

Discursive Legitimation and the Politics of OHR Intervention in Fiscal Sovereignty in Bosnia and Herzegovina

Nina SAJIĆ¹, Aleksandar VRANJEŠ²

Abstract: This article examines how the Office of the High Representative (OHR) has justified interventions affecting fiscal sovereignty in Bosnia and Herzegovina. It focuses on fifteen OHR documents issued between June 7, 2022, and May 12, 2026. Drawing on Stephen Krasner's concept of organised hypocrisy and Maarten Hajer's theory of story lines and discourse coalitions, it argues that Christian Schmidt's fiscal interventions mark a cumulative movement from constitutional-political supervision toward external fiscal governance. Four recurring story lines structure this legitimation: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility and European integration. The analysis shows that OHR discourse under Schmidt supplements the peace implementation language that has traditionally grounded OHR authority. Fiscal intervention is justified less through the Dayton mandate itself than through the language of European values and governance standards. The article concludes that this produces a sovereignty paradox: values associated with democratic accountability and European integration are invoked to justify practices that sit uneasily with the domestic political capacity those values require.

Keywords: post-conflict governance, international supervision, organized hypocrisy, story lines, discourse coalitions, Bonn Powers, fiscal governance, democratic accountability, technocratic legitimation, European integration.

¹ Associate Professor, Faculty of Political Science, University of Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina. E-mail: nina.sajic@fpm.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9440-621X>.

² Associate Professor, Faculty of Political Science, University of Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina. E-mail: aleksandar.vranjes@fpm.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1728-3671>.

Introduction

On February 24, 2026, the Office of the High Representative issued an authentic interpretation of its July 17, 2025, decision amending the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina. That decision had addressed several fiscal matters, including the allocation of Central Bank profits, the implementation of the ICSID decision in the Viaduct arbitration case,³ and the financing of election technologies for the 2026 General Elections (OHR 2025b). The February 2026 authentic interpretation focused specifically on the implementation of the election-technology financing provisions. It declared the July 2025 decision clear in its wording, scope, and binding legal effect. It then specified that the Minister of Finance and Treasury had one day to execute a financial transfer, that failure to do so would automatically trigger the obligation and the authority of the Deputy Minister to execute the transfer, and that compliance could not be conditioned on additional procedural, technical, or formal requirements. At the same time, the authentic interpretation stated that it “does not establish new rights or obligations” and “does not create new norms,” but merely reaffirms the existing legal effect of the July 2025 decision (OHR 2026a).

This tension between what the document claims to be and what it does is the starting point for this article. The article asks how an instrument that sets a one-day compliance deadline, precludes additional procedural, technical, or formal requirements from delaying compliance, and in effect establishes new compliance obligations and an enforcement mechanism can be presented as a mere clarification of an existing decision. More broadly, it asks how an exercise of fiscal authority is presented as limited, technical, and already legally settled rather than political. Although the authentic interpretation provides the entry point, the analysis is not limited to that document. It examines the discursive legitimization of OHR fiscal interventions under Christian Schmidt across a broader corpus of decisions, reports, public statements, and formal communications.

³ Viaduct d.o.o. Portorož, Vladimir Zevnik and Boris Goljevšček v. Bosnia and Herzegovina, ICSID Case No. ARB/16/36. The dispute concerned the claimants’ hydroelectric projects on the Vrbas River. The tribunal rendered its award on 18 April 2022; Bosnia and Herzegovina’s application for annulment was rejected on 1 May 2024. By 2025, the outstanding debt, with accumulated interest, exceeded EUR 55 million.

The article treats the February 2026 authentic interpretation as the clearest expression of a wider discursive shift. The document does not rely primarily on the language of the Dayton Peace Agreement to justify the exercise of authority. It turns instead to electoral integrity and the need to secure the 2026 General Elections. Across the wider corpus analysed below, OHR fiscal interventions are justified through four recurring story lines: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration. These story lines appear across the full range of fiscal interventions examined below. Together, they present the exercise of fiscal authority as a necessary response to domestic institutional failure rather than as an expansion of external political authority.

The fiscal dimension of OHR authority has received comparatively little systematic attention in existing scholarship. This article examines that dimension by asking how OHR fiscal interventions under Schmidt have been justified and how those justifications relate to the European values invoked to support them. Drawing on Stephen Krasner's (1999, 9) concept of organised hypocrisy and Maarten Hajer's (1995, 12–13) theory of story lines and discourse coalitions, the article argues that Schmidt's fiscal interventions represent a cumulative shift from constitutional-political supervision toward external fiscal governance.⁴ OHR discourse under Schmidt supplements the peace implementation language that has traditionally grounded OHR authority. Interventions, including fiscal, are increasingly justified through the language of European values and governance standards rather than through the Dayton mandate alone. This shift produces what the article terms a sovereignty paradox: European values are invoked to justify practices that sit uneasily with the accountability requirements those values imply, while the space for domestic political agency and accountability is narrowed. The article does not assess whether the OHR's fiscal interventions were legally or politically justified or explain why they occurred. It examines how they were publicly explained and legitimised. The fiscal dimension of OHR authority has received comparatively little systematic attention in existing

⁴ Hajer's argumentative approach, which examines how story lines construct policy problems and enable coalitions of support around particular interventions, is used here in preference to Fairclough's (1995) critical discourse analysis or the discourse-historical approach associated with Reisigl and Wodak (2009), both of which focus more closely on linguistic and argumentative micro-structure. Hajer's framework is particularly well suited to examining how policy interventions become discursively legitimized, which is the question this article addresses.

scholarship. Among existing studies, Gilbert (2017) comes closest to the concern of this article because he examines how the OHR publicly justifies its authority while managing the tension between external intervention and democratic legitimacy. He does not, however, examine fiscal authority or the recurring story lines through which intervention in public resources is presented as necessary and legitimate. This article addresses that gap.

Krasner and Hajer connect the structural and discursive parts of the argument: Krasner supplies the vocabulary for the coexistence of formal sovereignty and displaced fiscal authority, Hajer the tools for analysing how that displacement is justified through recurring story lines. Since the corpus is limited to OHR discourse, the article does not claim to map a multi-actor discourse coalition in Hajer's full sociological sense. It examines instead how recurring story lines move across OHR legal and public registers and create a coalitional logic of fiscal legitimisation. More broadly, the article suggests that international administrations can extend their practical authority without formally expanding their legal mandate by reframing intervention through new justificatory narratives. Bosnia and Herzegovina provides an unusually clear case because these shifts are visible within a single institutional actor across a relatively short period.

Dayton and the OHR

The 1995 Dayton Peace Agreement (DPA) ended the war in Bosnia and Herzegovina and established a new and highly distinctive political system. As Sebastián-Aparicio observes, the agreement created a centripetal power-sharing arrangement that produced an exceptionally weak and asymmetric "confederation" with limited central authority (Sebastián-Aparicio 2014, 56). This degree of decentralisation, however, did not reflect the preferences of many international actors involved in post-Dayton implementation, who regarded the strengthening of Bosnia and Herzegovina's central institutions as a central objective of their engagement and pursued this goal through the broader framework of state-building (Leroux-Martin 2014).

The Office of the High Representative, established under Annex 10 of the DPA, became the principal mechanism through which this objective was pursued. The powers originally granted to the High Representative, however, were insufficient to produce such a transformation. The role of the international

community in Bosnia and Herzegovina was therefore gradually redefined, while the High Representative's authority was expanded. According to Kecmanović, Vranješ and Budimir (2021), this expansion created a semblance of legitimacy for the subsequent use of legal coercion in the name of state-building, even though such powers had no explicit basis in the provisions of the DPA.

Resolution 1031 did not itself expressly authorise the High Representative to exercise powers beyond the framework established by Annex 10. In the resolution, the Security Council “[e]ndorses the establishment of a High Representative, following the request of the parties, who, in accordance with Annex 10 on the civilian implementation of the Peace Agreement, will monitor the implementation of the Peace Agreement and mobilize and, as appropriate, give guidance to, and coordinate the activities of, the civilian organizations and agencies involved” (UNSC 1995, para. 26).

The UN Security Council did not authorise the High Representative to act beyond the framework established by Annex 10. As Parish (2017, 86) observes, the responsibilities assigned under the DPA are predominantly consultative, supervisory, and reporting in nature. They are limited to coordinating the activities of international organisations, monitoring implementation, and encouraging domestic officials to comply with their obligations under the agreement. On this reading, Annex 10 does not grant the High Representative the authority to amend the constitutions of Bosnia and Herzegovina, enact legislation, dismiss elected or appointed officials, or exercise comparable powers in pursuit of an ill-defined state-building agenda. Nor does it authorise the High Representative to assume the functions of Bosnia and Herzegovina's constitutional institutions or otherwise infringe upon the country's sovereignty (Kecmanović, Vranješ and Budimir 2021).

Nevertheless, the international community created a parallel institutional framework that had not been envisaged by the DPA. At the Peace Implementation Conference held in London on December 8–9, 1995, it established the Peace Implementation Council (PIC), together with its Steering Board, which became the executive arm of the PIC. This structure would later serve as the institutional framework through which the High Representative claimed and exercised powers not expressly set out in the Dayton Agreement. Chandler describes the PIC as a legal figment designed to lend coherence to the international administration of the Dayton process without the restrictive constraints of international law (Chandler 2005, 338). This framework was further expanded at the PIC

conference held in Bonn in 1997, which set out what became known as the Bonn Powers. On this basis, the High Representative began to “adopt,” “suspend,” “annul,” “impose,” “order,” “sanction,” “remove,” and “issue decisions,” among other measures. Through the exercise of these powers, constitutional competences were transferred from the entities to the central level in pursuit of the aforementioned centralisation agenda. High Representatives also imposed dozens of laws and 105 amendments to the constitutions of the Republika Srpska and the Federation of Bosnia and Herzegovina, sanctioned hundreds of individuals without judicial proceedings, and set aside decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Ultimately, the Court itself was prevented from hearing challenges to the legality of decisions issued by the High Representative (Kecmanović, Vranješ and Budimir 2021).

Bennett argues that the Bonn Powers were initially conceived as a means of overcoming procedural deadlocks and addressing specific threats to the implementation of the peace agreement. Over time, however, they “evolved” into the principal instrument for advancing the international reform agenda (Bennett 2016, 169). By contrast, Parish maintains that the Bonn Powers are fundamentally incompatible with both the letter and the spirit of Annex 10 of the DPA and are entirely indefensible as a matter of law (Parish 2007, 14). These powers were systematically used to exert pressure on domestic political leaders. Their exercise “effectively became a parallel legislative process,” with legal coercion employed primarily to “impose laws and amendments to existing legislation” (Bennett 2016, 169). Similarly, Banning concludes that the Bonn Powers cannot be regarded as powers conferred by law. Rather, their existence rests on what he describes as a powerful but deceptive legal fiction (Banning 2014, 302).

This article focuses on the tenure of Christian Schmidt. His appointment by the PIC Steering Board in 2021 was not endorsed by a specific UN Security Council resolution and became the subject of an ongoing procedural and legal controversy. The resulting controversy remains unresolved (Sajić and Vranješ 2026, 40). It is against this legal and institutional backdrop, in which formal limits on the High Representative’s authority coexist with a much broader practice, that the fiscal interventions examined in this article must be understood.

Theoretical Framework, Corpus and Analytical Strategy

OHR fiscal intervention raises a problem that has to be examined on two levels. Formally, Bosnia and Herzegovina remains a sovereign state. In practice, part of its authority over public resources is displaced by OHR decisions. That displacement is then justified through language that presents external intervention as legitimate and necessary. To examine this process, the article brings together two frameworks that usually belong to different traditions: Krasner's concept of organised hypocrisy and Hajer's theory of story lines and discourse coalitions. Krasner helps explain what happens to sovereignty when external actors exercise authority over domestic institutions. Hajer helps explain how that authority is represented, justified, and normalised through language.

Krasner treats sovereignty as comprising several dimensions, two of which are particularly relevant here. Domestic sovereignty concerns the organisation of public authority within the state and the effectiveness with which that authority is exercised, whereas Westphalian sovereignty concerns the exclusion of external actors from domestic authority structures (Krasner 1999, 3–4). OHR fiscal intervention implicates both dimensions: it introduces an external actor into domestic fiscal decision-making while displacing authority ordinarily exercised by domestic institutions over public resources. This article focuses on the latter process through the narrower concept of fiscal sovereignty. Fiscal sovereignty is understood here as the ability of state institutions to collect, administer, and spend public resources through constitutionally established procedures, without being subject to unilateral decisions by an external actor that domestic institutions cannot meaningfully change. This understanding draws on Zgaga's (2023) conceptualisation of fiscal sovereignty in terms of the authority to collect, administer, and spend resources. For Zgaga, fiscal sovereignty requires that a level of government can decide on these elements independently or together with another level of government and is not subject to unilateral decisions that it cannot substantially change, a condition he terms "fiscal out-determination" (Zgaga 2023, 104–105). This distinction is particularly useful in the present case. OHR fiscal interventions do not alter Bosnia and Herzegovina's international legal sovereignty, which remains formally intact. They do, however, compromise Westphalian autonomy by inserting an external actor into domestic authority structures and displace domestic fiscal authority when the OHR allocates public funds, suspends disbursements, or determines

who may exercise financial authority within state institutions. The coexistence of formally affirmed sovereignty with practices that depart from its conventional rules is consistent with Krasner's concept of organised hypocrisy (Krasner 1999, 9). Krasner's later work on shared sovereignty is useful mainly as a contrast. Shared sovereignty involves the engagement of external actors in domestic authority structures through arrangements legitimated by agreements with recognised national authorities (Krasner 2004, 108). Bosnia and Herzegovina appears explicitly in Krasner's discussion of post-conflict administration. He notes that the High Representative has assumed increasing authority over time, "but without an accountability mechanism that systematically engages local actors" (Krasner 2004, 101). In discussing post-conflict settings, Krasner distinguishes shared-sovereignty arrangements from unilateral external administration: the presence of external actors' rests on an agreement between external and domestic actors rather than on a unilateral decision by an external administrator (Krasner 2004, 116). The fiscal interventions examined here do not have that character. They are issued unilaterally, override domestic decision-making, and provide no mechanism through which domestic institutions can contest or modify their terms.

Krasner therefore provides the structural vocabulary for the analysis, but he does not explain how the displacement of domestic fiscal authority comes to appear legitimate in OHR discourse. This is where Hajer's concept of the story line becomes useful. A story line is not simply a recurring topic or phrase. It is a condensed account of a problem that links events and actors in a way that makes one course of action appear reasonable while pushing other interpretations into the background (Hajer 1995, 56). In the present corpus, claims about institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration perform this role. They frame a range of institutional, electoral, fiscal, and integration-related problems in ways that make OHR intervention appear necessary. The analysis therefore asks what problem each storyline constructs, how it positions domestic actors and the OHR, and what questions become less visible once fiscal intervention is framed in those terms. Hajer uses the concept of a discourse coalition to describe the actors and practices brought together around a shared understanding of a problem (Hajer 1995, 12–13). The corpus examined here is limited to OHR documents, so the article does not claim to identify such a coalition in its full sociological sense. Nor does it examine counter-discourses from domestic political actors, courts, civil society, or international

critics. Its claim is more limited. It traces how the same story lines move across OHR decisions, reports, and public communications, and how their repetition gives fiscal intervention a coherent and increasingly settled justification.

The primary corpus consists of fifteen OHR documents issued between June 7, 2022, Schmidt's first fiscal intervention, and May 12, 2026, the date of the 69th Report to the UN Security Council. The corpus includes eight legally binding acts: the June 7, 2022 decision approving the allocation of funds for expenditures related to the 2022 General Elections; the June 7, 2022 decision amending the Election Law of Bosnia and Herzegovina; the June 7, 2022 decision amending the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina; the July 27, 2022 decision amending the Election Law of Bosnia and Herzegovina; the November 21, 2024 Order Supporting the Functioning of the National and University Library of Bosnia and Herzegovina and Other Cultural Institutions of Significance for Bosnia and Herzegovina; the April 24, 2025 decision suspending budgetary disbursements to SNSD and Ujedinjena Srpska; the July 17, 2025 decision on Central Bank profit allocation, ICSID enforcement, and election technology financing; and the February 24, 2026 authentic interpretation of the July 2025 decision. It also includes three reports to the UN Secretary-General: the 67th Report of May 6, 2025, the 68th Report of October 31, 2025, and the 69th Report of May 12, 2026, as well as four public statements or formal communications: Schmidt's June 7, 2022, statement on election financing, his May 6, 2025, address to the Security Council, the press statement accompanying the July 17, 2025, decision, and his May 8, 2026, communication with UN Secretary-General António Guterres. Reading across these legal, reporting, and public-political registers makes it possible to trace how the same story lines recur across legal instruments, reports, and public communications. This is not an exhaustive record of every OHR statement touching on fiscal matters during the period. Rather, it captures the interventions themselves together with the material through which the OHR explained and justified them.

All documents were retrieved directly from the OHR's official website and read in the original English. Where documents contained distinct sections, such as preambles, operative provisions, general assessments or thematic objectives, each section was coded separately, with precise location references recorded for all extracted passages. The corpus was selected on the basis of two criteria: each document had to contain a fiscal element, either through direct intervention in the allocation, administration, suspension, transfer, or use of public funds, or

through the public justification of such intervention. Second, each document had to contribute to the OHR's explanation of why fiscal intervention was necessary, legitimate, or consistent with its mandate. Documents referring only generally to political conditions in Bosnia and Herzegovina, without addressing fiscal authority or its justification, were not included.

As an internal analytical aid, the authors constructed a working corpus table that is not reproduced in the article. Its purpose was to keep the interpretation anchored in specific passages and to make the identification of story lines traceable. For each document, the table recorded the relevant section, the fiscal issue at stake, the problem identified by the OHR, the actors presented as responsible, the intervention proposed or imposed, and the justification attached to it. An initial open reading of the corpus was used to identify recurring ways of explaining why fiscal intervention was needed. In a second reading, related formulations were grouped according to the problem they constructed and the kind of intervention they made appear reasonable. A pattern was treated as a story line only when it appeared in more than one document or communicative register and performed a recognisable justificatory function. This process produced four recurring story lines: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration. The boundaries between these story lines are not absolute. The same passage may refer, for example, to both institutional blockage and electoral urgency. In such cases, the passage was coded according to its main justificatory function, while the overlap was recorded separately. The categories should therefore be understood as analytically distinct but empirically connected. Their value lies less in assigning every passage to a single box than in showing the recurring ways in which OHR discourse defines the problem and makes fiscal intervention appear necessary.

The analysis proceeds in two stages. The first examines the legal instruments with a fiscal dimension as legal and institutional interventions, asking what fiscal instrument the OHR deploys, what domestic procedure it displaces, what temporal scope the intervention covers, and what formal legal basis is invoked. Reading these instruments as a sequence makes it possible to identify cumulative patterns, including the expansion from election financing and the regulation of election-related public resources in 2022 to Central Bank profit allocation and ICSID enforcement in 2025, and the movement from a single electoral cycle to a multi-year budgetary framework. The second stage applies Hajer's framework by tracing recurring formulations across legal instruments,

reports, and public communications. For each storyline, the analysis examines the problem being constructed, the roles assigned to domestic actors and the OHR, and the form of fiscal intervention that this representation makes appear necessary. It also considers what is pushed into the background, especially questions about the scope of the OHR's mandate and the absence of domestic accountability. The formal invocation of the Bonn Powers is treated not as a sufficient explanation, but as one element of the broader discursive strategy. This makes it possible to show that, while the formal legal basis remains constant across the corpus, the substantive justification for OHR fiscal intervention increasingly supplements the language of peace implementation with a technocratic and integrationist discourse whose normative foundations are not explicitly established in the Dayton mandate. This analytical strategy does not seek to determine why the OHR intervened, or whether particular interventions were legally or politically justified. Those are different questions, requiring different evidence. The analysis examines instead how the OHR publicly explained and legitimised its fiscal interventions through recurring story lines: the argument concerns the construction of legitimacy, not the motivations behind intervention or its legal merits.

Discourse Analysis: The Four-Story Lines of Fiscal Legitimation

This section examines four recurring story lines through which OHR discourse makes fiscal intervention appear necessary and legitimate: institutional dysfunction, electoral integrity, fiscal responsibility, and European integration. Although they emphasise different problems, taken together they repeatedly position domestic institutions as unable or unwilling to act and the OHR as the actor whose intervention appears necessary.

Institutional Dysfunction

Institutional dysfunction is the broadest storyline in the corpus. It appears in two closely connected variants: the diagnostic and the attributive. These labels are analytical rather than textual; they distinguish passages that diagnose institutional dysfunction in general from those that attribute responsibility for it to identifiable political actors. In the first, Bosnia and Herzegovina's central

institutions are presented as chronically dysfunctional because of domestic political obstruction. This diagnosis allows fiscal intervention to appear as a corrective response rather than as an expansion of external authority. In the second, the diagnosis becomes more specific: dysfunction is no longer presented as a general condition but is attributed to named political actors whose conduct is portrayed as undermining the institutional order established by the Dayton Agreement. Fiscal intervention is then justified as a measure to defend the constitutional order rather than simply as an administrative correction. In both variants, the question of whether the OHR possesses the legal authority to intervene in fiscal matters becomes secondary to a more urgent question: whether the central institutions will function at all.

The story line appears in condensed form in the General Assessment of the 68th Report, where Schmidt states that it was “the unwillingness of the responsible institutions to perform their duties that obliged me to intervene to rescue the State from financial disarray” (OHR 2025d, General Assessment). The verb “obliged” frames the intervention as non-discretionary. Schmidt presents himself as choosing to intervene but as being compelled to do so by domestic institutional failure. The phrase „rescue the State from financial disarray” reinforces this framing by presenting intervention as an emergency response while leaving the precise legal violation and the chain of political responsibility unspecified.

The 69th Report extends this narrative across a longer time horizon. Schmidt observes that “the budget of the institutions of Bosnia and Herzegovina has long been the main tool used to weaken them” and that, for more than a decade, the budget of these institutions had remained at about the same level despite their growing obligations (OHR 2026b, General Assessment, Objective 4). By presenting the problem as longstanding, OHR discourse frames fiscal intervention not as an exceptional response to a single blockage but as a response to sustained institutional dysfunction. The most forceful formulation of this storyline appears in paragraph 26 of the 69th Report, where Schmidt refers to the need for “a system guaranteeing that the functionality of these institutions is not held hostage” by those seeking to demonstrate that the state is not viable (OHR 2026b, para. 26). The metaphor of hostage-taking is highly charged. It casts state institutions as passive victims and domestic political actors as their captors. The OHR, by contrast, is positioned as the external actor capable of freeing institutions from this condition. Within this framing, limiting OHR fiscal authority risks appearing as tolerance of institutional paralysis.

The legal instruments deploy the same storyline in a more technical register. The June 2022 decision states that the Council of Ministers “failed to enable the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina to proceed with the activities needed to hold elections promptly” (OHR 2022b, Preamble). The July 2025 decision presents the non-adoption of the 2025 budget as a condition requiring external action, noting that “as of now, the 2025 budget for the institutions of Bosnia and Herzegovina and the international obligations of Bosnia and Herzegovina has not yet been adopted” (OHR 2025b, Preamble). In both cases, the preamble constructs fiscal intervention as a response to institutional failure or non-compliance without attributing that failure to a specific political actor.

The November 2024 Order concerning seven cultural institutions of significance for Bosnia and Herzegovina extends the same logic into a different institutional field. Its preamble describes the situation surrounding their management as “alarming” and an “immediate threat to their functioning” (OHR 2024), following the resignation of the National and University Library’s director. The Order establishes who may exercise specified powers ordinarily attached to the position of director and requires the relevant domestic authorities to submit legislative proposals within sixty days. In doing so, it broadens the institutional dysfunction story line beyond elections, party finance, and state budgeting to encompass threats to the continuity of ordinary institutional life. The Order nevertheless states that it is “not issued by way of substitution for any domestic authority”, even though it takes precedence over inconsistent legal provisions and establishes who may exercise specified financial powers when the relevant director’s post is vacant. The tension is characteristic of the wider corpus: substitution is denied at the level of description; the Order itself reallocates authority that would ordinarily be exercised through domestic institutional procedures. The public statement accompanying the July 2025 decision translates the same storyline into a more accessible political register. It states that the decision addresses “urgent technical and legal problems” arising from the failure to adopt the 2025 state budget (OHR 2025c). At the same time, it insists that the decision is “not about the overdue budget 2025 itself”, and presents it as removing political and legal obstacles where the Treasury and the Council of Ministers had been unable to make meaningful progress (OHR 2025c). The storyline becomes more explicit in the April 2025 decision suspending budgetary disbursements to SNSD and Ujedinjena Srpska, where dysfunction is no longer presented as a general condition but is attributed to identifiable political

actors. The decision's preamble presents the suspension as a response to a pattern of conduct in which "officials of the Republika Srpska ruling coalition parties, primarily of SNSD and Ujedinjena Srpska, continuously challenged the constitutionality of the establishment and very existence of the Court of Bosnia and Herzegovina and its jurisdiction, in disregard of the final and binding decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina" (OHR 2025a, Preamble). The fiscal instrument, the suspension of budgetary funds for party financing, is therefore presented as a consequence of constitutional non-compliance rather than as a discretionary political choice by the OHR. The word "continuously" is significant because it presents the threat as an entrenched pattern of behaviour rather than as a single incident requiring a limited response. The open-ended character of the sanction is confirmed by the operative provisions of the same decision. The suspension of party funding „shall be lifted based on or following a positive assessment by the High Representative of the compliance with the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina or any other related circumstances the High Representative may deem justified" (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 3). No deadline is specified, and no independent review mechanism is identified, so the OHR retains discretion over how long the sanction remains in force and the conditions under which it may be lifted. Within the attributive variant, this open-ended arrangement is presented as commensurate with a continuing threat. Read through Hajer's concept of the storyline, both variants do more than describe institutional problems. They assign responsibility and legitimate a particular response. Domestic actors are associated with obstruction that weakens state institutions, while the OHR is positioned as the authority required to restore functionality or defend the constitutional order. The legal question of whether the OHR possesses an explicit fiscal mandate does not disappear, but it becomes secondary to the claim that intervention is necessary to preserve the functioning of the state. Fiscal intervention therefore appears less as an expansion of external authority than as the fulfilment of a responsibility the OHR presents itself as already having.

Electoral Integrity

The electoral integrity storyline is one of the most persistent across the period covered by the corpus. It appears in the earliest documents, including three legal instruments issued by Schmidt on June 7, 2022, and his accompanying public

statement, and develops further in the July 27, 2022, amendments to the Election Law. It reappears in the 2025 and 2026 material, where election technologies for the 2026 General Elections become the central object of fiscal intervention. Unlike institutional dysfunction, which works through a broad diagnosis of domestic obstruction, electoral integrity gives that diagnosis a more concrete democratic object: elections must be adequately financed despite domestic obstruction. Because general elections follow a fixed electoral calendar, this storyline gives fiscal intervention particular urgency, since delay or misuse of public resources can be presented as a threat to electoral integrity.

The June 2022 instruments translate the protection of elections into several legal and fiscal mechanisms. The June 7 decision amending the Election Law states that “the citizens of Bosnia and Herzegovina must be able to exercise their democratic rights in the free, fair and democratic elections” and that the conditions for such elections must exist “despite the inability of their political leaders to reach a compromise on electoral reform” (OHR 2022b, Preamble). A separate decision directly allocated BAM 12.528 million to cover expenditures related to the 2022 General Elections and specified the sources from which those funds could be provided (OHR 2022a, Arts. 1–2). The amendments to the Election Law required election funds to be made available no later than fifteen days after the Central Election Commission announced the elections and provided for their allocation during temporary financing if the annual budget had not been adopted (OHR 2022b, Art. 1). The parallel amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina further regulated temporary financing and the execution of election-funding requests (OHR 2022d, Art. 1).

The July 27, 2022, amendments extend the electoral integrity storyline beyond the availability of election funding to the use of public resources during the electoral process. Among other measures, the decision defines the “abuse of public funds and resources” and prohibits holders of executive office and mandate holders from abusing public resources in the electoral process (OHR 2022c, Arts. 1 and 5). The electoral integrity frame therefore encompasses both the provision of resources necessary to hold elections and the regulation of how public resources may be used during the campaign.

Schmidt’s June 2022 public statement makes the substitutive character of the intervention unusually explicit. He states that his decisions “effectively replace the Council of Ministers’ decision” while providing “durable, systemic

solutions for automatic and continuous election funding” (OHR 2022e). The acknowledgement of substitution is immediately absorbed into the electoral integrity frame: the intervention is justified because it guarantees what Schmidt describes as a “procedural matter,” turning an intervention in domestic decision-making into a technical correction.

When the focus shifts from election financing in 2022 to election technology in 2025 and 2026, electoral integrity is used to justify a more direct form of OHR control over the transfer and use of funds. The July 2025 decision allocates Central Bank profits to the Central Election Commission for the procurement of election technologies for the 2026 General Elections. The authentic interpretation of February 2026 then links implementation of that decision to the need to ensure the timely introduction of election technologies and to safeguard “the integrity and transparency of the electoral process” (OHR 2026a, Authentic Interpretation). Here, electoral integrity no longer justifies only the allocation of funds. It also justifies intervention in the timing and procedure of their use.

The 69th Report sharpens this logic by recoding delay as obstruction. Schmidt states that implementation of the July 2025 decision “was obfuscated by the Minister of Finance and Treasury of Bosnia and Herzegovina” and that, “given the lack of progress on this issue and the resulting delay,” he had to issue an authentic interpretation of his decision to enable the procurement of equipment (OHR 2026b, General Assessment). The verb “obfuscated” does specific work here: it casts the minister’s conduct as obstruction rather than as a technical or legal disagreement. Within this frame, the authentic interpretation is presented less as an autonomous assertion of OHR interpretive authority than as a corrective measure made necessary by ministerial non-compliance. In this way, electoral integrity gives institutional dysfunction a specific democratic object. As a storyline, electoral integrity does more than establish that elections require funding. It presents delay as a threat to citizens’ democratic rights and attributes that threat to the inability or unwillingness of domestic political actors to act. The OHR is then positioned as protecting democracy rather than exercising contested fiscal authority. Read through Hajer’s framework, the electoral integrity storyline narrows the range of legitimate objection, so that contesting OHR fiscal authority and appearing indifferent to democratic rights become difficult to separate.

Fiscal Responsibility

Unlike the preceding story lines, which work through broad claims about dysfunction or threat, the fiscal responsibility story line operates in a narrower register of financial obligation and budgetary procedure. Its primary site is the July 2025 decision, one of the most technically complex fiscal interventions in the corpus. Here, OHR control over public resources is presented as a necessary response to concrete financial risk, rather than as a political choice about the allocation of public money.

The storyline is clearest in the preamble of the July 2025 decision, where Schmidt addresses the ICSID arbitration obligation in the Viaduct case. The decision notes that domestic and international enforcement actions put at risk “the regular operation of state institutions” and the Central Bank assets, including its regional office buildings (OHR 2025b, Preamble). The reference to first-instance court decisions in Mostar and Banja Luka makes this storyline concrete: OHR moves away from general obstruction language and points to specific enforcement proceedings affecting Central Bank assets.

What follows in the preamble is a careful act of repositioning. The decision states that “the intent is to identify the source of funding necessary for the fulfilment of the obligations of Republika Srpska, and to remove obstacles to the adoption of the 2025 budget of the institutions of Bosnia and Herzegovina” (OHR 2025b, Preamble). The intervention is instead presented as identifying a source of funding for an existing financial obligation and removing obstacles to domestic budget adoption, even though the decision itself creates binding fiscal consequences.

This construction of necessity extends to the choice of fiscal instrument. The preamble states that “this reserve constitutes the only available source of funds sufficient to implement the ICSID Decision” (OHR 2025b, Preamble). The phrase “the only available source” presents the selection of the road toll reserve as unavoidable. The following sentence complicates this apparent certainty: “It is presumed that the amount required for enforcement approximately corresponds to the share of Republika Srpska in these revenues, and that using these funds will not disrupt the fiscal balance of any level of government” (OHR 2025b, Preamble, final paragraph). The verb “presumed” is the key word here. OHR makes a consequential fiscal judgement on the basis of an assumption. The technical register remains intact, even where the text itself acknowledges uncertainty. The April 2025 party funding decision extends this logic by giving

the suspension a custodial financial dimension rather than treating it simply as the withholding of funds. The suspended disbursements are to be transferred “to a special account to be opened at the Central Bank of Bosnia and Herzegovina” (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 2). The funds are not simply withheld; they are transferred to a designated account, with their eventual use left to a later decision by the High Representative once the suspension is lifted.

The fiscal responsibility story line translates political choices into the language of technical obligation. The story line does not hide the fact that OHR is making decisions about public money. It instead narrows the meaning of those decisions: they are presented as responses to financial risk and budgetary blockage, rather than as discretionary interventions in sovereign fiscal matters. This framing gives urgency to OHR action while making the displacement of ordinary budgetary procedures appear secondary. Using Hajer’s framework, the fiscal story line does more than describe a financial obligation; it narrows the apparent range of available responses and makes OHR intervention appear less discretionary.

European Integration

The European integration story line is structurally different from the preceding three, which each construct a problem to which OHR fiscal intervention appears as the answer. European integration instead provides the normative horizon against which domestic political behaviour is measured, and OHR intervention gains broader legitimacy, functioning less as a justification for a specific fiscal act than as a broader frame within which fiscal intervention acquires political meaning.

The storyline appears early in Schmidt’s June 2022 public statement, where he observes that “BiH is in a crucial place in its history, at which it can move closer to the EU” and that “the country that wants to join the EU should be able to organise its elections” (OHR 2022e). The link between election financing and EU membership is not established by the Dayton mandate, but it is discursively useful: it attaches OHR action to a political project that already carries strong normative weight.

By the 68th Report, the EU path has become a recurring point of reference in Schmidt’s justification of institutional and fiscal intervention. The report states that “constructive participation in the institutions created under the General

Framework Agreement of Peace is what is needed to move Bosnia and Herzegovina further on the EU path” (OHR 2025d, General Assessment), linking the Dayton institutional framework directly to European integration. Since the OHR presents its interventions as protecting that institutional order, compliance with OHR decisions can, within this frame, be associated with progress on the European integration path.

The 69th Report strengthens this association. Schmidt observes that “the path towards the EU remains seriously undermined because of blockages, first and foremost by the Alliance of Independent Social Democrats” (OHR 2026b, II.B, para. 85). The formulation turns domestic political blockage into the immediate cause of stalled European integration. The same report reinforces the point when it states that some political elites are unwilling to compromise “for the sake of the country’s progress towards more efficient institutions, rule of law and, ultimately, European integration” (OHR 2026b, General Assessment). The placement of “ultimately, European integration” matters. It gives the EU path the status of a final value against which other institutional questions are assessed.

By 2026, European integration no longer appears as a passing reference. It becomes a framework through which OHR fiscal authority is made intelligible and legitimate. The shift matters because the Dayton Agreement established the OHR in relation to civilian peace implementation, whereas Schmidt’s discourse increasingly links OHR authority to European integration; these projects may be politically connected, but they are not the same legal foundation. The storyline does not establish a new legal basis for intervention. Within this framing, debate shifts away from the scope of the OHR mandate, making it possible for domestic opposition to be represented as resistance to Bosnia and Herzegovina’s European future rather than as a disagreement over the extent of the OHR’s authority. As with the other story lines, the discursive effect Hajer’s framework identifies here is not a new legal claim but a shift in what counts as a reasonable objection.

The Convergence of Story Lines

Hajer’s framework helps show how the four-story lines reinforce one another. Institutional dysfunction sets the shared ground: in its diagnostic variant, state institutions are presented as unable to function because of domestic obstruction; in its attributive variant, that obstruction is recast as

pressure on the constitutional order from a named political actor. Electoral integrity attaches this diagnosis to democratic rights. Fiscal responsibility translates the problem into the language of financial obligation, and European integration gives it a broader normative horizon. Together, these narratives create a mutually logical logic of fiscal legitimation, allowing OHR fiscal intervention to appear simultaneously as an administrative necessity and a form of constitutional protection, while situating both within a broader narrative of European integration. What becomes less visible is that these decisions are made by an external actor whose fiscal authority is not explicitly set out in the Dayton mandate and whose exercise of those powers is not itself subject to review by the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. This tension between the formal scope of authority and its discursive legitimation is what the following section examines as the sovereignty paradox.

The Sovereignty Paradox: European Values and OHR Fiscal Practice

The preceding section showed how four-story lines converge into a mutually reinforcing logic of fiscal legitimation. This section draws out the normative implication of that finding. The paradox lies in the fact that European values and democratic accountability are invoked to justify forms of external fiscal authority that weaken the domestic accountability those values require. In 2005, the Venice Commission concluded that the exercise of the Bonn Powers was “fundamentally incompatible with the democratic character of the state and the sovereignty of BiH” and warned that “a dependency culture incompatible with the future development of BiH risks being created” (Venice Commission 2005, para. 90). Sajić (2023, 132) has shown how this dependency culture has affected Bosnia and Herzegovina’s political system by weakening “a culture of dialogue, consensus, and trust, which is *sine qua non* for the functioning of any multinational and polarized federal country”. Sajić and Vranješ (2026, 33) later describe this condition under Schmidt as what they term a Potemkin democracy, in which democratic institutions formally operate while decisive authority remains vested in an externally appointed official whose use of the Bonn Powers “systematically undermines the conditions for meaningful EU integration”.

The present article shows how this condition appears in the fiscal domain. Fiscal intervention can be harder to recognise as political because it is often framed through the technical language of financial management. Wilde's (2007, 34) analysis of postcolonial international territorial administration helps explain this pattern: external governance projects often claim legitimacy by presenting themselves as legally authorised and grounded in universal principles. OHR fiscal discourse under Schmidt follows this pattern: the Bonn Powers provide the claim to legal authority, while institutional protection and European integration supply its normative purpose. Cunliffe's (2007, 52) critique of state-building as "power without responsibility" is particularly relevant here. The authentic interpretation of February 2026, discussed in the introduction, is a case in point: presented as a mere clarification that creates no new obligations, it nevertheless sets a one-day compliance deadline, activates substitute authority if that deadline is not met, and precludes additional procedural, technical, or formal requirements from delaying compliance. The distance between that characterisation and the document's operative effects is the sovereignty paradox in miniature.

The paradox appears most clearly in the European integration story line. The European Commission (2019, 7) stated in its 2019 Opinion that extensive international supervision was "in principle incompatible with the sovereignty of Bosnia and Herzegovina and therefore with EU membership". Yet OHR discourse under Schmidt invokes European integration as a justification for fiscal intervention, while domestic resistance is framed as an obstacle to the country's European future. The tension is clear. A political order in which state-level fiscal decisions can be made, redirected, or suspended by an external actor sits uneasily with the development of the domestic political responsibility that EU membership presupposes. Nor is that responsibility strengthened when the same actor who overrides budgetary allocations also decides when indefinitely suspended party funding may be restored.

This is where the flexibility of European values becomes important. Chopin (2022, 3) emphasises that the fundamental political values specified in Article 2 TEU are non-negotiable. Yet Weymans (2023, 95–96) shows that European values can also serve as a legitimating language whose content shifts according to the political project at hand. In OHR fiscal discourse, European integration performs this legitimating function, giving external fiscal intervention a broader normative meaning even as it weakens the domestic accountability that integration requires.

The fiscal domain therefore sharpens the sovereignty paradox rather than merely repeating earlier concerns about the Bonn Powers. Sajić and Vranješ (2026) characterise the Bonn Powers as neo-colonial governance, but that argument addresses what kind of authority the OHR exercises, not how specific interventions are made to appear legitimate. It does not examine fiscal sovereignty as a distinct object of intervention, and it does not analyse the discursive legitimisation of OHR practice, let alone through a story-line mechanism. This article addresses both gaps: it isolates fiscal instruments as an empirical domain the earlier analysis did not cover, and it traces the recurring story lines through which intervention is made to appear as legitimate in OHR discourse, rather than characterising the structural nature of OHR power as such. The two arguments are complementary rather than overlapping: one characterises the structural nature of OHR authority, while the other explains how specific exercises of that authority are discursively legitimised. The language of European values is used to justify practices that limit the domestic political agency through which those values would have to be realised. When the 69th Report frames domestic political elites as “primarily interested in consolidating their political grip on institutions and undermining the system’s capacity for checks and balances” (OHR 2026b, General Assessment), it does more than criticise. It makes domestic contestation easier to dismiss as obstruction rather than as a legitimate dispute over the scope of external authority.

Conclusion

This article has examined how OHR fiscal intervention in Bosnia and Herzegovina is discursively constructed as legitimate. It has focused on a corpus of OHR legal instruments, reports, public statements, and formal communications produced between June 7, 2022, and May 12, 2026. The analysis was guided by two questions: how the OHR justifies fiscal authority under Christian Schmidt, and what this means for the relationship between external governance and democratic sovereignty.

The article has shown that OHR fiscal discourse under Schmidt supplements the language of peace implementation that has traditionally grounded OHR authority with a more technocratic and integrationist register. This register is organised around four-story lines: institutional dysfunction, electoral integrity,

fiscal responsibility, and European integration. Together, these story lines make fiscal intervention a response to domestic dysfunction, financial risk, and delayed European progress, rather than as the unilateral exercise of authority over public resources by an external actor. This is where the sovereignty paradox becomes visible. The question is not whether Bosnia and Herzegovina's institutions face real dysfunction. The question is whether that dysfunction can justify the form of authority through which the OHR has responded to it. OHR discourse does not resolve this tension; it shifts attention away from it. These findings do not explain why the OHR intervened, nor do they determine whether those interventions were legally or politically justified. They show how intervention was made to appear necessary and difficult to contest. Fiscal intervention is presented as a technical correction, while its political character becomes less visible.

The article contributes to the study of international administration by shifting attention from constitutional intervention to fiscal governance. It also contributes to debates on EU conditionality in the Western Balkans by showing how the language of European integration can legitimise arrangements that weaken the domestic political responsibility the accession process presupposes. Bosnia and Herzegovina may therefore continue to advance formally toward EU membership while that responsibility remains structurally weakened. The sovereignty paradox describes this condition: a situation in which the language used to legitimise external authority simultaneously narrows the terms on which that authority can be challenged. Although developed from the case of Bosnia and Herzegovina, the argument has wider relevance for research on international administration. It suggests that discursive legitimation may enable external authority to extend into new policy domains without a formal revision of its legal mandate.

Дискурзивна легитимација и политика интервенције Канцеларије високог представника у фискални суверенитет у Босни и Херцеговини

Нина САЈИЋ¹, Александар ВРАЊЕШ²

Апстракт: Овај чланак испитује начин на који је Канцеларија високог представника (ОХР) оправдавала интервенције које утичу на фискални суверенитет у Босни и Херцеговини. Рад у фокус истраживања ставља петнаест докумената ОХР-а који су настали у периоду између 7. јуна 2022. и 12. маја 2026. године. Полазећи од концепта организованог лицемерја Стивена Краснера и теорију наративних образаца и дискурзивних коалиција Мартена Хајера, у раду се тврди да фискалне интервенције Кристијана Шмита означавају кумулативно кретање од уставно-политичког надзора ка спољном фискалном управљању. Оправдање тога је структурирно кроз четири учестала наративна обрасца: институционална дисфункционалност, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Ова анализа показује да дискурс ОХР-а под Шмитом допуњује језик имплементације мира на којем се традиционално темељио ауторитет ОХР-а. Фискална интервенција се мање оправдава кроз сам Дејтонски мандат, а више кроз језик европских вредности и стандарда управљања. Чланак закључује да ово производи парадокс суверенитета: вредности које се повезују са демократском одговорношћу и европским интеграцијама гурају се у први план како би се оправдале праксе које се тешко усклађују са домаћим политичким капацитетом који те вредности захтевају.

Кључне речи: постконфликтно управљање, међународни надзор, организовано лицемерје, наративни образац, дискурзивне коалиције, Бонска овлашћења, фискално управљање, демократска одговорност, технократска легитимација, европске интеграције.

¹ Ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина. Е-пошта: nina.sajic@fpn.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9440-621X>.

² Ванредни професор, Факултет политичких наука, Универзитет у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина. Е- пошта: aleksandar.vranjes@fpn.unibl.org, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1728-3671>.

Увод

Канцеларија високог представника (ОХР) издала је 24. фебруара 2026. године аутентично тумачење своје одлуке од 17. јула 2025. године којом се мења Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине. Та одлука обухватила је неколико фискалних питања, укључујући расподелу добити Централне банке, примену одлуке Међународног центра за решавање инвестиционих спорова (ICSID) у арбитражном предмету *Viaduct*, као и финансирање изборних технологија за Опште изборе 2026. године (OHR 2025b).³ Аутентично тумачење из фебруара 2026. године имало је конкретан фокус на примену одредби о финансирању изборних технологија. Њиме је проглашено да је одлука из јула 2025. године јасна у погледу текста, обима и обавезујућег правног дејства. У наставку је прецизирано да министар финансија и трезора има рок од једног дана да изврши финансијски трансфер, да пропусти да се то учини аутоматски активира обавезу и овлашћење заменика министра да изврши наведени трансфер, као и да испуњење обавезе не може да се услови додатним процедуралним, техничким или формалним захтевима. У исто време, аутентично тумачење наводи да оно „не успоставља нова права или обавезе” и „не креира нове норме”, већ само поново потврђује постојеће правно дејство одлуке из јула 2025. године (OHR 2026a).

Раскорак између онога што документ тврди да јесте и онога што он чини, представља полазну тачку овог рада. У чланку се поставља питање како инструмент (који поставља рок од једног дана за извршење обавезе, онемогућава да додатни процедурални, технички или формални захтеви одложе извршење и заправо успоставља нове обавезе и механизам принуде), може да се представи као обично појашњење постојеће одлуке. Шире посматрано, поставља се питање, како се вршење фискалне власти представља као ограничено, техничко и већ правно решено, а не као политичко питање. Иако аутентично тумачење пружа полазну основу,

³ *Viaduct d.o.o. Portorož*, Владимир Зевник (Vladimir Zevnik) и Борис Гољевшчек (Boris Goljevšček) против Босне и Херцеговине, Предмет ICSID бр. ARB/16/36. Спор се односио на пројекте хидроелектрана које су тужитељи планирали на реци Врбас. Трибунал је донео одлуку 18. априла 2022. године, а захтев Босне и Херцеговине за поништење одбачен је 1. маја 2024. године. До 2025. године преостали дуг са акумулираном каматом премашио је 55 милиона евра.

анализа није ограничена само на тај документ, већ истражује дискурзивну легитимацију фискалних интервенција ОХР-а под Кристијаном Шмитом (Christian Schmidt) кроз шири корпус одлука, извештаја, јавних изјава и званичних саопштења.

Овај рад третира аутентично тумачење из фебруара 2026. године као најјаснији израз ширег дискурзивног заокрета. Наведени документ се не ослања примарно на језик Дејтонског мировног споразума како би оправдао вршење власти, већ се уместо тога окреће изборном интегритету и потреби да се осигурају Општи избори 2026. године. Кроз шири корпус који се анализира у наставку, фискалне интервенције ОХР-а оправдавају се кроз четири учестала наративна обрасца: институционална дисфункција, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Ови наративни обрасци провлаче се кроз цео спектар фискалних интервенција које се разматрају у наставку. Узети заједно, они приказују вршење фискалне власти као неопходан одговор на неуспех домаћих институција, а не као проширење спољне политичке власти.

Фискална димензија ауторитета ОХР-а добила је релативно мало систематизоване пажње у досадашњој научној литератури. Овај чланак истражује управо ту димензију док поставља питање начина на који су се оправдавале фискалне интервенције ОХР-а под Шмитом и како се та оправдања односе на европске вредности које се наводе као нека врста упоришта за таква оправдања. Полазећи од концепта организованог лицемерја Стивена Краснера (Stephen Krasner) (1999, 9) и теорије наративних образаца и дискурзивних коалиција Мартена Хајера (Maarten Hajer) (1995, 12–13), у чланку се износи теза да Шмитове фискалне интервенције представљају кумулативни заокрет од уставно-политичког надзора ка спољном фискалном управљању.⁴ Дискурс ОХР-а под Шмитом допуњује језик имплементације мира који традиционално представља

⁴ Хајеров интерпретативни приступ који испитује како наративни обрасци конструишу проблеме јавне политике и омогућавају стварање коалиција подршке око одређених интервенција, овде се радије користи него критичка анализа дискурса Ферклоуа (Fairclough 1995) или дискурзивно-историјски приступ који се повезује са Рајзиглом и Водаковом (Reisigl and Wodak 2009), који су уже усмерени на лингвистичку и аргументативну микроструктуру. Хајеров оквир је посебно погодан за истраживање начина на који интервенције јавних политика постају дискурзивно легитимизоване, што је управо питање којим се овај чланак бави.

темељ ауторитета ОХР-а. Интервенције се, укључујући и фискалне, све више оправдавају кроз језик европских вредности и стандарда управљања, а не само кроз Дејтонска овлашћења. Овај заокрет производи оно што овај текст назива парадоксом суверенитета: европске вредности се наводе као референца како би се оправдале праксе које се тешко усклађују са захтевима одговорности које те вредности подразумевају, док се простор за деловање и одговорност домаћих политичких актера сужава. Чланак не процењује да ли су фискалне интервенције ОХР-а биле правно или политички оправдане, нити објашњава зашто су се догодиле. Он истражује како су оне јавно објашњаване и легитимизоване. У постојећој научној литератури, фискална димензија власти ОХР-а добила је релативно мало систематизоване пажње. Међу тим студијама, Гилберт (Gilbert 2017) се највише приближио предмету овог чланка, зато што истражује начине на које ОХР јавно оправдава свој ауторитет, док истовремено управља тензијом између спољне интервенције и демократског легитимитета. С друге стране, он не истражује фискалне надлежности нити учестале наративне обрасце кроз које се интервенција односно уплатање у јавне ресурсе представља као неопходна и легитимна. Овај чланак бави се управо том празнином.

Краснер и Хајер повезују структуралне и дискурзивне делове аргумента, при чему Краснер пружа вокабулар за коегзистенцију формалног суверенитета и измештене фискалне власти, док Хајер нуди алате за анализу начина на који се то измештање оправдава кроз учестале наративне обрасце. Будући да је фокус истраживања сужен на дискурс ОХР-а, чланак не тежи да мапира вишеактерску дискурзивну коалицију у Хајеровом пуном социолошком смислу. Уместо тога, он се бави начинима на које се учестали наративни обрасци крећу кроз правне и јавне регистре ОХР-а и креирају коалициону логику фискалне легитимације. Шире посматрано, чланак сугерише да међународне администрације могу да прошире своју практичну власт без формалног проширења правног мандата, тако што ће редефинисати интервенцију кроз нови наратив оправдања. Босна и Херцеговина пружа необично јасан пример горе наведеног, будући да су ови заокрети видљиви унутар једног институционалног актера у релативно кратком временском периоду.

Дејтон и ОХР

Дејтонски мировни споразум из 1995. године окончао је рат у Босни и Херцеговини и успоставио нов и веома специфичан политички систем. Као што примећује Себастијан-Апарисио (Sebastián-Aparicio 2014, 56), споразум је креирао центрипетални систем поделе власти који је произвео изузетно слабу и асиметричну „конфедерацију” са ограниченом централном влашћу. Овај степен децентрализације, с друге стране, није одражавао преференције многих међународних актера укључених у постдејтонску имплементацију, који су јачање централних институција Босне и Херцеговине сматрали кључним циљем свог ангажмана и којем су тежили кроз шири оквир изградње државе (Leroux-Martin 2014).

Канцеларија високог представника, која је успостављена на основу Анекса 10 Дејтонског мировног споразума, постала је главни механизам кроз који се овом циљу тежило. Међутим, овлашћења која су првобитно додељена високом представнику, била су недовољна да произведу такву трансформацију. Улога међународне заједнице у Босни и Херцеговини је због тога постепено редефинисана, док је ауторитет високог представника проширен. Према Кецмановићу, Врањешу и Будимиру (Кецмановић, Vranješ and Budimir 2021), ово проширење је створило привид легитимитета за накнадну употребу правне принуде у име изградње државе, иако таква овлашћења нису имала експлицитну основу у одредбама Дејтонског мировног споразума.

Резолуција 1031 сама по себи није експлицитно овластила високог представника да врши власт изван оквира успостављеног Анексом 10. У тој резолуцији, Савет безбедности „подржава успостављање високог представника, на захтев страна, који ће, у складу са Анексом 10 о цивилној имплементацији Мировног споразума, пратити спровођење Мировног споразума и мобилисати, а по потреби и давати смернице и координисати активности укључених цивилних организација и агенција” (UNSC 1995, para. 26).

Савет безбедности УН није овластио високог представника да делује изван оквира који је успостављен Анексом 10. Како наводи Париш (Parish 2017, 86), надлежности које су додељене према Дејтонском мировном споразуму претежно су консултативне, надзорне и извештајне природе. Оне су ограничене на координисање активности међународних

организација, праћење имплементације и подстицање домаћих званичника да испуњавају своје обавезе према споразуму. Према овом тумачењу, Анекс 10 не даје високом представнику овлашћење да мења устав Босне и Херцеговине, доноси законе, смењује изабране или именоване званичнике, нити да врши слична овлашћења у тежњи за недовољно дефинисаном агендом изградње државе. Исто тако, не овлашћује га да преузима функције уставних институција Босне и Херцеговине или да на други начин нарушава суверенитет земље (Кесмановић, Vranješ and Budimir 2021).

Без обзира на то, међународна заједница креирала је паралелни институционални оквир који Дејтонски мировни споразум није предвидео. На Конференцији о имплементацији мира која је одржана у Лондону 8–9. децембра 1995. године, основан је Савет за спровођење мира са Управним одбором, који је постао извршно тело Савета. Ова структура ће касније послужити као институционални оквир кроз који је високи представник тражио и вршио овлашћења која нису изричито наведена у Дејтонском споразуму. Чандлер (Chandler 2005, 338) описује Савет за спровођење мира као правну фикцију која је осмишљена тако да обезбеди кохерентност међународној администрацији дејтонског процеса без рестриктивних ограничења међународног права. Овај оквир додатно је проширен на конференцији Савета за спровођење мира која је одржана у Бону 1997. године, а која је успоставила оно што је постало познато као Бонска овлашћења. На овој основи, високи представник је, између осталих мера, почео да „усваја“, „суспендује“, „поништава“, „намеће“, „наређује“, „санкционише“, „смењује“ и „доноси одлуке“. Кроз извршавање ових овлашћења, уставне надлежности су пренете са ентитета на централни ниво у циљу спровођења агенде централизације. Високи представници су такође наметнули на десетине закона и 105 амандмана на уставе Републике Српске и Федерације Босне и Херцеговине, санкционисали стотине појединаца без судског поступка и поништили одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине. На крају је и самом Суду онемогућено да одлучује о оспоравању законитости одлука које је донео високи представник (Кесмановић, Vranješ and Budimir 2021).

Бенет тврди да су Бонска овлашћења првобитно замишљена као средство за превазилажење процедуралних блокада и решавање специфичних претњи спровођењу мировног споразума. Међутим, она су

током времена „еволуирала“ у главни инструмент за унапређење међународне реформске агенде (Bennett 2016, 169). Насупрот томе, Периш тврди да су Бонска овлашћења суштински неспојива и са словом и са духом Анекса 10 Дејтонског мировног споразума, те да су потпуно неодобрањива са правног становишта (Parish 2007, 14). Ова овлашћења су систематски коришћена за вршење притиска на домаће политичке лидере. Њихово извршавање је „фактички постало паралелан законодавни процес“, при чему је правна присила примењивана првенствено како би се „наметнули закони и амандмани на постојеће законодавство“ (Bennett 2016, 169). Слично томе, Бенинг закључује, да Бонска овлашћења не могу да се сматрају овлашћењима која су поверена законом. Уместо тога, њихово постојање почива на ономе што он описује као моћну, али обмањујућу правну фикцију (Banning 2014, 302).

Овај чланак ставља у фокус мандат Кристијана Шмита. Његово именовање од стране Управног одбора Савета за спровођење мира 2021. године није подржано посебном резолуцијом Савета безбедности УН, чиме је постало предмет процедуралне и правне полемике. Спор који је из тога настао и даље је нерешен (Sajić and Vranješ 2026, 40). Фискалне интервенције које се истражују у овом чланку морају да се посматрају и тумаче управо у таквом правном и институционалном контексту, у којем формална ограничења овлашћења високог представника постоје упоредо са далеко широм праксом.

Теоријски оквир, истраживачка грађа и аналитичка стратегија

Фискална интервенција ОХР-а отвара проблем који мора да се испита на два нивоа. Формално гледано, Босна и Херцеговина остаје суверена држава. У пракси, део њених надлежности над јавним ресурсима измештен је одлукама ОХР-а. То измештање се потом оправдава кроз језик који спољну интервенцију представља као легитимну и неопходну. Како би се овај процес истражио, чланак спаја два оквира која обично припадају различитим традицијама: Краснеров концепт организованог лицемерја и Хајерову теорију наративних образаца и дискурзивних коалиција. Краснер помаже да се објасни шта се дешава са суверенитетом када спољни актери

врше власт над домаћим институцијама. Хајер помаже да се објасни како се тај ауторитет приказује, оправдава и нормализује кроз језик који се при томе користи.

Краснер посматра суверенитет као појам који се састоји из неколико димензија, од којих су две од посебног значаја у овом случају. Домаћи суверенитет се односи на организацију јавне власти унутар државе и на ефикасност којом се та власт врши, док се вестфалски суверенитет односи на искључивање спољних актера из домаћих структура власти (Krasner 1999, 3–4). Фискална интервенција ОХР-а обухвата обе ове димензије, односно, она уводи спољног актера у домаће фискално одлучивање, док истовремено измешта власт коју домаће институције редовно врше над јавним ресурсима. Овај чланак усмерен је на овај други процес посматран кроз ужи концепт фискалног суверенитета. Фискални суверенитет се овде схвата као способност државних институција да прикупљају, врше управљање и троше јавне ресурсе кроз уставно дефинисане процедуре, без изложености једностраним одлукама спољног актера које домаће институције не могу да промене. Овакво схватање ослања се на Згагину (Zgaga 2023) концептуализацију фискалног суверенитета кроз овлашћење за прикупљање, управљање ресурсима и њихово трошење. За Згагу, фискални суверенитет захтева да ниво власти може о овим елементима да одлучује самостално или заједно са другим нивоом власти, те да није подложен једностраним одлукама које не може суштински да промени, што је стање које он назива „фискална спољна условљеност” (Zgaga 2023, 104–105). Прављење ове разлике од посебне је користи у овом конкретном предмету. Фискалне интервенције ОХР-а не мењају међународно-правни суверенитет Босне и Херцеговине, који у формалном смислу остаје нетакнут. Међутим, оне угрожавају вестфалску аутономију убацивањем спољног актера у домаће структуре власти и измештају домаћи фискални ауторитет када ОХР распоређује јавна средства, суспендује исплате или одређује ко може да врши финансијска овлашћења унутар државних институција. Коегзистенција формално потврђеног суверенитета са праксама које одступају од његових конвенционалних правила у потпуности је у складу са Краснеровим концептом организованог лицемерја (Krasner 1999, 9). Краснеров каснији рад о подељеном суверенитету користан је углавном као контраст. Подељени суверенитет подразумева ангажовање спољних актера у домаћим структурама власти

кроз системе и договоре који су легитимизовани споразумима са признатим националним властима (Krasner 2004, 108). Босна и Херцеговина се изричито појављује у Краснеровој расправи о постконфликтној администрацији. Он примећује, да је високи представник временом преузимао све већу власт, „али без механизма одговорности који систематски укључује локалне актере“ (Krasner 2004, 101). Када говори о постконфликтним амбијентима, Краснер разликује системе подељеног суверенитета од једностране спољне администрације: присуство спољних актера почива на споразуму између спољних и домаћих актера, а не на једностраној одлуци спољног администратора (Krasner 2004, 116). Фискалне интервенције које се овде истражују немају тај карактер. Оне се доносе једнострано, поништавају домаће одлучивање и не пружају механизам кроз који домаће институције могу да оспоре или измене њихове услове.

Краснер стога пружа структурални вокабулар за ову анализу, али он не објашњава како измештање домаће фискалне власти почиње да делује легитимно у дискурсу ОХР-а. Управо на овом месту Хајеров концепт наративних образаца постаје користан. Наративни образац није најобичнија учестала тема или фраза, већ сажети приказ проблема који повезује догађаје и актере на начин који чини да један правац деловања делује разумно, док друга тумачења потискује у позадину (Хајер 1995, 56). У овој истраживачкој грађи, тврдње о институционалној дисфункционалности, интегритету изборног процеса, фискалној одговорности и европским интеграцијама, врше управо ову улогу. Оне уоквирују низ институционалних, изборних, фискалних и интеграционих проблема на начин који чини да интервенција ОХР-а делује неопходно. Анализа стога поставља питање који проблем сваки наративни образац конструише, како позиционира домаће актере и ОХР, као и која питања постају мање видљива када се фискална интервенција уоквири тим терминима. Хајер користи концепт дискурзивне коалиције како би описао актере и праксе који се окупљају око заједничког разумевања одређеног проблема (Хајер 1995, 12–13). Грађа која се овде испитује ограничена је на документе ОХР-а, тако да чланак не тврди да идентификује такву коалицију у њеном пуном социолошком смислу, нити да истражује контрадискурсе домаћих политичких актера, судова, цивилног друштва или међународних критичара. Тезе у овом чланку су ограниченије, јер прате како се исти наративни обрасци крећу кроз одлуке, извештаје и јавна саопштења

ОХР-а, те како њихово понављање даје фискалној интервенцији кохерентно и све више утврђено оправдање.

Примарна истраживачка грађа састоји се од петнаест докумената ОХР-а, који су издати у периоду између 7. јуна 2022. године, када је извршена Шмитова прва фискална интервенција, и 12. маја 2026. године, што је датум 69. Извештаја Савету безбедности УН. Грађа укључује осам правно обавезујућих аката: одлуку од 7. јуна 2022. године којом се одобрава расподела средстава за трошкове у вези са Општим изборима 2022. године; одлуку од 7. јуна 2022. године којом се мења Изборни закон Босне и Херцеговине; одлуку од 7. јуна 2022. године којом се мења Закон о финансирању институција Босне и Херцеговине; одлуку од 27. јула 2022. године којом се мења Изборни закон Босне и Херцеговине; Налог од 21. новембра 2024. године којим се подржава функционисање Националне и универзитетске библиотеке Босне и Херцеговине и других културних институција од значаја за Босну и Херцеговину; одлуку од 24. априла 2025. године којом се суспендују буџетске исплате СНСД-у и Уједињеној Српској; одлуку од 17. јула 2025. године о расподели добити Централне банке, извршењу одлуке ICSID и финансирању изборних технологија; као и аутентично тумачење одлуке из јула 2025. године донето 24. фебруара 2026. године. Грађа такође укључује три извештаја генералном секретару УН: 67. Извештај од 6. маја 2025. године, 68. Извештај од 31. октобра 2025. године и 69. Извештај од 12. маја 2026. године, као и четири јавне изјаве или званична саопштења: Шмитову изјаву од 7. јуна 2022. године о финансирању избора, његово обраћање Савету безбедности од 6. маја 2025. године, саопштење за штампу које прати одлуку од 17. јула 2025. године и његово саопштење од 8. маја 2026. године које је упућено генералном секретару УН Антонију Гутерешу (António Guterres). Сагледавање и укрштање ових правних, извештајних и јавно-политичких регистара, омогућава нам да пратимо како се исти наративни обрасци понављају кроз правне инструменте, извештаје и јавна саопштења. Ово није исцрпан запис сваке изјаве ОХР-а која се тичала фискалних питања у наведеном периоду. Уместо тога, он обухвата саме интервенције заједно са материјалом кроз који их је ОХР објашњавао и легитимизовао.

Сви документи преузети су директно са званичне интернет странице ОХР-а и прочитани су у оригиналу на енглеском језику. Тамо где су документи садржали посебне делове, као што су преамбуле, оперативне одредбе,

опште процене или тематски циљеви, сваки део је засебно означен, при чему су наведене прецизне референце о томе у којем се документу налазе сви извучени пасуси. Корпус је одабран на основу два критеријума: сваки документ је морао да садржи фискални елемент, било кроз директно уплатање у расподелу, администрирање, суспензију, трансфер или коришћење јавних средстава, било кроз јавно оправдање такве интервенције. Друго, сваки документ је морао да допринесе објашњењу ОХР-а о томе зашто је фискална интервенција била неопходна, легитимна или у складу са његовим мандатом. Документи који се само уопштено односе на политичке прилике у Босни и Херцеговини, без освртања на фискалну власт или њено оправдање, нису уврштени у ову грађу.

Као интерно помоћно средство за анализу, аутори су конструисали радну табелу грађе која није репродукована у овом чланку. Њена сврха била је да задржи тумачење које је утемељено у специфичним пасусима и да омогући да идентификација наративног обрасца буде проверљива. За сваки документ, у табели су назначени: релевантан део, фискално питање о којем је реч, проблем који је ОХР уочио, актери који су приказани као одговорни, затим предложена или наметнута интервенција, као и оправдање које уз њу иде. Почетно отворено читање Грађе искоришћено је како би се идентификовали учестали начини објашњавања разлога због којих је фискална интервенција била потребна. У другом читању, сродне формулације су груписане према проблему који конструишу и врсти интервенције која може да изгледа као разумна за дати случај. Одређени образац је третиран као наративни образац само када се појављивао у више од једног документа или комуникативног регистра и када је имао препознатљиву функцију оправдавања. Овај процес је генерисао четири учестала наративна обрасца: институционална дисфункција, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Границе између ових наративних образаца нису апсолутне. Тако, на пример, исти пасус може да се односи и на институционалну блокаду и на изборну ургентност. У таквим случајевима, пасус је назначен према својој главној функцији оправдавања, док је преклапање означено засебно. Ове категорије стога треба да се схвате као аналитички јасно раздвојене, али емпиријски повезане. Њихова вредност се мање огледа у разврставању сваког пасуса у једну кутију, а више у томе што показују учестале начине на

које дискурс ОХР-а дефинише проблем и чини да фискална интервенција делује неопходно.

Анализа се одвија у две фазе. Прва испитује правне инструменте са фискалном димензијом као правне и институционалне интервенције, при чему се поставља питање који фискални инструмент ОХР примењује, коју домаћу процедуру измешта, који временски обим интервенција покрива и који се формално-правни основ наводи као референца. Читање ових инструмената као секвенце омогућава да се идентификују кумулативни обрасци, укључујући проширење са финансирања избора и регулисања јавних ресурса у вези са изборима у 2022. години на расподелу добити Централне банке и извршење одлуке ICSID у 2025. години, као и кретање од једног изборног циклуса ка вишегодишњем буџетском оквиру. Друга фаза примењује Хајеров оквир тако што прати учестале формулације кроз правне инструменте, извештаје и јавна саопштења. За сваки наративни образац, ова анализа испитује проблем који се конструише, улоге које су додељене домаћим актерима и ОХР-у, као и облик фискалне интервенције за који овакав приказ чини да делује неопходно. Она такође разматра шта се потискује у позадину, посебно питања о обиму мандата ОХР-а и одсуству домаће одговорности. Формално позивање на Бонска овлашћења не третира се као довољно објашњење само по себи, већ као један елемент шире дискурзивне стратегије. Ово омогућава да се покаже како, док формално-правни основ остаје константан кроз цео корпус, суштинско оправдање за фискалну интервенцију ОХР-а све више допуњује језик имплементације мира путем технократског и интеграционистичког дискурса, чији нормативни темељи нису експлицитно успостављени у Дејтонском мандату. Ова аналитичка стратегија не тежи томе да утврди разлоге због којих је ОХР интервенисао, нити да ли су одређене интервенције биле правно или политички оправдане. То су различита питања, која самим тиме захтевају другачију врсту доказа. Уместо тога, ова анализа бави се начинима на које је ОХР јавно објашњавао и легитимизовао своје фискалне интервенције кроз учестале наративне обрасце: аргумент се тиче конструкције легитимитета, а не мотива који стоје иза интервенције или њених правних утемељења.

Дискурзивна анализа: четири наративна обрасца о фискалној легитимацији

Овај одељак истражује четири учестала наративна обрасца кроз које дискурс ОХР-а настоји да учини да фискална интервенција делује неопходно и легитимно: институционална дисфункционалност, интегритет изборног процеса, фискална одговорност и европске интеграције. Иако наглашавају различите проблеме, они заједно и непрекидно позиционирају домаће институције као неспособне или невољне да делују, док ОХР приказује као актера чија интервенција делује неопходно.

Институционална дисфункционалност

Институционална дисфункционалност је најшири наративни образац у овој истраживачкој грађи, зато што се појављује у две блиско повезане варијанте: дијагностичкој и атрибутивној. Ове ознаке су аналитичке, а не текстуалне, јер разликују пасусе који дијагностикују уопштenu институционалну дисфункционалност од оних који одговорност за њу приписују идентификованим политичким актерима. У првој варијанти, централне институције Босне и Херцеговине приказане су као хронично дисфункционалне због домаћих политичких опструкција. Ова дијагноза омогућава да фискална интервенција делује као корективни одговор, а не као проширење спољне власти. У другој варијанти, дијагноза постаје конкретнија: дисфункционалност се више не приказује као опште стање, већ се приписује именованим политичким актерима чије се понашање осликава као подривање институционалног поретка успостављеног Дејтонским споразумом. Фискална интервенција се тада оправдава као мера за одбрану уставног поретка, а не само као административна корекција. У обе варијанте, питање да ли ОХР поседује правни ауторитет да интервенише у фискалним питањима постаје секундарно у односу на много ургентније питање, а то је да ли ће централне институције уопште да функционишу.

Наративни образац појављује се у згуснутом облику у Општој оцени 68. извештаја, у којој Шмит наводи да је „невољност одговорних институција да обављају своје дужности обавезала мене да интервенишем како бих државу спасао од финансијског расула” (OHR 2025d, General Assessment). Глагол „обавезала” уоквирује интервенцију као недискрециону. Шмит себе

не приказује као некога ко бира да интервенише, већ као некога ко је на то приморан услед неуспеха домаћих институција. Фраза „спасао државу од финансијског расула” додатно учвршћује овакво уоквиривање чиме интервенцију приказује као хитан одговор, док истовремено прецизна правна повреда и ланац политичке одговорности остају неодређени.

Шездесет девети извештај проширује овај наратив на дужи временски период. Шмит примећује да је „буџет институција Босне и Херцеговине дуго био главно оруђе које се користило како би се оне ослабиле” и да је дуже од једне деценије буџет ових институција остао на приближно истом нивоу упркос њиховим растућим обавезама (OHR 2026b, General Assessment, Objective 4). Приказујући проблем као дуготрајан, дискурс ОХР-а уоквирује фискалну интервенцију не као изузетан одговор на једну блокаду, већ као одговор на континуирану институционалну дисфункционалност. Најснажнија формулација ове линије приче појављује се у ставу 26. из 69. Извештаја, у којем се Шмит осврће на потребу за „системом који гарантује да функционалност ових институција неће бити талац” оних који теже да покажу како држава није одржива (OHR 2026b, para. 26). Метафора талача има изузетно снажан набој. Она осликава државне институције као пасивне жртве, а домаће политичке актере као њихове отмичаре. ОХР се, насупрот томе, позиционира као спољни актер који је способан да ослободи институције из таквог стања. Унутар оваквог уоквиривања, ограничавање фискалног ауторитета ОХР-а ризикује да делује као толеранција на парализу институција.

Правни инструменти примењују исти наративни образац у нешто више техничком тону. У одлуци из јуна 2022. године наводи се да Савет министара „није омогућио Централној изборној комисији Босне и Херцеговине да настави са активностима које су потребне како би се избори благовремено одржали” (OHR 2022b, Preamble). Одлука из јула 2025. године приказује неусвајање буџета за 2025. годину као околност која захтева спољно деловање, уз напомену да „до данас буџет за 2025. за институције Босне и Херцеговине и међународне обавезе Босне и Херцеговине још увек није усвојен” (OHR 2025b, Preamble). У оба случаја, преамбула конструише фискалну интервенцију као одговор на неуспех институција или неиспуњавање обавеза, без приписивања тог неуспеха конкретном политичком актеру.

Налог из новембра 2024. године, који се односи на седам културних институција од значаја за Босну и Херцеговину, проширује исту логику на другачије институционално поље. У његовој преамбули, ситуација око управљања описује се као „алармантна” и као „непосредна претња њиховом функционисању” (OHR 2024) након оставке директора Националне и универзитетске библиотеке. Налог одређује ко може да врши специфична овлашћења која иначе припадају позицији директора и захтева од релевантних домаћих органа да у року од шездесет дана доставе законске предлоге. Чинећи то, он проширује наративни образац о институционалној дисфункционалности изван оквира избора, финансирања странака и државног буџета, како би обухватио претње по континуитет уобичајеног институционалног живота. Без обзира на то, у Налогу се наводи да он „није издат као замена за било који домаћи орган”, иако има предност над неусклађеним законским одредбама и одређује ко може да врши специфична финансијска овлашћења када је место директора упражњено. Ова тензија је карактеристична за шири корпус истраживачке грађе: супституција (замена) се пориче на нивоу описа, док сам Налог прераспоређује овлашћења која би се иначе вршила кроз домаће институционалне процедуре. Јавна изјава која прати одлуку из јула 2025. године преводи исти наративни образац у приступачнији политички тон. У њој се наводи да одлука решава „хитне техничке и правне проблеме” који произилазе из неусвајања државног буџета за 2025. годину (OHR 2025c). У исто време, инсистира се на томе да се одлука „не односи на сам буџет за 2025. годину који касни”, већ се приказује као мера која уклања политичке и правне препреке тамо где Трезор и Савет министара нису били способни да остваре значајан напредак (OHR 2025c). Овај наративни образац постаје још видљивији у одлуци из априла 2025. године о суспензији буџетских исплата СНСД-у и Уједињеној Српској, где се дисфункционалност више не приказује као опште стање, већ се приписује идентификованим политичким актерима. Преамбула одлуке приказује суспензију као одговор на образац понашања у којем су „званичници странака владајуће коалиције у Републици Српској, првенствено СНСД-а и Уједињене Српске, у континуитету оспоравали уставност успостављања и самог постојања Суда Босне и Херцеговине и његове надлежности, занемарујући коначне и обавезујуће одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине” (OHR 2025a, Preamble). Фискални инструмент, односно

суспензија буџетских средстава за финансирање странака, стога се представља као последица неусклађености са уставом, а не као дискрециони политички избор ОХР-а. Реч „континуирано” (*continuously*) је значајна зато што приказује претњу као укореењен образац понашања, а не као појединачни инцидент који захтева ограничени одговор. Отворени карактер ове санкције потврђују и оперативне одредбе исте одлуке. Суспензија страначког финансирања „биће укинута на основу или након позитивне процене високог представника о усклађености са Општим оквирним споразумом за мир у Босни и Херцеговини или било којим другим повезаним околностима које високи представник може да сматра оправданим” (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 3). Будући да није прецизиран никакав рок нити је идентификован независни механизам ревизије, ОХР задржава дискреционо право да одлучује о томе колико дуго ће нека дата санкција остати на снази и под којим условима може да се укине. У оквиру варијанте приписивања, овај отворени систем приказује се као сразмеран трајној претњи. Посматрано кроз Хајеров концепт наративног обрасца, обе варијанте чине више од самог описивања институционалних проблема. Оне приписују одговорност и легитимишу одређени одговор. Домаћи актери се повезују са опструкцијом која слаби државне институције, док се ОХР позиционира као ауторитет који је потребан како би се обновила функционалност или одбранио уставни поредак. Правно питање о томе да ли ОХР поседује изричит фискални мандат не нестаје, али оно постаје секундарно у односу на тврдњу да је интервенција неопходна како би се очувало функционисање државе. Фискална интервенција стога мање делује као проширење спољне власти, а више као испуњавање одговорности за коју ОХР тврди да је већ поседује.

Интегритет изборног процеса

Наративни образац о интегритету изборног процеса један је од најтрајнијих током периода који покрива ову истраживачку грађу. Појављује се у најранијим документима, укључујући три правна инструмента која је Шмит издао 7. јуна 2022. године, као и у пратећој изјави, а даље се развија у изменама и допунама Изборног закона од 27. јула 2022. године. Поново се појављује у материјалима из 2025. и 2026. године, где изборне технологије за Опште изборе 2026. године постају централни предмет фискалне

интервенције. За разлику од институционалне дисфункционалности, која делује кроз широку дијагнозу домаћих опструкција, интегритет изборног процеса тој дијагнози даје конкретнији демократски објекат: избори морају адекватно да се финансирају упркос домаћим опструкцијама. Будући да Општи избори прате фиксни изборни календар, овај наративни образац даје фискалној интервенцији посебну ургентност, пошто одлагање или злоупотреба јавних ресурса може да се представи као претња по интегритет изборног процеса.

Инструменти из јуна 2022. године претварају заштиту избора у неколико правних и фискалних механизма. У одлуци од 7. јуна којом се мења Изборни закон, наводи се да „грађани Босне и Херцеговине морају да имају могућност да остваре своја демократска права на слободним, поштеним и демократским изборима” и да услови за такве изборе морају да постоје „упркос недостатку способности њихових политичких лидера да постигну компромис о изборној реформи” (OHR 2022b, Preamble). Засебном одлуком директно је алоцирано 12,528 милиона конвертабилних марака за покривање трошкова у вези са Општим изборима 2022. године, а прецизирани су и извори из којих та средства могу да се обезбеде (OHR 2022a, Arts. 1–2). Измене Изборног закона захтевале су да изборна средства буду стављена на располагање најкасније петнаест дана након што Централна изборна комисија распише изборе, те су стога наведене измене предвиделе и њихову расподелу током привременог финансирања уколико годишњи буџет не буде усвојен (OHR 2022b, Article 1). Паралелне измене Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине додатно су регулисале привремено финансирање и извршење захтева за финансирање избора (OHR 2022d, Art. 1).

Измене и допуне од 27. јула 2022. године проширују наративни образац о изборном интегритету изван самог осигуравања средстава за изборе и на коришћење јавних ресурса током изборног процеса. Између осталих мера, ова одлука дефинише „злоупотребу јавних средстава и ресурса” и забрањује носиоцима извршних функција и носиоцима мандата да злоупотребљавају јавне ресурсе у изборном процесу (OHR 2022c, Arts. 1 and 5). Оквир интегритета изборног процеса стога обухвата како обезбеђивање ресурса који су неопходни да би се избори одржали, тако и регулисање начина на који јавни ресурси могу да се користе током кампање.

Шмитова јавна изјава из јуна 2022. године чини заменски карактер интервенције необично изричитим. Он наводи, да његове одлуке „ефективно замењују одлуку Савета министара“, док истовремено пружају „трајна, системска решења за аутоматско и континуирано финансирање избора“ (OHR 2022e). Признање супституције (замене) одмах је апсорбовано у оквир интегритета изборног процеса: интервенција се оправдава зато што гарантује оно што Шмит описује као „процедурално питање“, чиме се интервенција у домаће одлучивање претвара у техничку корекцију.

Када се фокус помери са финансирања избора у 2022. години на изборне технологије у 2025. и 2026. години, интегритет изборног процеса се користи како би се оправдао директнији облик контроле ОХР-а над трансфером и коришћењем средстава. Одлука из јула 2025. године алоцира добит Централне банке Централној изборној комисији за набавку изборних технологија за Опште изборове 2026. године. Аутентично тумачење из фебруара 2026. године затим повезује примену те одлуке са потребом да се осигура благовремено увођење изборних технологија и да се заштити „интегритет и транспарентност изборног процеса“ (OHR 2026a, *Authentic Interpretation*). Овде интегритет изборног процеса више не оправдава само расподелу средстава. Он такође оправдава интервенцију у погледу динамике и поступка њиховог коришћења.

Шездесет девети извештај додатно изоштрава ову логику тако што кашњење назначује као опструкцију. Шмит наводи, да је примена одлуке из јула 2025. године „била замагљена од стране министра финансија и трезора Босне и Херцеговине“ и да је, „имајући у виду недостатак напретка у овом питању и следствено кашњење“, био приморан да изда аутентично тумачење своје одлуке како би се омогућила набавка опреме (OHR 2026b, *General Assessment*). Глагол „замаглити“ (*obfuscated*) овде обавља специфичну функцију, јер понашање министра осликава као опструкцију, а не као техничко или правно неслагање. Унутар овог оквира, аутентично тумачење се мање представља као аутономно испољавање ауторитета ОХР-а у погледу тумачења, а више као корективна мера коју је изнудило министарско неиспуњавање обавеза. На овај начин, интегритет изборног процеса даје институционалној дисфункционалности конкретан демократски објекат. Као наративни образац, интегритет изборног процеса чини више од самог утврђивања да избори захтевају финансирање. Он приказује кашњење као претњу по демократска права грађана и приписује

ту претњу неспособности или невољности домаћих политичких актера да делују. ОХР се тада позиционира као заштитник демократије, а не као актер који врши оспоравану фискалну власт. Посматрано кроз Хајерову призму, наративни образац о интегритету изборног процеса сужава опсег легитимних приговора, тако да оспоравање фискалног ауторитета ОХР-а и поступање које изгледа као равнодушност према демократским правима, постаје тешко раздвојити.

Фискална одговорност

За разлику од претходних наративних образаца, који делују кроз претенциозне тврдње о дисфункционалности или претњи, наративни образац о фискалној одговорности делује у ужем тону финансијских обавеза и буџетских процедура. Његово примарно место је одлука из јула 2025. године, која представља једну од највише техничких и најкомплекснијих фискалних интервенција у овој истраживачкој грађи. Овде се контрола ОХР-а над јавним ресурсима приказује као неопходан одговор на конкретан финансијски ризик, а не као политички избор о расподели јавног новца.

Овај наративни образац најјасније се види у преамбули одлуке из јула 2025. године, у којој се Шмит осврће на обавезу из ICSID арбитраже у предмету *Viaduct*. У одлуци се напомиње да домаће и међународне извршне радње доводе у ризик „редован рад државних институција” и имовину Централне банке, укључујући и зграде њених регионалних канцеларија (ОНР 2025b, Preamble). Позивање на првостепене судске одлуке у Мостару и Бањалуци, чини овај наративни образац конкретним: ОХР се удаљава од општег језика опструкције и указује на специфичне извршне поступке који утичу на имовину Централне банке.

Оно што следи у преамбули јесте опрезан чин репозиционирања. У одлуци се наводи да је „намера да се идентификује извор финансирања који је неопходан за испуњење обавеза Републике Српске, те да се уклоне препреке за усвајање буџета институција Босне и Херцеговине за 2025. годину” (ОНР 2025b, Preamble). Интервенција се уместо тога представља као идентификовање извора финансирања за постојећу финансијску обавезу и уклањање препрека за домаће усвајање буџета, иако сама одлука производи обавезујуће фискалне последице.

Овакво тумачење неопходности протеже се и на избор фискалног инструмента. У преамбули се наводи да „ова резерва представља једини доступан извор средстава који је довољан како би се применила одлука ICSID” (OHR 2025b, Preamble). Фраза „једини доступан извор” приказује одабир резерве од путарине као неизбежан. Наредна реченица додатно усложњава ову привидну извесност: „Претпоставља се да износ који је потребан за извршење приближно одговара уделу Републике Српске у овим приходима, као и да коришћење ових средстава неће нарушити фискалну равнотежу било ког нивоa власти” (OHR 2025b, Preamble, final paragraph). Глагол „претпоставља се” (*presumed*) овде је кључна реч. ОХР доноси далекосежну фискалну процену на основу једне претпоставке. Технички тон остаје нетакнут, чак и тамо где сам текст признаје постојање неизвесности. Одлука о финансирању странака из априла 2025. године проширује ову логику тако што суспензији даје финансијску димензију чувара, уместо да је једноставно третира као ускраћивање средстава. Суспендоване исплате треба да се пренесу „на посебан рачун који ће се отворити код Централне банке Босне и Херцеговине” (OHR 2025a, Operative Provisions, Art. 1, para. 2). Средства се, тако, просто не ускраћују, већ се преносе на наменски рачун, при чему је њихово коначно коришћење препуштено каснијој одлуци високог представника након што се суспензија укине.

Наративни образац о фискалној одговорности тако претаче политичке изборе у језик техничке обавезе. Овај наративни образац не крије чињеницу да ОХР доноси одлуке о јавном новцу, већ уместо тога сужава значење тих одлука, јер се оне приказују као одговори на финансијски ризик и буџетску блокаду, а не као дискреционе интервенције односно уплитање у суверена фискална питања. Овакво уоквиривање даје ургентност деловању ОХР-а, док измештање редовних буџетских процедура приказује као секундарно. Користећи Хајеров оквир, фискални наративни образац чини више од пуког описивања финансијске обавезе, односно он сужава очигледан опсег доступних одговора и чини да интервенција ОХР-а делује мање дискреционо.

Европске интеграције

Наративни образац о европским интеграцијама структурно се разликује од претходне три, од којих свака конструише одређени проблем за који

фискална интервенција ОХР-а делује као одговор. Насупрот томе, европске интеграције пружају нормативни хоризонт у односу на који се домаће политичко понашање мери и кроз који интервенција ОХР-а добија шири легитимитет. Овај наративни образац мање функционише као оправдање за конкретан фискални акт, а више као шири оквир унутар којег фискална интервенција добија своје политичко значење.

Овај наративни образац рано се јавља у Шмитовој јавној изјави из јуна 2022. године, у којој он примећује да се „БиХ налази на преломној тачки своје историје, на којој може да се приближи ЕУ” и да „земља која жели да се придружи ЕУ мора да има способност да организује сопствене изборе” (OHR 2022e). Веза између финансирања избора и чланства у ЕУ није успостављена Дејтонским мандатом, али је у дискурзивном смислу корисна, зато што деловање ОХР-а везује за политички пројекат који већ собом носи снажну нормативну тежину.

У Шездесет осмом извештају, европски пут је већ постао честа референтна тачка у Шмитовом оправдавању институционалних и фискалних интервенција. У извештају се наводи да је „конструктивно учешће у институцијама које су креиране на основу Општег оквирног споразума за мир, управо оно што је потребно како би се Босна и Херцеговина покренула напред на европском путу” (OHR 2025d, General Assessment), чиме се дејтонски институционални оквир директно повезује са европским интеграцијама. Будући да ОХР своје интервенције приказује као заштиту тог институционалног поретка, усклађеност са одлукама ОХР-а унутар овог оквира може да се повеже са напретком на путу европских интеграција.

Овај Извештај појачава такву везу. Шмит примећује, да је „пут ка ЕУ и даље озбиљно угрожен због блокада, пре свега од стране Савеза независних социјалдемократа” (OHR 2026b, II.B, para. 85). Оваква формулација домаћу политичку блокаду претвара у непосредан узрок застоја у европским интеграцијама. Исти извештај појачава ову поенту када наводи да поједине политичке елите нису вољне да постигну компромис „зарад напретка земље ка ефикаснијим институцијама, владавини права и, на крају, европским интеграцијама” (OHR 2026b, General Assessment). Овде је важно позиционирање фразе „и, на крају, европским интеграцијама”, зато што европском путу даје статус врховне вредности на основу које се процењују друга институционална питања.

До 2026. године, европске интеграције се више не појављују као успутна референца. Оне постају оквир кроз који фискална власт ОХР-а постаје разумљива и легитимна. Овај заокрет је значајан зато што је Дејтонски споразум успоставио ОХР у вези са цивилном имплементацијом мира, док Шмитов дискурс све више повезује ауторитет ОХР-а са европским интеграцијама. Ови пројекти могу да буду политички повезани, али они немају исти правни темељ. Овај наративни образац не успоставља нови правни основ за интервенцију. Унутар оваквог уоквиривања, дебата се помера са делокругом мандата ОХР-а, што омогућава да се домаће опозиционо деловање прикаже као отпор европској будућности Босне и Херцеговине, а не као неслагање око граница ауторитета ОХР-а. Као и код других наративних образаца, дискурзивни ефекат који Хајеров оквир овде идентификује, није нови правни захтев, већ промена у ономе што се сматра разумним приговором.

Конвергенција наративних образаца

Хајеров оквир помаже да се покаже како ова четири наративна обрасца подупиру један другог. Институционална дисфункционалност поставља заједнички темељ тако што се у дијагностичкој варијанти, државне институције приказују као неспособне да функционишу због домаћих опструкција, док се у атрибутивној варијанти та опструкција трансформише у притисак на уставни поредак од стране именованог политичког актера. Интегритет изборног процеса везује ову дијагнозу за демократска права. Фискална одговорност преводи проблем у језик финансијских обавеза, док му европске интеграције дају шири нормативни хоризонт. Узети заједно, ови наративи креирају узајамно подржавајућу логику фискалне легитимације, што омогућава да фискална интервенција ОХР-а делује истовремено и као административна неопходност и као облик уставне заштите, смештајући оба аспекта унутар ширег наратива о европским интеграцијама. Оно што постаје мање видљиво јесте чињеница да ове одлуке доноси спољни актер чији фискални ауторитет није изричито наведен у Дејтонском мандату и чије вршење датих овлашћења само по себи није предмет ревизије од стране Уставног суда Босне и Херцеговине. Ова напетост између формалног обима овлашћења и њихове дискурзивне легитимације, представља оно што наредни одељак испитује као парадокс суверенитета.

Парадокс суверенитета: европске вредности и фискална пракса ОХР-а

Претходни одељак показује на који начин се четири наративна обрасца стапају у узајамно подржавајућу логику фискалне легитимације, док овај одељак изводи нормативне импликације таквог закључка. Парадокс лежи у чињеници да се као референца наводе европске вредности и демократска одговорност, како би се оправдали облици спољне фискалне власти који слабе управо онакву домаћу одговорност какву те вредности захтевају. Венецијанска комисија је 2005. године закључила да је вршење Бонских овлашћења „суштински неспојиво са демократским карактером државе и суверенитетом БиХ” и упозорила је да „постоји ризик да се створи култура зависности која је неспојива са будућим развојем БиХ” (Venice Commission 2005, para. 90). Сајић (Sajić 2023, 132) је показала како је ова култура зависности утицала на политички систем Босне и Херцеговине тако што је ослабила „културу дијалога, консензуса и поверења, што је *sine qua non* за функционисање било које мултинационалне и поларизоване федералне земље”. Сајић и Врањеш (Sajić and Vranješ 2026, 33) потом описују ово стање под Шмитом као појаву коју називају Потемкиновом демократијом, у којој демократске институције делују формално, док кључна власт остаје у рукама споља именованог званичника чија употреба Бонских овлашћења „систематски подрива услове за смислену ЕУ интеграцију”.

Овај чланак показује како се ово стање огледа у фискалном домену. Фискалну интервенцију можда је теже препознати као политичку, ако имамо у виду да се она често уоквирује кроз технички језик финансијског управљања. Вајлдова (Wilde 2007, 34) анализа постколонијалне међународне територијалне администрације помаже да се објасни овај образац: пројекти спољног управљања често захтевају легитимитет тако што се представљају као правно овлашћени и утемељени на универзалним принципима. Фискални дискурс ОХР-а под Шмитом прати овај образац, јер Бонска овлашћења пружају основ за тврдњу о правном ауторитету, док институционална заштита и европске интеграције обезбеђују његову нормативну сврху. Канлиф (Cunliffe 2007, 52) критикује изградњу државе као „власти без одговорности” и та критика је од посебног значаја у овом контексту. Аутентично тумачење из фебруара 2026. године, које је разматрано у уводу, представља прави пример за то. Иако је приказано као

најобичније појашњење које не ствара нове обавезе, оно ипак поставља рок од једног дана за извршење, активира заменски ауторитет уколико се тај рок не испоштује и онемогућава да додатни процедурални, технички или формални захтеви одложе извршење обавезе. Управо раскорак између такве карактеризације и оперативних ефеката овог документа, представља парадокс суверенитета у минијатури.

Овај парадокс се најјасније појављује у наративном обрасцу о европским интеграцијама. Европска комисија (European Commission 2019, 7) је у свом Мишљењу из 2019. године навела да је обиман међународни надзор „у начелу неспојив са суверенитетом Босне и Херцеговине, а самим тим и са чланством у ЕУ”. Ипак, дискурс ОХР-а под Шмитом призива европске интеграције као оправдање за фискалну интервенцију, док се домаћи отпор уоквирује као препрека европској будућности земље. Тензија је очигледна. Политички поредак у којем спољни актер може да доноси, преусмерава или суспендује фискалне одлуке на државном нивоу, тешко се усклађује са развојем домаће политичке одговорности коју чланство у ЕУ подразумева. Исто тако, та одговорност се не снажи ни онда када исти актер који поништава буџетске алокације, одлучује и о томе када финансирање политичких странака које је суспендовано на неодређени временски период, може да се обнови.

Управо овде на значају добија флексибилност европских вредности. Шопен (Chopin 2022, 3) наглашава да су темељне политичке вредности које су наведене у члану 2. Уговора о ЕУ (TEU) ствар око које нема преговора. Међутим, Вајманс (Weymans 2023, 95–96) показује да европске вредности могу да послуже и као језик легитимације чији се садржај мења у зависности од политичког пројекта о којем је реч. У фискалном дискурсу ОХР-а, европске интеграције обављају ову функцију легитимизације, дајући спољној фискалној интервенцији шири нормативни смисао, чак и док слабе домаћу одговорност коју саме те интеграције захтевају.

На овај начин фискални домен изоштрава парадокс суверенитета, уместо да просто понавља ранију забринутост у вези са Бонским овлашћењима. Сајић и Врањеш (Sajić and Vranješ 2026) карактеришу Бонска овлашћења као неоколонијално управљање, при чему се овај аргумент бави тиме какву врсту власти ОХР врши, а не ониме што се чини како би одређене интервенције изгледале као легитимне. Он не испитује фискални суверенитет као посебан предмет интервенције и не анализира

дискурзивну легитимацију праксе ОХР-а, а поготово не кроз механизам наративних образаца. Овај чланак се бави обема празнинама, односно он издваја фискалне инструменте као емпиријски домен који претходна анализа није обухватила, те прати учестале наративне обрасце кроз које се чини да је интервенција у дискурсу ОХР-а легитимна, уместо да карактерише структурну природу моћи ОХР-а као такву. Ова два аргумента су комплементарна, али се не преклапају. Наиме, један карактерише структурну природу ауторитета ОХР-а, док други објашњава како су специфични начини вршења тог ауторитета дискурзивно легитимизовани. Језик европских вредности користи се како би се оправдале праксе које ограничавају домаће политичко деловање кроз које би те вредности заправо морале да се реализују. Када 69. Извештај уоквирује домаће политичке елите као актере који су „примарно заинтересовани да консолидују свој политички утицај на институције и подрију капацитет система за контролу и равнотежу” (OHR 2026b, General Assessment), он тада даје више од пуне критике. Извештај доприноси лакшем одбацивању домаћег оспоравања као опструкције, а не узима га као легитиман спор у погледу делокруга спољног ауторитета.

Закључак

Овај чланак бавио се истраживањем начина на који се фискална интервенција ОХР-а у Босни и Херцеговини дискурзивно конструише као легитимна. Рад је ставио у фокус истраживачку грађу правних инструмената, извештаја, јавних изјава и званичних саопштења ОХР-а који су настали у периоду између 7. јуна 2022. и 12. маја 2026. године. Анализу су усмеравала два питања: како ОХР оправдава фискалну власт под Кристијаном Шмитом и шта то значи за однос између спољног управљања и демократског суверенитета.

Овај чланак је показао да фискални дискурс ОХР-а под Шмитом допуњује језик имплементације мира, на којем се традиционално темељио ауторитет ОХР-а, нешто више технократским и интеграционистичким тоном. Овај тон се односи на четири наративна обрасца: институционална дисфункционалност, интегритет изборног процеса, фискална одговорности и европске интеграције. Узети заједно, ови наративни обрасци приказују

фискалну интервенцију као одговор на домаћу дисфункционалност, финансијски ризик и успорен европски напредак, а не као једнострано вршење власти над јавним ресурсима од стране спољног актера. Управо ту парадокс суверенитета постаје видљив. Питање више није да ли се институције Босне и Херцеговине суочавају са стварном дисфункционалношћу, већ да ли та дисфункционалност може да оправда облик власти кроз који је ОХР на њу одговорио. Дискурс ОХР-а не решава ову напетост, већ скреће пажњу са ње. Добијени закључци не објашњавају зашто је ОХР интервенисао, нити утврђују да ли су те интервенције биле правно или политички оправдане. Они показују начин на који је учињено да интервенција делује неопходно и тешко за оспоравање. Фискална интервенција се представља као техничка корекција, док њен политички карактер постаје мање видљив.

Овај рад доприноси проучавању међународне администрације тако што скреће пажњу са уставних интервенција на фискално управљање. Исто тако, рад доприноси дебатама о условљавању ЕУ на Западном Балкану, чиме показује како језик европских интеграција може да легитимише системе који ослабљују домаћу политичку одговорност коју процес придруживања подразумева. Босна и Херцеговина стога може формално да настави да напредује ка чланству у ЕУ, док та одговорност остаје структурно ослабљена. Парадокс суверенитета описује управо ово стање, односно ситуацију у којој језик који се користи како би се легитимисала спољна власт истовремено сужава услове под којима та власт може да се оспори. Иако је разрађен на примеру Босне и Херцеговине, овај аргумент има шири значај за истраживања о међународној администрацији. Он сугерише да дискурзивна легитимација може да омогући спољној власти да се прошири на нове домене јавне политике, без формалне ревизије њеног правног мандата.

*Превод са енглеског на српски језик:
Преводилачка агенција Language Shop*

Bibliography / Библиографија

- Banning, Tim. 2014. „The ‘Bonn Powers’ of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment.” *Goettingen Journal of International Law* 6 (2): 259–302.
- Bennett, Christopher. 2016. *Bosnia’s Paralysed Peace*. London: Hurst & Co.
- Chandler, David. 2005. “From Dayton to Europe”. *International Peacekeeping* 12 (3): 336–49.
- Chopin, Thierry. 2022. “To What Extent Are European Values Universal?”. Policy Paper No. 285. Jacques Delors Institute, December 2022. https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/04/PP285_To-what-extent-are-European-values-universal_Chopin_EN.pdf.
- Cunliffe, Philip. 2007. “State-building: Power without Responsibility”. In: *State-building: Theory and Practice*, edited by Aidan Hehir and Neil Robinson, 50–69. Abingdon: Routledge.
- [EC] European Commission. 2019. Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s Application for EU Membership, COM(2019) 261 final, May 29. <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>.
- Fairclough, Norman. 1995. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. London: Longman.
- Gilbert, Andrew. 2017. “The Limits of Foreign Authority: Publicity and the Political Logic of Ambivalence in Postwar Bosnia and Herzegovina”. *Comparative Studies in Society and History* 59 (2): 415–445.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Kecmanović, Nenad, Aleksandar Vranješ, and Željko Budimir. 2021. *Uspon jedne ideje: Sloboda i samostalnost Republike Srpske i uloga Milorada Dodika*. Beograd: Službeni glasnik.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. 2004. “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States”. *International Security* 29 (2): 85–120.

Leroux-Martin, Philippe. 2014. *Diplomatic Counterinsurgency: Lessons from Bosnia and Herzegovina*. New York: Cambridge University Press.

[OHR] Office of the High Representative. 2022a. Decision Enacting the Decision on Approving the Allocation of Funds for the Purpose of Covering Expenditures Related to the 2022 General Elections in Bosnia and Herzegovina. June 7, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-decision-on-approving-the-allocation-of-funds-for-the-purpose-of-covering-expenditures-related-to-the-2022-general-elections-in-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022b. Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina, June 7, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-3/>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022c. Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina, July 27, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-7/>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022d. Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina. June 7, 2022. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-financing-of-the-institutions-of-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2022e. Statement by Christian Schmidt on the Financing of 2022 General Elections in BiH. June 7, 2022. <https://www.ohr.int/statement-by-the-hr-christian-schmidt-on-the-financing-of-2022-general-elections-in-bih/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2024. Order Supporting the Functioning of the National and University Library of Bosnia and Herzegovina and Other Cultural Institutions of Significance for Bosnia and Herzegovina. November 21, 2024. <https://www.ohr.int/order-supporting-the-functioning-of-the-national-and-university-library-of-bosnia-and-herzegovina-and-other-cultural-institutions-of-significance-for-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025a. Decision Suspending All Disbursements of Budgetary Funds for Party Funding to Savez Nezavisnih Socijaldemokrata (SNSD) and Ujedinjena Srpska. April 24, 2025.

<https://www.ohr.int/decision-suspending-all-disbursements-of-budgetary-funds-for-party-funding-to-savez-nezavisnih-socijaldemokrata-snsd-and-ujedinjena-srpska/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025b. Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina. July 17, 2025. <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-financing-of-the-institutions-of-bosnia-and-herzegovina-official-gazette-of-bosnia-and-herzegovina-nos-61-04-49-09-42-12-87/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025c. „High Representative Takes Action to Safeguard Functionality of Bosnia and Herzegovina.” Press Statement, July 17, 2025. <https://www.ohr.int/high-representative-takes-action-to-safeguard-functionality-of-the-bosnia-and-herzegovina/>.

[OHR] Office of the High Representative. 2025d. 68th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations. October 31, 2025. <https://www.ohr.int/68th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-un/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2026a. Authentic Interpretation of the Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Financing of the Institutions of Bosnia and Herzegovina of July 17, 2025. February 24, 2026. <https://www.ohr.int/authentic-interpretation-of-the-decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-financing-of-the-institutions-of-bosnia-and-herzegovina-official-gazette-of-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>.

[OHR] Office of the High Representative. 2026b. 69th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations. May 12, 2026. <https://www.ohr.int/69th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bosnia-and-herzegovina-to-the-secretary-general-of-the-un/?print=pdf>.

Parish, Matthew. 2007. “The Demise of the Dayton Protectorate”. *Journal of Intervention and Statebuilding*, Special Supplement: 11–23.

Parish, Matthew. 2017. *Slobodan grad na Balkanu: Rekonstrukcija podijeljenog društva u Bosni*. Brčko: Brčanski demokratski forum.

- Reisigl, Martin, and Ruth Wodak. 2009. "The Discourse-Historical Approach". In: *Methods of Critical Discourse Analysis, 2nd ed.*, edited by Ruth Wodak and Michael Meyer, 87–121. London: Sage.
- Sajić, Nina. 2023. "Culture of Dependency and Federal Spirit in Bosnia and Herzegovina". *Foreign Policy Review* 1: 122–133.
- Sajić, Nina, and Aleksandar Vranješ. 2026. "Neo-Colonial Discourse and the Europeanisation Paradox: The OHR's Bonn Powers and Democratic Regression in Bosnia and Herzegovina". *Politeia* 16 (31): 33–46.
- Sebastián-Aparicio, Sofía. 2014. *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia*. London: Palgrave Macmillan.
- [UNSC] United Nations Security Council. 1995. Resolution 1031 (1995), S/RES/1031 (1995). Adopted December 15, 1995. <https://unscr.com/en/resolutions/1031/>.
- [Venice Commission] European Commission for Democracy through Law. 2005. Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative. CDL-AD(2005)004. Adopted at the 62nd Plenary Session, Venice, March 11–12. <https://www.coe.int/documents/268333607/300678634/CDL-AD%282005%29004-e.pdf/32e18ad9-b386-905d-8d95-34104e15f00d?t=1783601746482>.
- Weymans, Wim. 2023. "A Critical History of the Use of 'European Values'". In: *Values – Politics – Religion: The European Values Study*, edited by Regina Polak and Patrick Rohs, 95–123. Cham: Springer.
- Wilde, Ralph. 2007. "Colonialism Redux? Territorial Administration by International Organizations, Colonial Echoes and the Legitimacy of the 'International'". In: *State-building: Theory and Practice*, edited by Aidan Hehir and Neil Robinson, 29–49. Abingdon: Routledge.
- Zgaga, Tiziano. 2023. "The Coexistence of Fiscal Sovereignties: The Post-Pandemic European Union in Comparative Perspective". *Politics and Governance* 11 (4): 102–111.