pored nametanja odluka u formi zakona, visoki predstavnik bio je i medijator u uspostavljanju institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Visoki predstavnik donio je uputstvo koje je uputio entitetskim vlastima u

² Nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine po članu 3.1. su: spoljna politika; spoljnotrgovinska politika; carinska politika; monetarna politika kao što je predviđeno članom 7; finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; politika i regulisanje pitanja imigracija, izbjeglica i azila; provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom; uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava; regulisanje međuentitetskog transporta; kontrola vazdušnog saobraćaja (Ustav Bosne i Hercegovine, 1995)

cilju otpočinjanja pregovora oko prenosa nadležnosti u oblasti pravosuđa na nivo Bosne i Hercegovine u cilju formiranja Visokog sudskog i tužilačkog savjeta Bosne i Hercegovine. Kako navode Akšamija i Jahić, u slučaju osnivanja VSTS-a izvršen je prenos nadležnosti, ali za razliku od prenosa nadležnosti iz oblasti odbrane u slučaju VSTS-a osnov proizilazi iz člana 3.5 Ustava. Ovaj slučaj je specifičan jer je zahtijevao uključivanje države u sporazum, s obzirom da je VSTS objedinjavao prethodne odvojene institucije, što je impliciralo potrebu za državnom koordinacijom. Procedura davanja saglasnosti na ove prenose varirala je među entitetima – Federacija BiH ju je obezbjeđivala putem oba doma parlamenta, dok je Republika Srpska koristila odluke Narodne skupštine, bez potrebe za ustavnim amandmanima. U oblasti odbrane, međutim, prenos nadležnosti je naknadno potvrđen i formalizovan izmjenama entitetskih ustava³. Česta upotreba bonških ovlaštenja dovela je do toga da su se političke elite postale nevoljne za postizanjem kompromisa jer su smatrali da će u slučaju nepostizanja dogovora visoki predstavnik iskoristiti bonška ovlaštenja. Merdžanović i Bursać, u svojim radovima navode da je česta upotreba bonških ovlaštenja dovela je da Visoki predstavnik postane veto igrač u političkom sistemu Bosne i Hercegovine⁴.

Dodatni problem u donošenju odluka visokog predstavnika je što ne postoji adekvatna pravna zaštita od istih. U zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o državnoj graničnoj službi koji je svojom odlukom donio visoki predstavnik 13. januara 2000. godine u kojem se navodi da visoki predstavnik nema normativnih ovlaštenja da nametne zakon u slučaju da ga ne izgleda Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine jer mu se ni Dejtonski mirovnim sporazumom, a ni Bonškom deklaracijom ne dodjeljuju normativna ovlaštenja. U obrazloženju odluke, Ustavni sud navodi sljedeće: “Zakon o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine je “nametnuo” visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, nakon što Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije usvojila Nacrt zakona koji je predložilo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. U konkretnom slučaju visoki predstavnik - čija ovlaštenja koje proizilaze iz Aneksa X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti - je intervenisao u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon, koji je on donio, je prirode domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost sa Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda, na osnovu člana VI.3.(a) Ustava Bosne i Hercegovine.” (U 9/00 BiH Zakon o državnoj graničnoj službi „Sl. gl. BiH“ broj 01/02). Navedena odluka Ustavnog suda dobar je primjer o nepostojanju adekvatne pravne zaštite od odluka donesenih od strane visokog predstavnika što kritičari često navode kao jedan od najvećih problema u procesu narušavanja unutrašnjeg suvereniteta Bosne i Hercegovine ali i samovolje ove institucije jer ne postoje adekvatni mehanizmi kojim bi se odluka poništila.

KRITIKE BONŠKIH OVLAŠTENJA

Problemizovanje upotrebe bonških ovlaštenja nije izostalo i u naučnoj, ali ni u političkoj sferi. Knaus i Martin u svom radu posvećenom Bosni i Hercegovini navode da su se visoki predstavnici ponašali kao neokolonijalni upravnici. Nakon izbora 2000. godine vlast je konstituisana od strane “nenaciolanih stranaka” i tada se činilo da će intervencionizam međunarodne zajednice biti sveden na minimum, ali to nije bio slučaj. Savez za promjene uživao je raznovrsne oblike podrške međunarodnih aktera – od suptilnih kampanja poput OSCE-ovih plakata

³Neven Akšamija, Kemal Jahić: “Ustav Bosne i Hercegovine 1995. i 2022. godine”, Pravna misao (Sarajevo), br.11-12, 2022; str.12

⁴Pogledati: Adis Merdžanović: “Imposed consociationalism’: external intervention and power sharing in Bosnia and Herzegovina”, Peacebuilding, 2016, str. 9; Dejan Bursać: “Dejtonski veto igrač u političkom sistemu Bosne i Hercegovine” u Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma - trajni mir ili trajni izazovi? Zbornik radova, Univerzitet u Beogradu - Fakultet političkih nauka, 2016, str. 96

s porukom "Glasaj za promjene", do eksplicitnih političkih pritisaka, uključujući izjavu ambasadora Ričarda Holbruka da će Sjedinjene Američke Države obustaviti svu pomoć Republici Srpskoj ukoliko Srpska demokratska stranka bude uključena u buduću vlast. Uprkos očekivanjima o političkoj autonomiji novoizabrane vlasti, Visoki predstavnik je već dan nakon izbora nametnuo deset zakona, koji su se odnosili na različite sfere, uključujući pravosuđe i sistem mjera i vaga. Novoizabranim zvaničnicima uručeni su spiskovi dodatnih zakona uz instrukcije da ih usvoje u roku od stotinu dana. Ova praksa izazvala je vrlo ograničenu javnu kritiku, a pojedini mediji čak su podržali ovakvo ponašanje međunarodne administracije⁵. Kritike na račun upotrebe bonskih ovlaštenja imali su i Vijeća Evrope i Venecijanska komisija. Ovlaštenja se mogu klasifikovati kao ovlaštenja u hitnoj situaciji. Po samoj svojoj prirodi, takva ovlaštenja u hitnoj situaciji moraju prestati kada nestane hitna situacija koja je izvorno opravdavala njihovo korištenje (Venecijanska komisija; 2005, t.87). Ovakva praksa ne odgovara demokratskim principima, kad se koristi bez zakonskog postupka i mogućnosti pravosudne kontrole. Vremenom njeno opravdanje postaje upitnije. Komisija, shodno tome, poziva na progresivno i postepeno isključivanje ovih ovlaštenja i na uspostavu savjetodavnog panela nezavisnih pravnika za odluke koje se direktno tiču prava pojedinaca, do kraja takve prakse (Venecijanska komisija, 2005, t.100). Nakon imenovanja Kristijana Šmita za visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini počinje i u naučnim krugovima u Republici Srpskoj da se govori o nelegitimnosti i problematici upotrebe bonskih ovlaštenja. U svom radu Vlaški i Romić iznose niz zamjerki na račun Kancelarije visokog predstavnika i bonskih ovlaštenja. Upotreba tzv. bonskih ovlaštenja predstavlja ozbiljno narušavanje suvereniteta Bosne i Hercegovine, čime se dolazi u koliziju s osnovnim načelima međunarodnog prava, naročito čl. 2(7) i čl. 78 Povelje Ujedinjenih nacija, koji garantuju suverenu jednakost i zabranu vanjskog miješanja u unutrašnje poslove država članica. U tom kontekstu, pozivanje na politički konsenzus Savjeta za implementaciju mira kao izvor legitimiteta za donošenje obavezujućih odluka bez saglasnosti domaćih vlasti, autor označava kao nelegalnu praksu bez pravnog uporišta. Bonska ovlaštenja se ocjenjuju kao instrumenti političke, a ne pravne prirode, ukorijenjeni u posthladnoratovskoj ideologiji zapadne intervencije, u kojoj dominira dvostruki standard međunarodnog djelovanja. Ovaj model je, kako autor naglašava, zasnovan na "neokolonijalnim" principima, gdje se politička volja međunarodne zajednice postavlja iznad pravne volje domaćih institucija (Vlaški i Romić, 2023, 107-108).

ZAKLJUČCI

U periodu od 1997. do 2009. godine Kancelarija Visokog predstavnika imala je aktivnu ulogu u izgradnji institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Intervencije visokog predstavnika, poput nametanja zakona, smjena javnih funkcionera i posrednika u pregovorima oko prenosa nadležnosti etablirali su ulogu visokog predstavnika kao veto igrača u političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Intervencije visokog predstavnika za cilj su imali prevazilaženje blokada i osiguranje funkcionisanja institucija Bosne i Hercegovine, one su u značajnoj mjeri narušile demokratski legitimitet i suverenitet zemlje, što je posebno bilo predmet kritike u kasnijim fazama. Korišćenjem bonskih ovlaštenja, Visoki predstavnici doprinijeli su stvaranju ključnih državnih tijela poput Suda BiH i Visokog sudskog i tužilačkog savjeta, ali su time istovremeno uticali na izgradnju specifičnog modela tzv. *nametnute konsocijacije*, zavisne od međunarodne intervencije. Česta i intenzivna upotreba ovih ovlaštenja obeshrabrila je lokalne političke aktere da preuzmu odgovornost za postizanje kompromisa, oslanjajući se na stranu arbitražu. Iako su pojedine odluke visokih predstavnika bile od suštinskog značaja za funkcionisanje države, odsustvo pravnih mehanizama kontrole i nedostatak odgovornosti doveli su do erozije povjerenja u institucije i potencijalno učvrstili postojeće etnonacionalne podjele. Stoga, budućnost Bosne i Hercegovine kao funkcionalne i demokratske države zahtijeva redefinisanje uloge međunarodne zajednice, smanjenje vanjskog tutorstva, te jačanje unutrašnjih kapaciteta i političkog dijaloga između domaćih aktera. Kancelarija Visokog predstavnika, iako presudna u ranim fazama tranzicije, treba

⁵ Gerald Knaus, Felix Martin: "Lessons from Bosnia and Herzegovina: "Travails of the European Raj", *Journal of Democracy*, Vol.14, No.3 (2003), str. 67

Lozo, N. (2025). Uloga kancelarije visokog predstavnika u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini (1997-2009). *STED Conference 14*(2), 469-476.

da svoj mandat završi postepenim prenošenjem odgovornosti domaćim institucijama, uz osiguranje dugoročne stabilnosti i pravne države.

DECLARATIONS OF INTEREST STATEMENT

The authors affirm that there are no conflicts of interest to declare in relation to the research presented in this paper.

LITERATURA

- Akšamija, N., & Jahić, K. (2022). USTAV BOSNE I HERCEGOVINE 1995. I 2022. GODINE. *Legal Thought/Pravna Misao*.
- Banović, D., & Gavrić, S. (2010). Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini. *Politička misao: časopis za politologiju*, 47(2), 159-180.
- Bell, C. (2011). Peace Agreements and the Law of Peace: A Consultative Paper Exploring Issues Relevant to Peace Processes in the Philippines. *Transitional Justice Institute Research Paper*, (11-09).
- Beglerović, N. A. Đ. A. (2022). The Role, expectations and challenges of High Representative in Bosnia and Herzegovina. *Politics in Central Europe*, 18(3), 397-432.
- Nežirović, I. (2011). *Between Goals and Reality: Education in the Context of Democratic Transition in Bosnia and Herzegovina* (Master's thesis, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Institutt for sosiologi og statsvitenskap).
- Bursać, D. D. Dejtonski veto igrači u političkom sistemu Bosne i Hercegovine. In *Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma-trajni mir ili trajni izazovi?* (pp. 87-99). Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Dejtonski mirovni sporazum. (1995). Dejtonski mirovni sporazum. Preuzeto 12.01.2025. sa <https://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>
- Karan, S. (2015). Ustavno-pravna i politička priroda Odluka Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini. *Annual of the Faculty of Law/Godišnjak Fakulteta Pravnih Nauka*, 5(5).
- Kasapović, M. (2016). Lijphart and Horowitz in Bosnia and Herzegovina: institutional design for conflict resolution or conflict reproduction?. *Politička misao: časopis za politologiju*, 53(4), 174-190.
- Knaus, G., & Martin, F. (2003). Lessons from Bosnia and Herzegovina: travails of the European Raj. *Journal of democracy*, 14(3), 60-74.
- Arend, L. (1977). *Democracy in plural societies*. New Haven Yale University Press 1977.
- Marković, G. (2012). Funkcionisanje države i metodi tumačenja. *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 5(09), 35-52.
- Merdžanović, A. (2017). 'Imposed consociationalism': external intervention and power sharing in Bosnia and Herzegovina. *Peacebuilding*, 5(1), 22-35.
- Mujagić, N. (2010). Tihi govor Bosne: Analiza nesvakidašnjih politika (politika, mediji, međunarodna zajednica. *Fondacija Heinrich Böll Stiftung-Ured za Bosnu i Hercegovinu, Sarajevo*.
- Office of high representative. (1999). Decision removing Mr. Nikola Poplasen from the Office of President of Republika Srpska. Retrieved 15.01.2025. from <https://www.ohr.int/decision-removing-mr-nikola-poplasen-from-the-office-of-president-of-republika-srpska-4/>
- Office of high representative. (1999). Imenovanje visokih predstavnika. Retrieved 15.01.2025. from <https://www.ohr.int/imenovanje-visokih-predstavnika/?print=print>
- Office of high representative. (2004). Lista zvaničnika koje je visoki predstavnik smijenio i uslovno smijenio. Retrieved 15.01.2025. from <https://www.ohr.int/lista-zvanicnika-koje-je-visoki-predstavnik-smijenio-i-uslovno-smijenio/>
- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine br. U 9/00 BiH Zakon o državnoj graničnoj službi „Sl. gl. BiH“ broj 01/02. Retrieved 15.01.2025. from https://www.ustavisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-9-00-12134.pdf

Lozo, N. (2025). Uloga kancelarije visokog predstavnika u postdejtonskoj Bosni i Hercegovini (1997-2009). *STED Conference 14*(2), 469-476.

Simić, J. (2016). Efekti Dejtonskog mirovnog sporazuma. U Zborniku radova *Dvadeset godina od Dejtonskog mirovnog sporazuma - trajni mir ili trajni izazovi?* (str. 69-87). Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka.

Venecijanska komisija. (2005). Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika. Retrieved 15.01.2025. from [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-bos](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-bos)

Vlaški, B., & Romić, M. (2023). Prav (n) a priroda akata visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu–(u) pravna i (li) politička. *Collection of papers*, 93-111.

THE ROLE OF OFFICE OF THE HIGH REPRESENTATIVE IN POST-DAYTON BOSNIA AND HERZEGOVINA (1997-2009)

Nikolina Lozo

University PIM Banja Luka, Faculty of Law, despota Stefana Lazarevića bb, 78000 Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, ninalozonikolina@gmail.com

ABSTRACT

Annex X of Dayton Peace Agreement defines the competences of the OHR. After the first post-war elections held in 1996, international actors saw that the political elites had no interest in establishing institutions at the level of Bosnia and Herzegovina, which were necessary for the functioning of the state. In December 1997, a conference was held in Bonn where the competences of the High Representative were expanded. The main research question in this paper is: What is the role of OHR in the process of building institutions in Bosnia and Herzegovina. We will use the comparative method in order to compare the dynamics of the use of Bonn powers in different periods, as well as the role of the High Representative in political processes. In addition to the comparative method, we will also use the descriptive method and content analysis in order to unify and better interpret the previous analyzes and works dealing with this topic. The relevance of the topic stems from the fact that this year marks the 30th anniversary of the Dayton Peace Agreement, and Bosnia and Herzegovina is in the biggest post-Dayton crisis.

Keywords: Dayton Peace Agreement, Office of the High Representative, Bosnia and Herzegovina, state-building.