

Тихо Б. ЦАКИЋ\*  
Републички секретаријат за  
законодавство Републике Српске  
Бања Лука

УДК 342.2(497.6)  
DOI: 10.5937/adpn2303057D  
Оригинални научни рад

## АПОРИЈЕ ПОСТОЈАЊА И ДЈЕЛОВАЊА ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА У ПРАВНОМ И ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

### Сажетак

*Аутор рада настоји освијетлити позицију високог представника у правном и политичком систему Босне и Херцеговине (БиХ) са аспекта његовог именовања и дјеловања. Према Анексу 10 високи представник мора бити именован у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности Уједињених нација (Савјет безбједности), што се није десило приликом именовања Кристијана Шмита, а упркос томе и даље ужива подршку међународне заједнице и једног дијела српског политичког корпуса. С друге стране надлежности које су дате високом представнику кроз Анекс 10 и тзв. Бонска овлашћења се не могу тумачити као надлежности које би имале нормативни карактер, а без обзира на то високи представници су их често користили да интервенишу у правни и политички систем БиХ и ентитета. Аутор настоји одговорити на питање да ли је Кристијан Шмит легално изабран за високог представника у БиХ и да ли високи представник има могућност да нормативно дјелује у смислу доношења закона и њихових измјена и допуна на нивоу БиХ и нивоу ентитета као и доношења амандмана на уставе ентитета. Да би се дошло до одговора на ова питања кориштен је догматички, нормативни, политиколошки и историјски метод, као и методе анализе,*

\* Аутор је помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство Републике Српске и руководилац Сектора за државну управу. Електронска адреса аутора: t.dzacic@yahoo.com.

*синтезе, индукције, дедуције и анализе садржаја. Рад јасно указује да је оправдано противљење политичке елите у Републици Српској према високом представнику, јер се Кристијан Шмит не може сматрати високим представником пошто не постоји сагласност Савјета безбједности на његово именовање, а нормативно дјеловање високих представника се може окарактерисати као *ultra vires* дјеловање.*

*Кључне ријечи: Општи оквирни споразум за мир у БиХ, Дејтонски споразум, високи представник, Анекс 10, Анекс 4, Бонска овлашћења, Кристијан Шмит.*

## 1. УВОД

Активностима високог представника извршене су бројне интервенције у правни и политички систем БиХ, а воља српског народа и Републике Српске, заштићена Уставом БиХ, је на овај начин заобиђена и негирана, а њихова права и интереси су угрожени. То је основни разлог зашто су српски политички представници против високог представника. Ово противљење је доживјело своју кулминацију почевши од средине 2021. године, тј. од именовања Кристијана Шмита и резултирало је највећом постдејтонском кризом која би могла имати за посљедицу распад БиХ па чак и потенцијални оружани сукоб.

Крајем 2020. и почетком 2021. године поставило се питање ко ће наслједити Валентина Инцка, дугогодишњег високог представника у БиХ чији мандат је започет у 2009. години. Као један од најозбиљнијих кандидата, од стране њемачке владе номинован је Кристијан Шмит, политичар Хршћанско-социјалне уније и некадашњи министар пољопривреде Њемачке.<sup>1</sup> Именовању новог високог представника су се оштро противили српски политички представници у Републици Српској и институцијама БиХ, позивајући „представнике међународне заједнице у БиХ да својим ауторитетом спријече најављено именовање новог високог представника и да омогуће затварање Канцеларије високог представника у 2021. години“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cintia Viola, „Will High Representative Christian Schmidt be Able to Untie the Bosnian Knot?“, *KKI Policy Brief*, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2021, стр. 4.

<sup>2</sup> Тачка 1. Закључка Народне скупштине Републике Српске у вези разматрања информације у вези са захтјевом за подношење извјештаја високог представника о спровођењу цивилне имплементације мировног споразума у БиХ за период 2009 - 2020. године (*Службени гласник Републике Српске*, број 17/21).

Ипак, то се није десило. Управни одбор Савјета за имплементацију мира је 27. маја 2021. године именовано Кристијана Шмита за високог представника чији почетак мандата се рачуна од 1. августа 2021. године, с обзиром да је тада ступила на снагу оставка Валентина Инцка.<sup>3</sup> О именовану новог високог представника се расправљало на сједници Савјета безбједности 29. јуна 2021. године гдје је видљиво да су представници САД, Велике Британије и Француске сматрали да за именоване високог представника није битна улога Савјета безбједности, а да су представници Русије и Кине истицали да је улога Савјета безбједности у том процесу незаобилазна, било кроз резолуцију било кроз предсједничко писмо.<sup>4</sup> Исти ставови су задржани на сједници Савјета безбједности 22. јула 2021. године на којој је покушај представника Русије и Кине да се високом представнику да сагласност путем нацрта резолуције пропао.<sup>5</sup>

Управо ова чињеница да не постоји сагласност Савјета безбједности на именоване Кристијана Шмита је први разлог противљења високом представнику, а други разлог противљења се налази у страху српских политичких представника да ће Кристијан Шмит наставити стазама својих претходника и да ће са употребом тзв. Бонских овлашћења направити непоправљиву штету Републици Српској преносећи надлежности на ниво БиХ.

Стога ћемо у овом раду да оговоримо на питање да ли је високи представник легално именован и да ли може да доноси и мијења законе на нивоу БиХ и Републике Српске и да доноси уставне амандмане на нивоу ентитета и тиме врши важне интервенције у правном и политичком систему БиХ.

## 2. ИМА ЛИ БИХ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА?

Потписивањем Општег оквирног споразума за мир у БиХ, 14. децембра 1995. године у Паризу, прекинут је грађански рат и успостављена је нова унутрашња структура у БиХ. Један од анекса садржаних у овом споразуму је Анекс 10 - Споразум о цивилној provedби

---

<sup>3</sup> Саопштење Управног одбора Савјета за имплементацију мира поводом именоване Кристијана Шмита за сљедећег високог представника од 27. маја 2021. године, <https://www.ohr.int/saopcenje-uo-pic-a-povodom-imenovanja-christiana-schmidta-za-sljedeceg-visokog-predstavnika/>, 28/07/2023.

<sup>4</sup> Official Record of the Security Council, 8810th meeting on the situation in Bosnia and Herzegovina, Tuesday, 29 June 2021, New York, S/PV.8810.

<sup>5</sup> Official Record of the Security Council, 8823rd meeting on the situation in Bosnia and Herzegovina, Thursday, 22 July 2021, New York, S/PV.8823.

мировног рјешења, којим су његове потписнице<sup>6</sup> затражиле постављање високог представника, који се именује у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности, како би потпомогао напоре потписница, мобилизирао и према потреби, координирао активности организација и агенција које су укључене у цивилне аспекте мировног рјешења, извршавајући задатке који су му повјерени резолуцијом Савјета безбједности.<sup>7</sup> Циљ успостављања високог представника овим Анексом је био стварање једног субјекта који би својим координирајућим и медијаторским активностима помогао некадашњим зараћеним странама да спроведу потписане споразуме.

Овдје можемо поставити питање да ли се одредба у Анексу 10 која прописује именовање високог представника у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности, може тумачити тако да то значи да његово именовање захтјева сагласност Савјета безбједности која се даје одговарајућом резолуцијом.

Послије парафирања, а прије потписивања Општег оквирног споразума за мир у БиХ<sup>8</sup>, у Закључцима Конференције о имплементацији мира одржане у Ланкастер Хаусу, у Лондону, 8. и 9. децембра 1995. године, видљиво је да је након консултација са Владом БиХ, Конференција одобрила именовање Карла Билта (*Carl Bildt*) за високог представника и позвала Савјет безбједности да дâ сагласност на његово именовање.<sup>9</sup>

Већ сљедећи дан након потписивања Општег оквирног споразума за мир у БиХ Савјет безбједности усваја Резолуцију 1031 (1995) 15. децембра 1995. године којом подржава успостављање високог представника и сагласан је са именовањем Карла Билта за високог представника.<sup>10</sup> Савјет безбједности усваја Резолуцију 1112 (1997) 12. јуна 1997. године којом поздравља закључке министарског састанка Управног одбора Савјета за имплементацију мира одржаног у Синтри, Португал, 30. маја 1997. године и даје сагласност на именовањем Карлоса Вестендорпа (*Carlos Westendorp*) за високог представника.<sup>11</sup> Ова прак-

---

<sup>6</sup> Потписнице Анекса 10 су Република БиХ, Република Хрватска, Савезна Република Југославија, Федерација БиХ и Република Српска.

<sup>7</sup> Article 1 paragraph 2 of the Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement - Annex 10.

<sup>8</sup> Општи оквирни споразум за мир у БиХ је парафиран 21. новембра 1995. године у Дејтону, Охајо, САД.

<sup>9</sup> Point 18. of Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House, London, on 8 and 9 December 1995, 12 December 1995, S/1995/1029.

<sup>10</sup> Point 26. of Security Council Resolution 1031 (1995), 15 December 1995, S/RES/1031 (1995).

<sup>11</sup> Point 1. of Security Council Resolution 1112 (1997), 12 June 1997, S/RES/1112 (1997).

са да Савјет безбједности даје сагласност на именовање високог представника, које је извршено од стране Управног одбора Савјета за имплементацију мира<sup>12</sup>, је настављена кроз Резолуцију Савјета безбједности 1256 (1999) од 3. августа 1999. године<sup>13</sup> којом је дата сагласност на именовање Волфганга Петрича (*Wolfgang Petritsch*) и кроз Резолуцију Савјета безбједности 1396 (2002) од 5. марта 2002. године<sup>14</sup> којом је дата сагласност на именовање Педија Ешдауна (*Paddy Ashdown*).

Међутим, пракса се прекида код именовања петог високог представника Кристијана Шварц-Шиллинга (*Christian Schwarz-Schilling*), који није добио сагласност на именовање резолуцијом Савјета безбједности.<sup>15</sup> Поновно успостављање праксе давања сагласности Савјета безбједности на именовање високог представника извршено од Управног одбора Савјета за имплементацију мира видљиво је кроз Резолуцију 1764 (2007) од 29. јуна 2007. године<sup>16</sup> којом је дата сагласност на именовање Мирослава Лајчака (*Miroslav Lajčák*) за високог представника и кроз Резолуцију 1869 (2009) од 25. марта 2009. године<sup>17</sup> којом је дата сагласност на именовање Валентина Инцка (*Valentin Inzko*) за високог представника.

Управни одбор Савјета за имплементацију мира је 27. маја 2021. године именовао Кристијана Шмита (*Christian Schmidt*) за високог представника, без учешћа представника Русије, након што је дотадашњи високи представник Валентин Инцко поднио оставку.<sup>18</sup> Кина и Русија, као двије сталне чланице Савјета безбједности су предложиле

<sup>12</sup> Управни одбор Савјета за имплементацију мира (Steering Board) је успостављен Закључцима Конференције о имплементацији мира одржане у Ланкастер Хаусу, Лондон, 8. и 9. децембра 1995. године и састављен је од представника Канаде, Француске, Немачке, Италије, Јапана, Русије, Велике Британије, Сједињених Америчких Држава, Предсједништва ЕУ, Европске комисије и Организације исламске конференције. Он је успостављен под председавањем високог представника, којем даје политичке смјернице за имплементацију мира. Вид. point 21. (c) of Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House, London, on 8 and 9 December 1995, 12 December 1995, S/1995/1029.

<sup>13</sup> Point 1. of Security Council Resolution 1256 (1999), 3 August 1999, S/RES/1256 (1999).

<sup>14</sup> Point 1. of Security Council Resolution 1396 (2002), 5 March 2002, S/RES/1396 (2002).

<sup>15</sup> Да је Кристијан Шварц-Шиллинг високи представник видљиво је из Писма од 30.01.2006. године које је предједавајући Савјета безбједности упутио Генералном секретару. Међутим, посебна резолуција којом се даје сагласност на његово именовање не постоји. Вид. Letter dated 30 January 2006 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, Security Council United Nations, S/2006/61.

<sup>16</sup> Point 1. of Security Council Resolution 1764 (2007), 29 June 2007, S/RES/1764 (2007).

<sup>17</sup> Point 1. of Security Council Resolution 1869 (2009), 25 March 2009, S/RES/1869 (2009).

<sup>18</sup> Nađa Beglerović, „The Role, Expectations and Challenges of High Representative in Bosnia and Herzegovina“, *Politics in Central Europe*, Vol. 18, No. 3, p. 414.

Нацрт резолуције Савјета безбједности 22. јула 2021. године<sup>19</sup> у којој су предвидјеле давање сагласности на именоване Кристијана Шмита. Међутим, до усвајање резолуције није дошло.<sup>20</sup> С обзиром да Кристијан Шмит нема сагласност Савјета безбједности дату кроз резолуцију, Кина, Русија и Република Српска сматрају да високи представник није легално именован и да нема легитимитет<sup>21</sup>, односно да је његово мјесто упражњено, с обзиром да је претходни високи представник поднио оставку, док америчка страна сматра да за именоване високог представника није потребна сагласност Савјета безбједности.<sup>22</sup>

На основу горе наведеног видљиво је да је у периоду од 1995. године до 2023. године БиХ имала осам високих представника. Од осам високих представника, шест је именовано уз сагласност дату одговарајућом резолуцијом Савјета безбједности након што је именоване извршио Управни одбор Савјета за имплементацију мира, а седми је требао добити ту сагласност, али резолуција није била усвојена. Само један високи представник није био именован уз сагласност Савјета безбједности, нити је постојао нацрт резолуције којом се намјеравала дати сагласност. На основу овога можемо закључити да се прописана обавеза из члана I став 2 Анекса 10, да се високи представник именује у складу са релевантним резолуцијама Савјета безбједности и на основу успостављене праксе у процедури именоване високих представника, значи да високог представника прво именује Управни одбор Савјета за имплементацију мира, а да након тога Савјет безбједности даје своју сагласност одговарајућом резолуцијом.<sup>23</sup> Без постојања ова

<sup>19</sup> China and Russian Federation: draft Security Council Resolution (rejected), 22 July 2021, S/2021/667.

<sup>20</sup> Претпоставка је да Нацрт резолуције није усвојен, јер САД-у и Великој Британији, као сталним чланицама Савјета безбједности нису одговарале додатне формулације у тачки 2. Нацрта која се односи на престанак кориштења Бонских овлашћења и у тачки 3. која предвиђа затварање Канцеларије високог представника у БиХ. Приликом гласања, од 15 чланица Савјета безбједности уздржано је било 13 чланица, а само Русија и Кина, као предлагачи Резолуције, су гласале за. Вид. *Security Council Turns Down Resolution That Would End Powers of Bosnia and Herzegovina High Representative, Meetings Coverage*, 8823RD Meeting (PM), Security Council, SC/14585, 22 July 2021.

<sup>21</sup> Драган Петровић, „Однос НАТО-а и Европске уније према Републици Српској и Босни и Херцеговини“, *Безбедносни форум*, Београд, број 2, 2021, стр. 53.

<sup>22</sup> Вид. *Security Council Turns Down Resolution That Would End Powers of Bosnia and Herzegovina High Representative, Meetings Coverage*, 8823RD Meeting (PM), Security Council, SC/14585, 22 July 2021.

<sup>23</sup> Christian Steiner et al., *Устав Босне и Херцеговине: коментар*, Фондација „Konrad Adenauer“, Сарајево 2010, стр. 727. До сличног закључка је дошао и Уставни суд БиХ који у Одлуци АП-953/05 од 08. јула 2006. године, у тачки 46. каже „Високог представника предлаже Управни одбор Савјета за имплементацију мира, а именоване потврђује Савјет безбједности

два елемента (именовање и сагласност) у процедури постављања, не може се сматрати да је високи представник легално постављен. Да је потребна сагласност Савјета безбједности сагласан је и Кристијан Стајнер (*Christian Steiner*) који додатно истиче да није јасно да ли је сагласност Савјета безбједности афирмативни или конститутивни елемент у процесу именовања високог представника, од чега зависи да ли потписнице Анекса 10 могу опозвати високог представника.<sup>24</sup> Ипак, тешко је говорити о могућности опозива високог представника од стране потписница Анекса 10, јер према формулацији члана I став 2 Анекса 10 потписнице не именују високог представника, већ траже његово именовање, при чему није наведено од кога, а о опозиву и о трајању мандата није ништа прописано.

Све ово нас води до оправданог закључка да Кристијан Шмит није легално постављен за високог представника, јер нема потребну сагласност Савјета безбједности дату одговарајућом резолуцијом<sup>25</sup>, а с обзиром на то да је његов претходник дао оставку, можемо сматрати да је мјесто високог представника упражњено. Дакле, БиХ нема високог представника, а Кристијан Шмит се лажно представља.<sup>26</sup>

---

Уједињених нација, који је одобрио и Дејтонски мировни споразум као и распоред група у Босни и Херцеговини.“

<sup>24</sup> Christian Steiner et al., *Устав Босне и Херцеговине: коментар*, нав. дјело, стр. 731.

<sup>25</sup> Полазећи од ове тезе да Кристијан Шмит није легално постављен за високог представника, Жељка Цвијановић, српски члан Предсједништва БиХ, је 11. јула 2023. године упутила писмо Антониу Гутерешу, генералном секретару УН, са молбом да јој се достави резолуција Савјета безбједности којом је дата сагласност на именовање Кристијана Шмита. У одговору који је датиран на 14. јули 2023. године Гутереш истиче да „Уједињене нације нису потписник Дејтонског мировног споразума, нити члан Управног одбора Савјета за имплементацију мира, релевантног тијела за именовање високог представника за Босну и Херцеговину.“ Иако Гутереш није дао одговор какав је жељела Цвијановић и тиме додатно збунио јавност, на овај начин је индиректно потврђено да не постоји резолуција Савјета безбједности којом је дата сагласност на именовање Кристијана Шмита за високог представника. Letter dated 14 July 2023 from the Secretary-General addressed to Mrs. Željka Cvijanović, Chair of the Presidency of Bosnia and Herzegovina, <https://www.vijesti.ba/clanak/606248/objavljen-dokument-guterresovog-odgovora-cvijanovic>, 24/7/2023.

<sup>26</sup> Сукоб између политичких представника Републике Српске и високог представника је резултирао усвајањем Закона о измјени закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске (*Службени гласник Републике Српске*, број 60/23) којим је избрисана обавеза да се прописи и други акти које у оквиру своје надлежности доноси високи представник објављују у Службеном гласнику Републике Српске. Разлог за овакво законско рјешење је став Републике Српске да је високи представник нелегално постављен с обзиром да не постоји резолуција Савјета безбједности којом се даје сагласност на именовање високог представника и самим тим Кристијан Шмит није високи представник и његови акти се стога не могу објављивати. Као одговор на овај закон високи представник је 1. јула 2023. године, усвојио Одлуку којом се спречава ступање на снагу Закона о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске (*Службени гласник БиХ*, број 47/23), у којој обуставља законодавни поступак доношења споменутог Закона, а све

### 3. ИМА ЛИ ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК НОРМАТИВНЕ НАДЛЕЖНОСТИ?

Кључно питање које се поставља када се говори о високом представнику да ли он има нормативне надлежности. Његове интервенције у правни систем БиХ и ентитета су биле честе и не само да су подразумемијевале доношење закона и његових измјена и допуна на нивоу БиХ и ентитета, него и доношење измјена и допуна устава ентитета.<sup>27</sup> На основу овако широких овлашћења Един Шарчевић сматра да „Дејтонски споразум полази од државе која је према вани суверена, међутим, споразумом се суспендира суверенитет њених органа у корист овлашћења високог представника.“<sup>28</sup> По правилу ове интервенције су биле најчешће на штету интереса и надлежности Републике Српске, па по овом питању постоји апсолутна супротстављеност ставова Републике Српске, која тврди да високи представник на то нема право и ставова високог представника, Федерације БиХ, дијела институција БиХ и једног дијела међународне заједнице, који заступају супротан став.<sup>29</sup>

Приликом доношења закона, измјена и допуна закона и амандмана на уставе ентитета високи представник се позивао на члан II и члан V Анекса 10, и на тачку XI/2 Закључака Савјета о имплементацији мира одржаног у Бону 9. и 10. децембра 1997. године тзв. Бонска овлашћења.<sup>30</sup> Ова овлашћења су, како истиче Синиша Каран, „Висо-

---

акте и процедуралне кораке у оквиру законодавног поступка доношења Закона овим се путем проглашавају ништавним ab initio и не производе никакво правно дејство. Поред тога прописано је да ће ова Одлука имати првенство у односу на било које неконзистентне одредбе Устава Републике Српске, било ког закона, прописа или акта, било постојећег, било будућег. Да би високи представник обезбједио поштовање својих одлука он је паралелно са претходно наведеном одлуком, 1. јула 2023. године донио и Одлуку којом се доноси Закон о измјенама и допунама Кривичног закона БиХ (*Службени гласник БиХ*, број 47/23), којом између осталог, прописује ново кривично дјело “Неизвршавање одлука високог представника“ у члану 203а Кривичног закона БиХ са прописаном казном затвора од шест мјесеци до пет година.

<sup>27</sup> Иако формално нису високи представници никада доносили амандмане на Устав БиХ, ипак доношењем Закона о Суду БиХ, високи представник је 2000. године успоставио судску власт на нивоу БиХ која према Уставу БиХ не постоји (осим Уставног суда БиХ – опаска Т.Ц.), чиме је извршио уставну интервенцију. Вид. Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, ЈП Службени гласник Београд, Магистрат Сарајево, Београд/Сарајево, 2012, стр. 315.

<sup>28</sup> Един Шарчевић, „Карактеризирање дејтонског уставног модела - о једном неуспјешном уставном експерименту“, *Правни записи*, Вол. 1 (1), Београд, 2010, стр. 66.

<sup>29</sup> Nada Beglerović, „The Role, Expectations and Challenges of High Representative in Bosnia and Herzegovina“, нав. дјело, стр. 420-423.

<sup>30</sup> Иако поједини аутори сматрају да су високи представници базирали своја овлашћења и на резолуцијама Савјета безбједности, њих нећемо посебно анализирати из разлога што оне



ком представнику омогућила да он, посебно у времену примјене Устава Босне и Херцеговине, постане најважнији законодавац у Босни и Херцеговини, обликујући њено државно уређење.<sup>31</sup>

Надлежности високог представника су прописане чланом II и чланом V Анекса 10 - Споразума о цивилној provedби мировног рјешења. Анализирајући члан II Анекса 10<sup>32</sup>, који носи наслов „Мандат и методе координирања и везе“, видљиво је да високи представник има надлежности надзорног, координирајућег, фацитаторског, извјештавајућег и усмјеравајућег карактера, али не и нормативног карактера, јер се нигдје не спомиње доношење уставних амандмана и доношења закона и његових измјена и допуна.<sup>33</sup> Без обзира на наведено, високи представник се у погледу члана II Анекса 10, увијек позивао на став 1. тачка д) тог члана која прописује да високи представник ће „Олакшати рјешење било каквих потешкоћа које настану provedбом цивилног рјешења, ако високи представник просуди да је потребно“.<sup>34</sup> Анализом значења одредбе из члана II став 1. тачки д) Анекса 10, а посебно ријечи „олакшати“ се никако не може протумачити као овлашћење за наметање закона.<sup>35</sup>

У члану V Анекса 10 високи представник има коначну надлежност тумачења овог анекса. Као што видимо уколико би дошло до спора о тумачењу одредби Анекса 10, његово тумачење би било једино мјеродавно.<sup>36</sup> Тумачење високог представника је обавезујуће и коначно и на то тумачење не постоји могућност жалбе вишој инстанци.<sup>37</sup>

---

само упућују на овлашћења из Анекса 10 и Бонска овлашћења, без успостављања посебних овлашћења високог представника. Вид. Синиша Каран, „Уставноправна и политичка природа одлука високог представника у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Факултета правних наука*, Бањалука, 2015, стр. 73. Такође вид. Point 4. of Security Council Resolution 1174 (1998), 15 June 1998, S/RES/1174 (1998).

<sup>31</sup> Синиша Каран, „Уставноправна и политичка природа одлука високог представника у Босни и Херцеговини“, нав. дјело, стр. 80.

<sup>32</sup> Вид. Article II of Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement - Annex 10.

<sup>33</sup> Сличан став заступа и Tim Banning, „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figitment“, *Goettingen Journal of International Law*, 6 (2014) 2, p. 272.

<sup>34</sup> Article II paragraph 1. point (d) of Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement - Annex 10, (d) Facilitate, as the High Representative judges necessary, the resolution of any difficulties arising in connection with civilian implementation.

<sup>35</sup> Tim Banning, „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figitment“, нав. дјело, стр. 272.

<sup>36</sup> Члан V Анекса 10 - Споразума о цивилној provedби мировног рјешења гласи: „Високи представник има коначну надлежност интерпретације овог Споразума о цивилној provedби мировног рјешења.“ Вид. Article V of Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement - Annex 10.

<sup>37</sup> Tim Banning, „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing

Овдје се говори о тумачењу, али не и о нормативним надлежностима високог представника. Међутим, позивајући се на члан V Анекса 10 „високи представник се јавио у улози ствараоца права“.<sup>38</sup> С обзиром да је Анекс 10 међународни мултилатерални споразум на тумачење његових одредби примјењују се одредбе из члана 31. Бечке конвенције о уговорном праву<sup>39</sup> према којима није могуће ићи толико широко у тумачење одредби да би то фактички значило њихову измјену и допуну.

У тачки XI/2 Закључака Савјета за имплементацију мира одржаног у Бону 9. и 10. децембра 1997. године (тзв. Бонска овлашћења)<sup>40</sup> стоји да Савјет поздравља намјеру високог представника да доноси обавезујуће одлуке по питањима састанака заједничких институција, привремених мјера из надлежности Предсједништва и Савјета министара БиХ и других мјера којима се осигурава провођење Мировног споразума и несметан рад заједничких институција. Мирослав Барош тумачећи Бонска овлашћења добро примјењује да Савјет за имплементацију мира није дао високом представнику нова овлашћења, него је само поздравио намјеру високог представника да их користи, што указује да „Правно гледано, преузимање овласти од стране високог представника је *ultra vires*; не постоји ни правни основ ни оправдање за било каква овлашћења ван оних предвиђених у ДПА (Дејтонском мировном уговору), а то је праћење и помоћ у спровођењу цивилног аспекта уговора“.<sup>41</sup>

У оквиру Бонских овлашћења, морамо посебно издвојити тачку ц) (друге мјере којима се осигурава provedба Мировног споразума у цијелој БиХ и њеним ентитетима) на коју се високи представник позива приликом наметања уставних амандмана и закона и његових измјена и допуна. Дакле, ни у тачки ц) ни у Бонским овлашћењима уопште, нема ништа што упућује да високи представник има нормативне надлежности, на шта указује Милан Пилиповић када каже да „Бонска

---

а *Legal Figment*“, нав. дјело, стр. 270.

<sup>38</sup> Милан Пилиповић, „Ревизија Устава Босне и Херцеговине кроз одлуке високог представника“, Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума“, Источно Сарајево, 2017, стр. 423.

<sup>39</sup> Вид. члан 31. Бечке конвенције о уговорном праву гдје су садржана општа правила о тумачењу.

<sup>40</sup> Вид. тачка XI/2 Закључака Савјета о имплементацији мира одржаног у Бону 9. и 10. децембра 1997. године, PIC Bonn Conclusions, Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures, <https://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/>, 25/08/2023.

<sup>41</sup> Miroslav Baros, *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for Legality*, EJIL:Talk!, Blog of the European Journal of International Law, Internet, <https://www.ejiltalk.org/the-high-representative-for-bosnia-and-herzegovina-a-requiem-for-legality/>, 23/08/2023.

декларција није експлицитно утврдила овлашћење високог представника да доноси законе односно да супституише законодавне органе, већ да доноси „привремене мјере“ умјесто Предсједништва и Савјета Министара.<sup>42</sup> Нажалост, оваквим интервентним мјерама међународна заједница је претворила БиХ у полупротекторат<sup>43</sup>, мада постоји и супротно мишљења према којем БиХ не може бити протекторат јер јој је признат статус независне државе.<sup>44</sup>

Видљиво је да ни у члану II ни члану V Анекса 10 ни у тачки XI/2 Закључака Савјета о имплементацији мира одржаног у Бону нема ништа прописано што би упућивало да високи представник има нормативне надлежности. Било би нелогично да се појединцу дају тако значајне нормативне надлежности, а да то није изричито прописано актима на која се позива приликом њиховог вршења. Ово представља велики проблем за БиХ, јер бројни уставни амандмани и закони са својим измјенама и допунама по овоме су донесени без ваљаног правног основа и њихово постојање се може довести у питање. Према Горану Тепшићу Бонска овлашћења су случај без преседана којима се једном међународном тијелу даје неограничена моћ, без одговорности и легитимитета, чиме се крши принцип владавине права и људска права и подрива се сама суштина Дејтонског споразума.<sup>45</sup>

Међутим, када говоримо о Бонским овлашћењима, није само спорно да она буду основа за нормативну дјелатност високог представника, него је спорно и само постојање оваквих овлашћења. Ако упоредимо члан II и члан V Анекса 10 и тачку XI/2 Закључака Савјета о имплементацији мира одржаног у Бону, онда можемо рећи да су надлежности високог представника из Анекса 10 проширене Закључцима. Према члану 39. Бечке конвенције о уговорном праву да би дошло до промјене мултилатералног уговора у који спада Анекс 10, тј. проширења надлежности високог представника, потребно је да се око измјена и допуна уговора сагласе све стране.<sup>46</sup> С обзиром да до овога никад није дошло, проширивање надлежности високог представника

<sup>42</sup> Милан Пилиповић, „Ревизија Устава Босне и Херцеговине кроз одлуке високог представника“, нав. дјело, стр. 422.

<sup>43</sup> Berit Bliesemann de Guevara, „States of Conflict - A case study on peace-building in Bosnia and Herzegovina“, Institute for Public Policy Research, London, November 2009, стр. 12.

<sup>44</sup> Упор. Горан Марковић, *Босанскохерцеговачки федерализам*, нав. дјело, стр. 315.

<sup>45</sup> Goran Tepšić, „Building Nations Instead of Peace(s): the Bosnian Metaconflict“, *Serbian Political Thought*, No. 2/2017, Year IX, Vol. 16, стр. 29.

<sup>46</sup> Tim Banning, „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Fingerprint“, нав. дјело, стр. 289.

Закључцима није у складу са чланом 39. Бечке конвенције о уговорном праву и самим тим високи представник не може се позивати на овај документ.

Да не можемо прихватити тумачење да високи представник има нормативне надлежности говори и став Венецијанске комисије да високи представник својим поступцима крши Европску конвенцију о људским правима изнесен у студији у којој се бави овлашћењима високог представника гдје истиче да „демократски принцип суверенитета народа тражи да законе усваја тијело које је народ изабрало. Први Протокол уз Европску конвенцију о људским правима<sup>47</sup> тражи да законодавно тијело бира народ, а ово право је лишено свог садржаја ако законе усваја неко друго тијело.“<sup>48</sup> Другим ријечима речено, чему служе избори и парламент, ако законе усваја неко други.

С обзиром да Општи оквирни споразум за мир садржи поред Анекса 10 и Анекс 4 – Устав БиХ, да је постојала намјера да се кроз Анекс 10 додјели високом представнику улога уставотворца и законодавца то би морало бити препознато и кроз Анекс 4 – Устав БиХ, али и уставе ентитета.<sup>49</sup> У Уставу БиХ прописано је да је Парламентарна скупштина надлежна за доношење закона и за измјене и допуне Устава, док ово право није дато високом представнику.<sup>50</sup> Иста оцјена вриједи и за уставе ентитета. Чак што више, наметањем уставних амандмана, закона и њихових измјена и допуна високи представник повријеђује право законодавне/уставотворне власти да усваја законе и уставне амандмане и демократски принцип суверенитета народа који тражи да законе усваја тијело које је народ изабрало, крши принцип владавине

<sup>47</sup> Вид. члан 3. Првог Протокола уз Европску конвенцију о људским правима.

<sup>48</sup> Вид. тачку 88. Мишљења о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлашћењима високог представника, Венеција, 11. март 2005. године, стр. 20.

<sup>49</sup> Без обзира на наведено Уставни суд БиХ је у својој Одлуци У-9/00 подржао нормативна овлашћења високог представника. У тачки 5. ове Одлуке доношење закона од стране високог представника брани на сљедећи начин: „Таква ситуација се своди на неку врсту функционалне дуалности: једна власт једног правног система интервенише у другом правном систему, чиме њене функције постају дуалне. Исто вриједи и за високог представника: међународна заједница му је повјерила посебна овлашћења и његов мандат је међународног карактера. У конкретном случају, високи представник – чија овлашћења, која произилазе из Анекса 10 Општег оквирног споразума, релевантних резолуција Савјета безбједности Уједињених нација и Бонске декларације, нису подложне контроли Уставног суда, као ни вршење тих овлашћења – је интервенисао у правни систем Босне и Херцеговине, супституишући домаће власти. У том погледу он је, стога, дјеловао као власт Босне и Херцеговине, а закон, који је он донио, је природе домаћег закона те мора да се сматра законом Босне и Херцеговине.“

<sup>50</sup> Вид. члан IV став 4. тачка а) и члан X став 1. Устава БиХ.

права и принцип подјеле власти на нивоу БиХ и нивоу ентитета.<sup>51</sup> Овдје се може говорити о узурпацији овлашћења датих Парламентарној скупштини и парламентима ентитета.<sup>52</sup>

Дакле, на питање да ли високи представник има нормативне надлежности одговор је одричан, јер оне нису дате Анексом 10 ни Бонским овлашћењима, а таква надлежност била би (и јесте) супротна Уставу БиХ и ентитета и Првом Протоколу уз Европску конвенцију о људским правима.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Као што смо могли видјети постоје два услова за постављење високог представника, а то су именовање од стране Управног одбора Савјета за имплементацију мира и сагласност Савјета безбједности на то именовање, дата одговарајућом резолуцијом. Иако у члану I став 2. Анекса 10 је прописан само један услов за постављење, а то је резолуција Савјета безбједности, захваљујући Закључцима Конференције о имплементацији мира из 1995. године и успостављеној пракси, Управни одбор Савјета за имплементацију мира је добио задатак да именује високог представника, након чега долази сагласност Савјета безбједности. Дакле, у пракси је прихваћено да Управни одбор Савјета за имплементацију мира учествује у процесу постављења високог представника, иако то нису договориле стране уговорнице Анекса 10. Имајући у виду да Кристијан Шварц-Шилинг и Кристијан Шмит нису добили сагласност на своје именовање дато од стране Савјета безбједности одговарајућом резолуцијом, они се не могу сматрати високим представницима. Они нису легално постављени и немају легитимитет. БиХ нема легално постављеног високог представника што ће довести до продубљавања политичке кризе. Као рјешење овог проблема може послужити накнадна сагласност Савјета безбједности дата одговарајућом резолуцијом или потпуно затварање Канцеларије високог представника у БиХ.

Тумачењем члана II Анекса 10 видљиво је да нормативна овлашћења високог представника не постоје. Ма како да се примијени члан

---

<sup>51</sup> Вид. члан I став 2. Устава БиХ и члан 5. став 1. алинеје 4. и 7. Устава Републике Српске (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 и *Службени гласник БиХ*, број 73/19 – одлука УС БиХ).

<sup>52</sup> Tim Banning, „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Fingerprint“, нав. дјело, стр. 272.

У Анекса 10, који се односи на овлашћење високог представника да има коначну надлежност тумачења Анекса 10, није могуће протумачити овај анекс у смислу да високи представник може да доноси законе и његове измјене и допуне, као и измјене и допуне устава ентитета. Ни у Бонским овлашћењима не постоји ништа што би указивало на нормативна овлашћења високог представника. Поред тога Бонска овлашћења су спорна због проширивања надлежности високог представника без измјене члана II Анекса 10, у којем су прописане његове надлежности, и без сагласности потписника Анекса 10. Да високи представник не може имати нормативна овлашћења говори и чињеница да је то супротно демократском принципу суверенитета народа који тражи да законе усваја тијело које је народ изабрало и Првом Протоколу уз Европску конвенцију о људским правима. Ово је супротно и Анексу 4 – Уставу БиХ који право доношења и измјена закона и доношење уставних амандмана даје Парламентарној скупштини, а противно је и уставима ентитета који ова права додјељују својим парламентарима. Чињеница да су високи представници значајно преобликовали правни и политички систем БиХ користећи нормативна овлашћења за која не постоји ваљан правни основ, говори да ће у будућности настати велики проблеми у погледу валидности закона и њихових измјена и допуна и уставних амандмана на уставе ентитета, што ће довести до нових напетости и криза у БиХ. Међународни интервенционизам умјесто да је смањιο јаз између некадашњих зараћених страна, он га је само додатно продубио.

## ЛИТЕРАТУРА

Каран Сениша, „Уставноправна и политичка природа одлука високог представника у Босни и Херцеговини“, *Годишњак Факултета правних наука*, Бањалука, 2015, стр. 69-83.

Марковић Горан, *Босанскохерцеговачки федерализам*, ЈП Службени гласник Београд, Магистрат Сарајево, Београд, Сарајево, 2012.

Петровић Драган, „Однос НАТО-а и Европске уније према Републици Српској и Босни и Херцеговини“, *Безбедносни форум*, Београд, бр. 2/2021, стр. 43-56.

Пилиповић Милан, „Ревизија Устава Босне и Херцеговине кроз одлуке високог представника“, Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума“, Источно Сарајево, 2017, стр. 418-441.

Шарчевић Един, „Карактеризирање дејтонског уставног модела - о једном неуспјешном уставном експерименту“, *Правни записи*, бр. 1/2010, стр. 38-73.

Banning Tim, „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment“, *Goettingen Journal of International Law*, 6 (2014) 2, стр. 259-302.

Beglerović Nada, „The Role, Expectations and Challenges of High Representative in Bosnia and Herzegovina“, *Politics in Central Europe*, бр. 3/2022, стр. 397-432.

Bliesemann de Guevara Berit, *States of Conflict - A case study on peace-building in Bosnia and Herzegovina*, Institute for Public Policy Research, London, November 2009, стр. 1-29.

Steiner Christian, Адемовић Недим, Grewe Constance, Marko Joseph, McBride Jeremy, Lauth Mechtild, Leroux-Martin Philippe, Bainter Ric, d’Aoust Edouard, Karpen Ulrich, Nicholl Peter, Campbell Mark, *Устав Босне и Херцеговине: коментар*, Фондација „Konrad Adenauer“, Сарајево, 2010.

Teršić Goran, „Building Nations Instead of Peace(s): the Bosnian Metac-onflict“, *Serbian Political Thought*, бр. 2/2017, стр. 23-38.

Viola Cintia, „Will High Representative Christian Schmidt be Able to Untie the Bosnian Knot?“, *KKI Policy Brief*, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest, 2021, стр. 1-9.

## ПРАВНИ ИЗВОРИ

Мишљење о уставној ситуацији у Босни и Херцеговини и овлаштењи-ма високог представника, Венеција, 11. март 2005. године.

Закључци Савјета о имплементацији мира одржаног у Бону 9. и 10. децембра 1997. године, PIC Bonn Conclusions, Bosnia and Herzegovina 1998: Self-sustaining Structures, <https://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/>, 25/08/2023.

Закључак Народне скупштине Републике Српске у вези разматрања информације у вези са захтјевом за подношење извјештаја високог представника о спровођењу цивилне имплементације мировног споразума у БиХ за период 2009 - 2020. године (*Службени гласник Републике Српске*, број 17/21).

Закон о измјени закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске (*Службени гласник Републике Српске*, број 60/23).

Одлука Уставног суда БиХ АП-953/05 од 8. јула 2006. године.

Одлука Уставног суда БиХ У-9/00 од 3. новембра 2000. године.

Одлука којом се доноси Закон о измјенама и допунама Кривичног закона БиХ, (*Службени гласник БиХ*, број 47/23).

Одлуку којом се спречава ступање на снагу Закона о измјени Закона о објављивању закона и других прописа Републике Српске, (*Службени гласник БиХ*, број 47/23).

Први Протокол уз Европску конвенцију о људским правима.

Уредба о ратификацији Бечке конвенције о уговорном праву (*Службени лист СФРЈ - Међународни уговори и други споразуми*, бр. 30/72),

Устав БиХ.

Устав Републике Српске, (*Службени гласник Републике Српске*, бр. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05, 48/11 и *Службени гласник БиХ*, број 73/19 – одлука УС БиХ).

Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement - Annex 10, China and Russian Federation: draft Security Council Resolution (rejected), 22 July 2021, S/2021/667,

Conclusions of the Peace Implementation Conference held at Lancaster House, London, on 8 and 9 December 1995, 12 December 1995, S/1995/1029,

Letter dated 30 January 2006 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, Security Council United Nations, S/2006/61.

Official Record of the Security Council, 8810th meeting on the situation in Bosnia and Herzegovina, Tuesday, 29 June 2021, New York, S/PV.8810,

Official Record of the Security Council, 8823rd meeting on the situation in Bosnia and Herzegovina, Thursday, 22 July 2021, New York, S/PV.8823,

Security Council Resolution 1031 (1995), 15 December 1995, S/RES/1031 (1995),

Security Council Resolution 1112 (1997), 12 June 1997, S/RES/1112 (1997),



Security Council Resolution 1174 (1998), 15 June 1998, S/RES/1174 (1998),  
Security Council Resolution 1256 (1999), 3 August 1999, S/RES/1256 (1999),  
Security Council Resolution 1396 (2002), 5 March 2002, S/RES/1396 (2002),  
Security Council Resolution 1764 (2007), 29 June 2007, S/RES/1764 (2007),  
Security Council Resolution 1869 (2009), 25 March 2009, S/RES/1869 (2009),  
*Security Council Turns Down Resolution That Would End Powers of Bosnia and Herzegovina High Representative*, Meetings Coverage, 8823RD Meeting (PM), Security Council, SC/14585, 22 July 2021.

### ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

Baros Miroslav, *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for Legality*, EJIL:Talk!, Blog of the European Journal of International Law, Internet, <https://www.ejiltalk.org/the-high-representative-for-bosnia-and-herzegovina-a-requiem-for-legality/>, 23/08/2023.

*Саопштење Управног одбора Савјета за имплементацију мира поводом именовања Кристијана Шмита за сљедећег високог представника од 27. маја 2021. године*, <https://www.ohr.int/saopcenje-uopis-a-povodom-imenovanja-christiana-schmidta-za-sljedecega-visokog-predstavnika/>, 28/07/2023.

Letter dated 14 July 2023 from the Secretary-General addressed to Mrs. Željka Cvijanović, Chair of the Presidency of Bosnia and Herzegovina, <https://www.vijesti.ba/clanak/606248/objavljen-dokument-guterresovog-odgovora-cvijanovic>, 24/7/2023.

Dr Tiho B. Džakić

APORIAS OF THE EXISTENCE AND ACTION OF THE  
HIGH REPRESENTATIVE IN THE LEGAL AND POLITICAL  
SYSTEM OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Resume

The appointment of Mr. Christian Schmidt as the new high representative in Bosnia and Herzegovina met with great opposition from the Serbian political elite in Bosnia and Herzegovina, which is supported by Russia and China. The key problem lies in the process of appointing Mr. Schmidt. According to Article I paragraph 2 of Annex 10 of the General Framework Agreement for Peace in BiH, the high representative should be appointed in accordance with the relevant resolutions of the UN Security Council. Of the eight high representatives, in the period from 1995 to 2023, six were appointed with the consent given by the appropriate resolution of the UN Security Council after the appointment was made by the Steering Committee of the Peace Implementation Council, and the seventh should have received this consent, but the resolution was not adopted. Only one high representative was not appointed with the consent of the Security Council, and there was no draft resolution to give that consent. Considering that Mr. Christian Schmidt was not appointed with the consent of the Security Council given by the corresponding resolution, his challenge is justified. Despite this, there is disagreement about this position, because the US, the UK and France believe that the high representative was appointed legally without a resolution, while China and Russia dispute this position.

High representatives intervened in the legal system of BiH and the entities, often through the adoption of laws and their amendments at the level of BiH and the entities, and the adoption of amendments to the constitutions of the entities. Of course, such behavior is controversial and the question has been raised as to whether the high representative has normative competences. By analyzing Article II and Article V of Annex 10, which the high representative used as a legal basis, we can conclude that his competences are not of a normative character, and by interpreting this annex it is not possible to arrive at such competences. Analyzing point XI/2 of the Conclusions of the Peace Implementation Council held in Bonn on December 9 and 10, 1997 (the so-called Bonn Powers), which the high representatives also refer to as a legal basis, it is evident that there is no authorization to enact laws either amendments to entity constitutions. Normative powers of the high representative would be contrary to the First Protocol of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, because the democratic principle of the sovereignty of the people requires that laws should be adopted by a body elected by the people. In addition, it would be contrary to

Annex 4 - the Constitution of BiH and the constitutions of the entities, according to which the parliament is the body that enacts laws and amends the constitutions.

Keywords: General Framework Agreement for Peace in BiH, Dayton Agreement, High Representative, Annex 10, Annex 4, The Bonn Powers, Christian Schmidt. Annex 4, Bonn powers, Christian Schmidt.