Krzysztof Krysieniel

Między Dayton a Brukselą. Perspektywy transformacji polityczno-ustrojowej w Bośni i Hercegowinie

Paraflowane przed piętnastu laty w bazie wojskowej Wright-Patterson w Dayton¹ porozumienie² z jednej strony zakończyło najkrwawszy od zakończenia II wojny światowej konflikt zbrojny w Europie, z drugiej miało stać się podstawą dla funkcjonowania w warunkach pokojowych tego niezwykle głęboko podzielonego państwa. Trwająca trzy i pół roku wojna przyniosła ponad 100 tys. ofiar śmiertelnych, „czystki etniczne” na masową skalę, emigrację setek tysięcy obywateli oraz niewyobrażalne straty materialne. Jej skutkiem była również konieczność zbudowania zupełnie nowego systemu politycznego, stworzenie niemal od podstaw ustroju, który mógłby zostać zaakceptowany przez wszystkie strony konfliktu – Bośniaków, Serbów i Chorwatów. Zatem zadania, które postawiono przed uczestnikami obrad, były niezwykle poważne³. Czy zostały jednak wykonane, a jeśli tak, to czy w pełni?

Patrząc z perspektywy czasu, który minął od listopada 1995 r., można stwierdzić, że cele postawione w Dayton spełniono połowicznie. O ile bez wątpienia porozumienie przyczyniło się do powstrzymania dalszych walk, to już model zaproponowany przy stole rokowań okazał się w wysokim stopniu niefunkcjonalny, a przy tym bardzo kosztowny. Bośnia i Hercegowina (BiH) istnieje w dużej mierze dzięki pomocy finansowej z zewnątrz, a zaproponowane rozwiązania dotyczące systemu społeczno-politycznego zamiast budować jedność państwa, doprowadziły *de facto* do paraliżu jego instytucji. Ich niemoc spowodowała

¹ Oficjalne podpisanie porozumienia odbyło się w Paryżu trzy tygodnie później. Zaplanowanie uroczystego zakończenia procesu pokojowego w stolicy Francji miało przełamać początkową niechęć władz tego kraju do wyboru amerykańskiego Dayton jako miejsca najważniejszych rozmów – zob. R. Holbrooke, *Završiti rat*, Sarajevo 1998, s. 204.

² Oficjalna nazwa to *Dayton Peace Agreement* (DPA), czyli Porozumienie Pokojowe z Dayton. Można również spotkać w literaturze skrót GDPA (G – od *General* – czyli Ogólne).

³ Jak uważa Mirko Pejanović, podstawowe cele, które starano się zrealizować podczas obrad w Dayton, to doprowadzenie do: zakończenia wojny w Bośni i Hercegowinie, uzyskania międzynarodowych gwarancji dla istnienia państwa, zbudowania systemu politycznego poprzez opracowanie nowej konstytucji, powrotu uchodźców i wypędzonych do przedwojennych miejsc zamieszkania, ochrony praw człowieka według standardów międzynarodowych, reintegracji społeczeństwa i państwa, ustanowienia demokracji i instytucji demokratycznych – zob. M. Pejanović, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo 2005, s. 124.

wała taki stan, że część ekspertów zaczęła zaliczać Bośnię i Hercegowinę do grona państw upadłych (*failed state*), które przez swoją niestabilność stanowią zagrożenie dla innych⁴.

Wyrażna stała się konieczność zastąpienia dotychczasowego modelu, tzw. systemu daytońskiego, nowym, a przynajmniej jego głęboka przebudowa. Tenże proces został scharakteryzowany w 2004 r. przez Paddy'ego Ashdowna, stojącego na czele Biura Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej (OHR), jako „wyjście z fazy Dayton i wejście do fazy Brukseli”⁵. Przytoczone określenie „[...]” nie odnosi się oczywiście do uwarunkowań geograficznych, ale do przyjętej przez Bośnię i Hercegowinę reformatorskiej drogi w stronę Unii Europejskiej i NATO”⁶. Podobne stwierdzenie sformułował przed kilkoma laty Nikola Radovanović: „W dziesięć lat po rozpoczęciu procesu pokojowego mówimy o końcu *fazy Dayton* i rozpoczęciu *fazy Brukseli* lub, innymi słowy, o Bośni i Hercegowinie będącej na drodze do integracji z organizacjami euro-atlantycznymi”⁷. Poniższe opracowanie ma stanowić próbę odpowiedzi na pytanie o szanse i perspektywy takiej zmiany.

Porozumienie pokojowe i jego wpływ na kształt i funkcjonowanie państwa (zarys problemu). Podstawowe cechy „systemu daytońskiego”

Zawarte w Dayton porozumienie jest aktem niezwykle rozbudowanym, a przez to i skomplikowanym. Składa się z jedenastu artykułów oraz takiej samej liczby znacznie obszerniejszych aneksów⁸. Z punktu widzenia funkcjonowania systemu polityczno-ustrojowego i jego ewentualnej transformacji najważniejszy jest Aneks nr IV, który zawiera tekst Konstytucji Bośni i Hercegowiny⁹. Jej forma

⁴ Szerzej na ten temat zob. R. Bächora, *Bośnia i Hercegowina państwem upadłym? Kwestia ekstremizmu muzułmańskiego*, [w:] *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, red. M. Gniazdowski, Warszawa 2008, s. 123.

⁵ S. Turčalo, *Međunarodna zajednica i izgradnja neuspješne države*, „Status” 2008, br. 13, s. 22.

⁶ D. Majstorović, *Izgubljeni u prevodu, izgubljeni u tranziciji: Diskurs međunarodne zajednice u konstruisanju tranzicije u BiH*, „Status” 2008, br. 13, s. 33.

⁷ N. Radovanović, *Bosnia and Herzegovina and the „Dayton Process”*, „Südosteuropa Mitteilungen” 2005, Heft 4–5, s. 68.

⁸ Pełny tekst jest dostępny na oficjalnej stronie Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej – http://www.ohr.int/dpa/default.asp?ontent_id=379.

⁹ Interesującym przyczynkiem do rozważań o funkcjonowaniu organów władzy w Bośni i Hercegowinie może być informacja, że przechowywany w Sarajewie oryginalny tekst porozumienia zaginął na początku 2008 r. Konieczne okazało się sprowadzenie z Paryża uwierzytelnionej kopii wraz ze wszystkimi aneksami i poddanie jej ponownemu tłumaczeniu, tym razem oficjalnemu – wcześniej takowego nie było! Zob. *BiH napokon dobiva ustav na svom jeziku: Otkrivamo zašto Dodik plaća prijevod!*, 17 V 2010, <http://www.dnevnik.ba>.

i sposób opracowania stanowią doskonałą egzemplifikację i jednocześnie charakterystykę „systemu daytońskiego” – napisana jest wyłącznie w języku angielskim przez zagranicznych, głównie amerykańskich prawników, a przy jej przyjmowaniu nie zachowano jakichkolwiek procedur, przewidzianych przez wciąż wówczas obowiązującą ustawę zasadniczą Republiki Bośni i Hercegowiny z 1974 r. To dało z kolei asumpt do podważania jej legitymizmu przez część polityków i prawników¹⁰. Ponadto niezależnie od przyjętych w konstytucji rozwiązań instytucjonalno-prawnych, największymi kompetencjami dysponuje Wysoki Przedstawiciel.

Analizując zarówno tekst konstytucji, jak i całe porozumienie, można wskazać za Edinem Šarčevićem kilka najważniejszych cech „systemu daytońskiego”:

- a) uregulowanie materii prawno-konstytucyjnej porozumieniem międzynarodowym;
- b) etnicznię ustrojodawcy poprzez odsunięcie na plan dalszy abstrakcyjnego obywatela jako nosiciela władzy ustrojodawczej;
- c) tymczasowość rozwiązań, przekształconą w trwały system prawno-konstytucyjny;
- d) usankcjonowanie bezprawia i przekształcenie efektów konfliktu oraz zbrodni wojennych w stosunki publiczno-prawne, czego przejawem jest utworzenie dwóch podmiotów (Republiki Serbskiej i Federacji Bośni i Hercegowiny) *de facto* w oparciu o przebieg linii frontu w 1995 r.;
- e) etniczną demokrację, która wymaga osiągnięcia etnicznego porozumienia we wszystkich sprawach państwowych, połączoną z permanentnym konfliktem między przedstawicielami narodów konstytucyjnych (Bośniakami¹¹, Serbami i Chorwatami);
- f) etniczny determinizm przy podejmowaniu decyzji w organach władzy;
- g) aktywną obecność czynnika zewnętrznego przy kierowaniu państwem;
- h) utratę suwerenności wewnętrznej poprzez osłabianie organów władzy państwowej;
- i) zawieszenie aktywnej ochrony oficjalnie zaakceptowanych praw człowieka;
- j) sprzeczności między deklarowanymi pryncypiami a podstawowymi rozwiązaniami konstytucyjnymi¹².

¹⁰ C. Steiner, *Geneza i legitimność Ustawa Bosne i Hercegovine*, „Status” 2006, br. 9, s. 158.

¹¹ W tej pracy będzie używane określenie Bośniacy w stosunku do obywateli Bośni i Hercegowiny wyznających islam. Należy jednak pamiętać, że do 1993 r. ta grupa narodowa nosiła oficjalną nazwę Muzułmanie. O zawiłościach związanych z nazewnictwem narodów – zob. W. Rybicki, *O nazewnictwie państwowym Bośni i Hercegowiny*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 8.

¹² E. Šarčević, *Deytonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 85.

Jak łatwo można zauważyć, przedstawione powyżej cechy systemu mają zdecydowanie negatywny wydźwięk, co wskazuje na niepowodzenie przyjętego w Dayton modelu. Taki pogląd podziela m.in. Kasim Trnka, były sędzia Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny, który wymienia kilka najważniejszych – jego zdaniem – wad porozumienia:

- a) w tekście nie znalazło się żadne odniesienie do przyczyn i charakteru wojny;
- b) wynik działań zbrojnych stanowił punkt wyjścia nowego porządku i podziału kraju;
- c) Bośnię i Hercegowinę podzielono na jednostki (*etniteti*), które nigdy wcześniej nie funkcjonowały;
- d) nie zostały opracowane efektywne mechanizmy eliminacji skutków „czystek etnicznych” ani nie sprecyzowano roli wspólnoty międzynarodowej w stosunku do organów władzy, gdyby te nie wypełniały zadań nałożonych wobec uchodźców;
- e) porozumienie usankcjonowało powstanie kompletnie nieefektywnej, niefunkcjonalnej i przerośniętej struktury władzy oraz asymetrycznych jednostek (zdecentralizowanej Federacji i scentralizowanej Republiki), jak też nie rozwiązało w pełni sprawy miasta Brčko, podzielonego Mostaru i stołecznego statusu Sarajewa;
- f) narzucony został system wyborczy, który okazał się sprzeczny z podstawowymi standardami demokracji, pozbawiając podstawowych praw blisko trzecią część mieszkańców;
- g) najważniejszym czynnikiem w strukturze i funkcjonowaniu organów władzy publicznej stała się przynależność etniczna, stawiana wyżej niż prawa obywatelskie;
- h) kreatorzy „systemu daytońskiego” od samego początku zdawali sobie sprawę, że nie jest on w stanie samodzielnie funkcjonować, dlatego z góry przewidziano znaczny udział przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej w jego podtrzymywaniu¹³.

Niemniej w literaturze można znaleźć przykłady wskazujące na pozytywne efekty zawarcia porozumienia. Przede wszystkim, wbrew czarnym scenariuszom, nie doszło do rozpadu państwa na dwa niezależne byty, czyli Republikę i Federację, co upodobniłoby Bośnię i Hercegowinę do podzielonej Korei. Amerykańska sekretarz stanu Hillary Clinton w 15. rocznicę podpisania porozumienia w Dayton stwierdziła, że stanowi ono „kamień węgielny pokoju i stabilności w Bośni i Hercegowinie”¹⁴. Równie pozytywną rolę porozumienie odegrało dla powrotu znacznej części uchodźców, a przynajmniej tych, którzy

¹³ K. Trnka, *Ustavne promjene ispod realnih potreba i demokratskog legitimiteta*, „Status” 2006, br. 9, s. 162.

¹⁴ A. Zornija, *Obilježena 15. obljetnica Dayton: Različiti pogledi kako dalje*, 21 XI 2010, <http://www.vjesnik.hr>.

zdecydowali się wrócić do miejsca zamieszkania sprzed wojny¹⁵. Jednakże nie jest to wybitna skala osiągnięć i trudno uznać, iż równoważą one negatywne skutki „systemu daytońskiego”.

Funkcjonujący w Bośni i Hercegowinie model oparty jest z jednej strony na elementach konsocjonalizmu, a z drugiej – etnokracji – czyli łączy w sobie cechy systemu demokratycznego oraz *quasi*- czy wręcz niedemokratycznego¹⁶. Pierwsza ze wspomnianych koncepcji, czyli konsocjonalizm, którą Arend Lijphart stworzył w opozycji do modelu westminsterskiego, zakłada następujące rozwiązania:

- a) istnienie wielkiej koalicji, oznaczającej praktykę tworzenia porozumień parlamentarnych i rządowych z udziałem tak wielkiej liczby partii, jak tylko to jest możliwe;
- b) wzajemne weto, którym dysponują wszystkie mniejszości;
- c) proporcjonalny system wyborczy, ułatwiający dostęp do parlamentu nawet małym ugrupowaniom politycznym;
- d) zapewnienie autonomii, pozwalającej na załatwienie maksymalnej liczby spraw dotyczących poszczególnych mniejszości, w ich obrębie i siłami reprezentujących je instytucji¹⁷.

Analizując treść Konstytucji Bośni i Hercegowiny pod kątem zgodności z przedstawionymi powyżej założeniami, nie sposób nie zgodzić się z opinią, że porozumienie z Dayton można uznać niemalże za „klasyczny przykład rozstrzygnięcia konsocjonalnego, gdyż wymaga od elit zastosowania podziału władzy (*power sharing*) oraz zakłada proporcjonalny układ w organach władzy, a także gwarantuje prawo weta i autonomię poszczególnych wspólnot”¹⁸.

Tym, co odróżnia model funkcjonujący w Bośni i Hercegowinie od wzorca zaproponowanego przez A. Lijpharta, jest zastosowanie elementów etnokracji. Pod pojęciem tym można rozumieć sytuację, w której „[...] etniczna przynależność decyduje o politycznym statusie. Jej rzeczywisty sens nie odnosi się do rządów konkretnego narodu w wielonarodowej wspólnocie, ale do samej możliwości, że naród jako *ethnos* generalnie może rządzić. [...] Wszystko to konkretyzuje się porządkiem konstytucyjnym. Etnokracja w każdym przypadku oznacza pozbawienie abstrakcyjnego obywatela fundamentalnej roli w państwie i przekazanie jej w decydującym stopniu narodowi i jego potrzebom”¹⁹. Z taką definicją zgadza się

¹⁵ M. Søberg, *Empowering Local Elites in Bosnia and Herzegovina. The Dayton Decade*, „Problem of Post-Communism” 2006, no. 3, s. 44.

¹⁶ Szerzej na temat możliwych rozwiązań systemowych stosowanych w społeczeństwach o skomplikowanej strukturze etnicznej zob.: S. Smooha, *The Model of Ethnic Democracy*, „ECMI Working Paper” 2001, no. 13.

¹⁷ A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Demokracje zachodnio-europejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 32.

¹⁸ R. Belloni, *Bosnia: Dayton is Dead! Long Live Dayton!*, „Nationalism and Ethnic Politics” 2009, no. 15, s. 359.

¹⁹ E. Šarčević, *Deytonski Ustav: karakteristike i problemi*, „Status” 2008, br. 13, s. 168.

Nurko Pobrić, pisząc – w odniesieniu do porozumienia z Dayton – że: „Podstawową słabością konstytucji [...] jest fakt, że organizacja władzy państwowej opiera się na preferowaniu osób lub kolektywów reprezentujących grupy etniczne [...]. Wola polityczna [...] jest wyrażana jako *wola etniczna*, a decydowanie polityczne jako *decydowanie etniczne*”²⁰.

Z perspektywy piętnastu lat trzeba stwierdzić, że zmiany wymagają rozwiązania opartego zarówno na modelu konsocjonalnym, jak i – tym bardziej – etnokratycznym. Nie sprawdziła się w Bośni i Hercegowinie ambitna propozycja A. Lijpharta, gdyż przede wszystkim zabrakło zaufania między politycznymi przedstawicielami Bośniaków, Serbów i Chorwatów. Ich cele były i są zdecydowanie rozbieżne, a dodatkowo wyraźna jest niezdolność stron do zawierania kompromisów, które są niezbędne dla funkcjonowania konsocjonalizmu²¹. Natomiast rozwiązania zaczerpnięte z etnokracji, które wykluczają część obywateli z pełnego udziału w życiu politycznym tylko dlatego, że nie należą oni do jednego z trzech narodów konstytucyjnych, nie przystają pod żadnym względem do europejskich aspiracji Sarajewa ze względu na ich ewidentną sprzeczność nie tylko z prawem unijnym, ale i niektórymi fundamentalnymi konwencjami międzynarodowymi. Ten „konsocjonalny etnonacjonalistyczny Daytonland”, jak określił Bošnię i Hercegowinę Asim Mujkić, musi zostać poddany głębokiej reformie, aby rzeczywiście można było mówić o transformacji „od Dayton do Brukseli”²².

Udane i nieudane próby zmiany systemu

Przyjęte w Dayton rozwiązania bardzo szybko okazały się нефunkcjonalne. Stało się tak w dużej mierze w następstwie zbyt optymistycznego podejścia przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej do wizji powojennej współpracy

²⁰ N. Pobrić, *Elements of Ethnic Federalism in the Bosnia and Herzegovina Constitutional System*, „Dialogue International Edition” 1998, no. 7–8, s. 103.

²¹ Od dłuższego czasu toczy się dyskusja między politologami i socjologami na temat przyszłości demokracji konsocjonalnej w Bośni i Hercegowinie. Stosunek do niej zasadniczo zależy od przynależności narodowej autora: Bośniacy w większości są przeciwni, Chorwaci – zdecydowanie za, natomiast Serbowie – raczej za. Szerzej na ten temat zob. E. Delibašić, *Između etnosa i demosa*, Zenica 2008, s. 129–146.

²² A. Mujkić, *Mi, građani etnopolisa*, Sarajevo 2007, s. 28. W literaturze przedmiotu można znaleźć innych wiele ciekawych określeń „systemu daytońskiego”, np. „równoległe funkcjonowanie wyborów rywalizacyjnych, systemu parlamentarnego i wielopartyjnego, definiowanych etnicznie instytucji państwowych i autorytarne arbitra międzynarodowego pół-protectoratu” – zob. B. Weber, *Političke elite i politička kultura u BiH i izazovi evropskih integracija*, [w:] *Bosna i Hercegovina i proturječnosti procesa EU integracija*, Sarajevo 2008, s. 24.

między trzema narodami konstytutywnymi. Brak postępu w normalizacji sytuacji w Bośni i Hercegowinie zmusił Radę do spraw Wdrażania Pokoju (PIC)²³ do podjęcia na spotkaniu w Bonn w grudniu 1997 r. decyzji o znacznym rozszerzeniu kompetencji OHR (tzw. uprawnienia bońskie – *Bonn powers*, *Bonske ovlasti*). W ich ramach Wysoki Przedstawiciel uzyskał m.in. możliwość odwoływania wszystkich osób sprawujących funkcje publiczne, jeżeli stanowią zagrożenie dla przebiegu procesu pokojowego, jak też prawo do narzucania ustaw (a nawet zmian w konstytucjach jednostek), jeżeli właściwe organy prawodawcze nie będą wywiązywać się ze swoich zadań²⁴. O skali aktywności prawodawczej OHR niech świadczy fakt, iż w latach 1997–2007 narzucił on aż 112 ustaw z zakresu działalności Skupštiny Bośni i Hercegowiny, wobec 279 uchwalonych przez parlament²⁵. Ta pozakonstytucyjna instytucja i zakres jej kompetencji powoduje, że tradycyjny nosiciel władzy ustawodawczej ma znacznie ograniczone możliwości działania. Wielu prawników i politologów wprost twierdzi, że sama możliwość skorzystania przez OHR z „uprawnień bońskich” powoduje, że Bośnia i Hercegowina nie jest państwem niepodległym²⁶.

Wprowadzenie „uprawnień bońskich” było pierwszym poważnym przejawem modyfikacji „systemu daytońskiego”. Kolejnym, dokonany zresztą z ich wykorzystaniem, było usunięcie, dyskryminacyjnych wobec członków narodów konstytutywnych, postanowień z konstytucji jednostek – Republiki Serbskiej i Federacji Bośni i Hercegowiny. W tej pierwszej, pełne prawa przyznane były tylko Serbom, natomiast w drugiej – Bośniakom i Chorwatom. Proces zmian został zapoczątkowany przez działającą jeszcze od czasów wojny na terytorium Federacji Serbską Radę Obywatelską (*Srpsko građansko vijeće*, SGV), która w 1997 r. zażądała zmian w konstytucjach jednostek, a przede wszystkim Federacji, i usunięcia zaskarżonych postanowień. Wprawdzie parlament jednostki nie zajął się tym zagadnieniem, jednak problem stał się głośny. W następnym roku Alija Izetbegović, będący wówczas przewodniczącym Prezydium Bośni i Hercegowiny, przedłożył sprawę Sądowi Konstytucyjnemu twierdząc, że wskazane rozwiązania są sprzeczne z Konstytucją Bośni i Hercegowiny. Organ ten przyznał rację skarżącemu i w czterech wyrokach, wydanych

²³ PIC składa się z pięćdziesięciu pięciu członków – zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych.

²⁴ T.K. Vogel, *Bosnia and Herzegovina. The Challenge of Legitimacy*, Bern 2006, s. 6.

²⁵ K. Trnka, *Evaluacija procesa odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH – 1996–2007. godine*, [w:] *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Stanje – komparativne rješenja – prijedlozi*, [ur. I. Marić], Sarajevo 2009, s. 96. Warto dodać, że decyzjami OHR powołano do życia tak ważne instytucje, jak Sąd Bośni i Hercegowiny, Prokuratora Generalnego czy ombudsmana.

²⁶ D. Pehar, *O iracionalnostima u političkom tumačenju Daytonске strukture za Bosnu i Hercegovinu – lekcije za domaće i inozemne političare*, „Status” 2004, br. 5, s. 86.

w styczniu, lutym, lipcu i sierpniu 2000 r., uznał istotne części ustaw zasadniczych obu jednostek za sprzeczne z państwową ustawą zasadniczą²⁷.

Sama decyzja Sądu Konstytucyjnego, przyjęta zresztą tylko głosami sędziów bośniackich i zagranicznych, przy sprzeciwie członków wybranych przez Serbów i Chorwatów²⁸, nie oznaczała jeszcze zakończenia procesu. Posłowie w obu jednostkach niezwykle opornie pracowali nad nowymi rozwiązaniami. Przełamanie politycznego pata nastąpiło dopiero 19 kwietnia 2002 r., gdy Wysoki Przedstawiciel, którym był wówczas Wolfgang Petrisch, korzystając z „uprawnień bońskich”, wprowadził odpowiednie zmiany do konstytucji Republiki Serbskiej oraz Federacji Bośni i Hercegowiny²⁹. W ich wyniku wszystkie trzy główne narody otrzymały status konstytucyjnych na całym obszarze państwa. W dalszej kolejności, na mocy tzw. porozumienia sarajewskiego (*Sarajevski dogovor*), uzgodniono zastosowanie odpowiedniego klucza narodowego przy podziale stanowisk, przede wszystkim w organach władz ustawodawczych i wykonawczych³⁰.

Kolejne kroki w procesie rewizji Dayton obejmowały przeniesienie na poziom centralny kompetencji w zakresie bezpieczeństwa, spraw wewnętrznych oraz polityki fiskalnej, a także utworzenie Państwowej Służby Granicznej (*Državna granična služba*) i administracji podatkowej. Za bardzo ważny czynnik uznać można utworzenie Ministerstwa Obrony, co umożliwiło ujednolicenie prowadzonej polityki obronnej³¹. Również powołanie do życia Sądu Bośni i Hercegowiny, którego brak w systemie sądownictwa powszechnego był bardzo wyraźny, przemawia za stopniowym odchodzeniem od ścisłego trzymania się postanowień z Dayton³².

Na podjęcie najpoważniejszej próby reformy ustroju narzuconego w Dayton w największym stopniu wpłynęła, paradoksalnie, amerykańska administracja. W dziesięć lat po podpisaniu porozumienia, jesienią 2005 r., pod kierownictwem ambasadora USA w Sarajewie oraz z poparciem samej sekretarz stanu Condo-

²⁷ F. Bieber, *Bosna i Hercegovina postije rata. Politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008, s. 139–140.

²⁸ Sąd Konstytucyjny liczy dziewięciu członków, z czego czterech nie może być obywatelami Bośni i Hercegowiny ani żadnego z sąsiednich państw (art. VI Konstytucji Bośni i Hercegowiny; tekst dostępny na stronie http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372). Warto podkreślić, że Sąd Konstytucyjny jest jedynym organem władzy na szczeblu centralnym, gdzie nie istnieje z góry określona zasada podziału miejsc ze względu na przynależność etniczną ani nie funkcjonują żadne procedury blokowania decyzji w celu ochrony żywotnych interesów narodów konstytucyjnych.

²⁹ F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 148.

³⁰ Zob. W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, „Prace OSW”, październik 2009, nr 31, s. 84.

³¹ Z. Jukić, *Planovi ustavnog i teritorialnog preustroja BiH 1992.–1995.*, „Status” 2004, br. 5, s. 69.

³² T.K. Vogel, *dz. cyt.*, s. 27.

leazy Rice, rozpoczęły się rozmowy przedstawicieli najważniejszych partii politycznych z Bośni i Hercegowiny. Ostatecznie wypracowany został pakiet zmian konstytucyjnych, który miał ułatwić podejmowanie decyzji w parlamencie i doprowadzić do poprawy funkcjonowania państwa. Podpisali się pod nim liderzy Partii Akcji Demokratycznej (SDA), Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej Bośni i Hercegowiny (HDZ BiH), Partii Postępu Demokratycznego (PDP), Związku Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD) i Serbskiej Partii Demokratycznej (SDS). Zaproponowane reformy (tzw. pakiet kwietniowy – *aprilski paket*) zostały odrzucone przez niższą izbę parlamentu w Sarajewie, gdyż nie uzyskano wymaganego poparcia 2/3 głosów. W ten sposób zakończyła się najbardziej zaawansowana próba głębokiej przebudowy ustrojowej części „systemu daytońskiego”³³.

Następne podejście do problemu reformy prawno-instytucjonalnej miało miejsce pod koniec 2008 r. W dniu 8 grudnia, w położonej w północnej części kraju miejscowości Prud, spotkali się liderzy trzech partii, reprezentujących wszystkie narody konstytucyjne. Przedstawicielem strony bośniackiej był Sulejman Tihić, lider SDA, serbskiej – Milorad Dodik, przywódca SNSD oraz ówczesny premier Republiki Serbskiej, natomiast stronę chorwacką reprezentował Dragan Čović, przewodniczący HDZ BiH. Po spotkaniu jego uczestnicy ogłosili, że doszli do porozumienia w kluczowych dla przyszłości Bośni i Hercegowiny sprawach (podziału własności, Dystryktu Brčko, spisu powszechnego, budżetu centralnego oraz reform konstytucyjnych). Początkowy entuzjazm szybko ustąpił miejsca rozczarowaniu, gdy okazało się, że były to jedynie ogólne uzgodnienia. Na kolejnych trzech spotkaniach (22 grudnia, 26 stycznia oraz 21 lutego) nie udało się dopracować konkretnych rozwiązań, szczególnie w kluczowej kwestii zmiany konstytucji, co spowodowało, iż „prudski proces”, mimo zrealizowania niektórych elementów (np. przyjęcia budżetu), okazał się porażką³⁴.

Po niepowodzeniu kolejnej próby reform, podjętej przez lokalnych liderów, inicjatywa wróciła do polityków Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej. W październiku 2009 r. odbył się w bazie wojskowej sił EUFOR w Butmir szereg spotkań, w których, oprócz przedstawicieli najważniejszych parlamentarnych partii politycznych, bezpośredni udział wzięli m.in. Carl Bildt (szwedzki minister spraw zagranicznych, reprezentujący UE) oraz James Steinberg (zastępca sekretarza stanu)³⁵. Co warto podkreślić, prawie zupełnie z rozmów wykluczony został Wysoki Przedstawiciel wspólnoty międzynarodowej. Pełniącego tę

³³ F. Borić, *Posljedni mohikanac OHR-a: Spašavanje diplomate Lajčaka – slika i pri-lika odnosa međunarodne zajednice prema BiH*, „Status” 2008, br. 13, s. 53.

³⁴ *Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe*, „Europe Report”, no. 198, International Crisis Group, 9 III 2009, s. 4–5.

³⁵ *Nastavlja se Butmirski proces u BiH*, 22 X 2009, <http://www.setimes.com>.

funkcję Valentina Inzko zaproszono tylko jako przedstawiciela misji UE, zatem nie odgrywał głównej roli w tym spotkaniu³⁶.

Pod obrady przedłożona została propozycja głębokich zmian w strukturach władzy centralnej, m.in. powiększenie liczby deputowanych w izbie niższej parlamentu (Przedstawicielskiej), przy jednoczesnym pozbawieniu izby wyższej (Narodów) kompetencji ustawodawczych, powołanie silnego rządu w miejsce słabej Rady Ministrów oraz utworzenie instytucji prezydenta, mającego dwóch zastępców. Jednak, co istotne, nie miały zostać w sposób poważny naruszone procedury, które służą do ochrony podstawowych interesów narodów konstytucyjnych³⁷. Mimo presji ze strony przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej, połączonej z obietnicą zniesienia OHR w razie zawarcia porozumienia, większość miejscowych polityków biorących udział w obradach odrzuciła „pakiet butmirski”. Powody takiej decyzji były jednak odmienne – dla liderów serbskich i chorwackich propozycje i tak szły za daleko, a dla bośniackich bądź stanowiły tylko krok we właściwą stronę, bądź można je było zaakceptować jedynie warunkowo³⁸.

Z Dayton do Brukseli? Perspektywa reform społeczno-politycznych w Bośni i Hercegowinie

Spośród całego szeregu istotnych problemów, które mają wpływ na obecną sytuację w Bośni i Hercegowinie, a także rzutują na szansę transformacji społeczno-politycznej i odejście od „systemu daytońskiego” na rzecz „fazy Brukseli”, kilka zasługuje na szczególną uwagę. Omówimy je poniżej.

Przekształcenie OHR. Jedną z najpoważniejszych kwestii, która wymaga podjęcia zdecydowanych działań politycznych, jest dalsze funkcjonowanie Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej, który od 2002 r. pełni równocześnie funkcję Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej (EUSR). Obdarzony na mocy „uprawnień bońskich” praktycznie nieograniczonymi kompetencjami władczymi, z jednej strony – nadzoruje wprowadzenie przebiegu procesu stabilizacji w tym głęboko podzielonym państwie, jednakże z drugiej – w sposób ewidentny ogranicza pole działania demokratycznie przeciw wybranych przedstawicieli. Dominującą rolę OHR w systemie politycznym Bośni i Hercegowiny doskonale scharakteryzował były (do listopada 2010 r.) premier tego kraju, Serb Nikola Špirić: „Jeśli wspólnota międzynarodowa ciągle będzie wspierała

³⁶ *Bosnia's Dual Crisis*, „Europe Briefing”, no. 57, International Crisis Group, 12 XI 2009, s. 4.

³⁷ R. Šegrt, *Predložene promjene Ustava BiH*, 19 X 2009, <http://www.nezavisne.com>.

³⁸ *Tihić uslovno prihvatio, SBiH, HDZ BiH i SNSD odbili butmirski paket!*, 20 X 2009, <http://www.dnevniavaz.ba>.

działalność Wysokiego Przedstawiciela, a nie instytucje państwowe, to nie będzie miało znaczenia, czy na fotelu szefa rządu będą ja, czy Bart Simpson³⁹. Rację zatem mają ci autorzy, którzy porównują model funkcjonowania OHR do panowania austro-węgierskiego, czyli lat 1878–1914, kiedy główną rolę w Bośni i Hercegowinie odgrywali zarządcy przysyłani przez cesarza Franciszka Józefa⁴⁰. Funkcjonowanie tej instytucji może być tym bardziej frustrujące dla miejscowych działaczy politycznych, iż praktyka piętnastu lat istnienia OHR wykazała, iż nieraz byli to „trzeciorzędni politycy z drugorzędnych krajów”⁴¹.

Bez wątpienia likwidacja instytucji Wysokiego Przedstawiciela i pełne zastąpienie jej przez EUSR, posiadającego tylko kompetencje o charakterze pomocniczo-doradczym, jest swoistym „papierkiem lakmusowym” przejścia „od Dayton do Brukseli”. Po raz pierwszy taka propozycja pojawiła się w 2006 r. Założono wówczas, że proces ten zakończy się do końca czerwca 2007 r., jednak znaczące pogorszenie się sytuacji politycznej w kraju, po odrzuceniu „pakietu kwietniowego” i jesiennych wyborach, przekreśliło te plany⁴².

W lutym 2008 r. Rada ds. Wdrażania Pokoju podjęła decyzję, że OHR zostanie przekształcony w EUSR wtedy, gdy Bośnia i Hercegowina zrealizuje pięć celów oraz wypełni dwa warunki. Do celów zaliczono: przeprowadzenie podziału majątku państwowego między centralny i pozostałe poziomy władzy, uregulowanie problemu własności majątku wojskowego, pełną realizację arbitrażu dotyczącego spornego Dystryktu Brčko, stabilność i funkcjonalność instytucji podatkowych oraz umocnienie rządów prawa (m.in. ściganie zbrodniarzy wojennych). Do warunków natomiast zaliczono: podpisanie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) i pozytywną ocenę sytuacji ze strony Komitetu Sterującego PIC⁴³. Tym samym pojawiła się realna perspektywa zmian, chociaż nie jest ona do końca ściśle zdefiniowana, bo np. trudno jednoznacznie wskazać przesłanki umożliwiające „pozytywną ocenę sytuacji”. Część powyższych celów i warunków już została zrealizowana, np. w marcu 2009 r. dokonano pierwszej nowelizacji Konstytucji Bośni i Hercegowiny, wpisując do niej postanowienia dotyczące Dystryktu Brčko, a w czerwcu 2008 r. podpisano SAA. Niemniej trudno pokusić się choćby o próbę wskazania realnego terminu przekształcenia OHR w EUSR.

Utrzymanie bądź zmiana struktury terytorialnej państwa. Przyjęty w 1995 r. podział administracyjny państwa opierał się na rezultatach wojny, gdyż *de facto* stanowił odwzorowanie – z niewielkimi zmianami – linii rozdziału

³⁹ Cyt. za: S. Rammel, *Međunarodne sile, gradnja države i nacije u Bosni i Hercegovini: Od neokolonijalne Međunarodne zajednice do post-hegemone Europe?*, „Status” 2008, br. 13, s. 12.

⁴⁰ S. Bose, *Formulating an International Strategy for Bosnia and Herzegovina*, „Süd-osteuropa Mitteilungen” 2005, Heft 4–5, s. 102.

⁴¹ F. Borić, *dz. cyt.*, s. 54.

⁴² *Bosnia's Incomplete Transition...*, s. 1.

⁴³ *Tamże*.

wrogich wojsk. Potwierdzenie w Dayton istnienia powołanej w 1992 r. Republiki Serbskiej oraz utworzonej dwa lata później Federacji Bośni i Hercegowiny jest bodajże największym problemem przy ewentualnej reformie administracyjnej. Dla Serbów istnienie „ich” jednostki jest gwarancją zachowania praw i obroną przed ewentualnym zdominowaniem na poziomie ogólnokrajowym przez liczniejszych Bośniaków. Republika „[...] ma swoje autochtoniczne instytucje, mieszkańców, którzy je akceptują, pragną i chcą, i która ma [...] własne terytorium, większe od niejednego kraju, nie tylko Czarnogóry, i która może ustanowić specjalne, równoległe stosunki z innymi, przede wszystkim z państwem-matką – Serbią”⁴⁴. Chęć utrzymania dotychczasowych rozwiązań stała się szczególnie widoczna podczas rozmów w Prudzie, gdzie wprowadzie początkowo M. Dodik zgodził się na zmianę ustroju administracyjnego Bośni i Hercegowiny, ale później wyjaśnił, że nie może to dotyczyć obszaru Republiki Serbskiej.

Niezgoda na likwidację Republiki jest i zapewne długo będzie najpoważniejszą przeszkodą w ewentualnej rewizji podziału terytorialnego Bośni i Hercegowiny. Co więcej, obrona jedności i odrębności tej jednostki przełożyła się na traktowanie całego porozumienia z Dayton jako wyjątkowo korzystnego dla serbskiego narodu, przez co bardzo niechętnie ich liderzy polityczni odnoszą się do zmian „systemu daytońskiego”. Szczególnie dotyczy to przenoszenia kolejnych kompetencji z jednostek na poziom centralny⁴⁵. Czołowi serbscy politycy w Bośni i Hercegowinie jasno deklarują, że dla nich porozumienie z 1995 r. jest idealnym rozwiązaniem i nie widzą konieczności większych zmian⁴⁶. Bardzo symptomatyczne jest w tym przypadku hasło, które przyświecało M. Dodikowi w kampanii wyborczej prowadzonej jesienią 2010 r.: „Serbska na zawsze, a Bośnia dopóki trzeba” (*Srpska zauvek, a BiH dok mora*)⁴⁷.

Nieco inaczej patrzą na możliwość zmiany struktury terytorialnej przedstawiciele dwóch pozostałych narodów konstytutywnych – Bośniaków i Chorwatów.

⁴⁴ S. Nagradić, *Dvadeset tri teze o istorijskom utemeljenju Republike Srpske*, „Nova srpska politička misao. Časopis za političku teoriju i društvena istraživanja”, 1 VII 2009, <http://www.nspm.rs>.

⁴⁵ Przejawem tej niechęci była deklaracja Skupštiny Ludowej Republiki Serbskiej przyjęta 29 maja 2010 r., w której skrytykowano osłabianie kompetencji jednostek na rzecz władz centralnych i anulowano ich skutki prawne. Akt ten został następnie w całości uchylony decyzją Wysokiego Przedstawiciela, V. Inzko, co doprowadziło do kolejnego spięcia na linii OHR–Republika Serbska – zob. D. Spremo, *U svetu kvazidemokracije*, „Nova srpska politička misao. Časopis za političku teoriju i društvena istraživanja”, 24 VI 2009, <http://www.nspm.rs>.

⁴⁶ W takim duchu wypowiadali się m.in. serbski członek Prezydium Nebojša Radmanović i premier Republiki Serbskiej M. Dodik – zob.: *Nema kompromisa kada je u pitanju Dejton*, 21 X 2010, <http://www.nspm.rs> z dnia.

⁴⁷ S. Durmanović, *Izbori u BiH – trijumf Dodika, brodolom Silajdžića*, „Nova srpska politička misao. Časopis za političku teoriju i društvena istraživanja”, 5 X 2010, <http://www.nspm.rs>.

Co zrozumiałe, nie wykluczają – szczególnie ci pierwsi – całkowitej reformy administracyjnej, obejmującej likwidację Republiki Serbskiej i Federacji, i powołanie w ich miejsce kilku regionów. Natomiast wśród Chorwatów dominuje chęć utworzenia własnej jednostki, w której stanowiliby naród dominujący, podobnie jak miało to miejsce w powołanej w czasie wojny Herceg-Bośni. Przejawem tej tendencji był „bunt” w 2001 r. członków najważniejszego ugrupowania politycznego Chorwatów w Bośni i Hercegowinie, czyli HDZ BiH, polegający na bojkocie instytucji państwowych i powołaniu do życia własnej autonomii. Pragnienie utworzenia samodzielnej jednostki można jednak po części zrozumieć. Chorwaci stanowią najmniejszą grupę spośród trzech narodów konstytutywnych, znacznie mniej liczną niż Bośniacy, a rozwiązania przyjęte w prawie konstytucyjnym Federacji nie zawierają takich konsocjonalnych zabezpieczeń, jak ma to miejsce w przypadku władz centralnych. Skutek jest taki, że dominujący w tej jednostce przy podejmowaniu decyzji system większościowy premiuje Bośniaków kosztem Chorwatów⁴⁸. Najjaskrawszym tego przykładem jest dwukrotne już wybranie (w 2006 i 2010 r.) do Prezydium Bośni i Hercegowiny Chorwata Željko Komšicia z Socjaldemokratycznej Partii BiH (SDP BiH), który jest oskarżany przez kierownictwo HDZ o to, iż za jego elekcją stoją Bośniacy, a nie Chorwaci, i że nie reprezentuje on narodowych interesów swojego narodu⁴⁹.

Niezależnie od różnicy zdań, reforma Federacji jest absolutnie konieczna. Złożona z dziesięciu kantonów (podzielonych z kolei na gminy), obdarzonych własnymi parlamentami i rządami, jest „administracyjnym koszmarem [...], w którym koszty utrzymania administracji są dwukrotnie wyższe niż w Republice Serbskiej⁵⁰. Do tego często brak jest woli współpracy na poziomie władz Federacji, gdyż najważniejsze kompetencje przekazane są na poziom kantonów. Warto dodać, że kantony są podzielone pod względem etnicznym – pięć jest bośniackich, trzy chorwackie i tylko pozostałe dwa mają charakter mieszany⁵¹.

Do pełni obrazu niesamowicie skomplikowanej struktury terytorialnej należy dodać Dystrykt Brčko. Jako obszar będący obiektem szczególnego sporu,

⁴⁸ Więcej na ten temat zob. *BH Alijansa za (omanje) promjene*, „Izveštaj ICG-a za Balkan”, br. 132, International Crisis Group, 2 VIII 2002.

⁴⁹ Ordynacja wyborcza dopuszcza taką możliwość, gdyż w Federacji wybiera się bądź przedstawiciela Chorwatów, bądź Bośniaków, ale nie trzeba głosować według przynależności etnicznej. Oznacza to, że np. Bośniak może zagłosować na chorwackiego kandydata. Co się tyczy samego Ž. Komšicia, to w czasie wojny walczył w szeregach zdominowanej przez Bośniaków Armii Republiki BiH, a nie wraz z rodakami w oddziałach Chorwackiej Rady Obrony (HVO).

⁵⁰ Dokładne informacje na temat (nie)funkcjonowania Federacji można znaleźć w: *Federation of Bosnia and Herzegovina – A Parallel Crisis*, „Europe Report”, no. 209, International Crisis Group, 28 IX 2010.

⁵¹ F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 76.

utworzony został na mocy decyzji wspólnoty międzynarodowej w 1999 r. (oficjalnie rozpoczął funkcjonowanie w marcu 2000 r.) i działa na mocy osobnego statutu, który gwarantuje mu posiadanie własnych organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Po nowelizacji Konstytucji Bośni i Hercegowiny w marcu 2009 r. jego istnienie zostało zagwarantowane na poziomie ustawy zasadniczej, co oznacza, iż *de facto* Bośnia i Hercegowina składa się obecnie z trzech podmiotów o bardzo szerokiej samodzielności.

„Przypadek Sejdić/Finci” i konieczność zmiany systemu wyborczego. Od lat wskazuje się na sprzeczność postanowień Konstytucji Bośni i Hercegowiny z konwencjami przyjętymi w państwach demokratycznych. Przede wszystkim dotyczy to kwestii kolektywnych praw grup etnicznych, które stawiane są wyżej niż prawa i wolności jednostki, a także pozbawienia pewnej grupy obywateli praw wyborczych tylko ze względu na przynależność narodową⁵². Na ten problem wskazała m.in. Komisja Wenecka w jednym ze swoich raportów⁵³. Do usunięcia z prawa wyborczego dyskryminujących postanowień (w ciągu roku) władze Bośni i Hercegowiny zobowiązały się w 2002 r., gdy kraj ten stał się członkiem Rady Europy. Niestety, za deklaracjami nie poszły żadne realne działania.

Obowiązujące uregulowania wyborcze pozbawiają część obywateli możliwości kandydowania do niektórych organów władzy. Zgodnie z art. V konstytucji, członkami trzyosobowego Prezydium Bośni i Hercegowiny mogą być: Serb (wybrany z Republiki Serbskiej) oraz Bośniak i Chorwat (wyłonieni na obszarze Federacji). Oznacza to, iż tylko ze względu na przynależność etniczną biernego prawa wyborczego pozbawieni są przedstawiciele innych narodowości na terenie całego kraju oraz Serbowie w Federacji i Bośniacy wraz z Chorwatami, jeżeli mieszkają w Republice. Równie dyskryminujący jest art. IV, który zastrzega, że w wyższej izbie parlamentu mogą zasiadać tylko przedstawiciele narodów konstytucyjnych.

Powyższe regulacje zostały zaskarżone w 2006 r. do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu przez Dervo Sejdicia (przedstawiciela mniejszości romskiej) oraz Jakoba Finci (z mniejszości żydowskiej, wówczas ambasadora Bośni i Hercegowiny w Szwajcarii). Skarżący wskazali na sprzeczność tych postanowień z Europejską Konwencją Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która *notabene* jest wpisana do Konstytucji Bośni i Hercegowiny (art. II) z zastrzeżeniem, że ma być stosowana bezpośrednio, a jej postanowienia

⁵² S. Dizdarević, *The Need to Change the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, „Südosteuropa Mitteilungen” 2005, Heft 4–5, s. 91–92.

⁵³ Szerzej na ten temat zob. O.P. Richmond, J. Franks, *Between Partition and Pluralism: the Bosnian Jigsaw and an „Ambivalent Peace”*, „Southeast European and Black Sea Studies” 2009, no. 1–2.

mają rangę ponadkonstytucyjną⁵⁴. Po długim procesie sędziowie Trybunału w wyroku wydanym 22 grudnia 2009 r. uznali, że prawo wyborcze Bośni i Hercegowiny (w tym także odpowiednie artykuły ustawy zasadniczej) narusza Konwencję i wymaga zmiany⁵⁵.

To postanowienie Trybunału może okazać się przełomowe dla procesu reform ustrojowych oraz oznaczać odrzucenie rozwiązań etnokratycznych i jednocześnie przyspieszenie realizacji „fazy Brukseli”. Jak zauważają Damir Banović i Saša Gavrić, reforma konstytucji po grudniu 2009 r. jest konieczna z dwóch powodów – po pierwsze – należy uwzględnić w ustawach zasadniczych na poziomie centralnym i jednostek zarówno międzynarodowe, jak i regionalne dokumenty, odnoszące się do praw człowieka i obywatela, a przede wszystkim wspomnianą Konwencję, co oznacza usunięcie zapisów dyskryminujących ze względów etnicznych. Drugim powodem jest przyspieszenie implementacji *acquis communautaire* w procesie integrowania się z UE, co ma się przełożyć na zbudowanie państwa funkcjonalnego, ze sprawnie działającymi organami władzy i odpowiednimi procedurami demokratycznymi⁵⁶.

Trzeba sobie jednak zdać sprawę z tego, że jakiegokolwiek zmiany mogą być wprowadzone dopiero na wiosnę 2011 r. Przez większą część 2010 r. trwały wprawdzie dyskusje dotyczące nowelizacji konstytucji – wszystkie zainteresowane strony zgadzają się co do konieczności jej zmiany, uchwalono nawet osobny „Plan działania” – ale zabrakło już czasu przed październikowymi wyborami do podjęcia konkretnych kroków. Pewne różnice występują między partiami odnośnie do sposobu realizacji wyroku Trybunału w przypadku wyborów członków Prezydium. Proponowane są rozwiązania zwiększające liczbę członków do czterech lub zmianę sposobu wyboru na elekcję pośrednią (bez formalnego obostrzenia dotyczącego pochodzenia etnicznego)⁵⁷. Jednak na ostateczne rozwiązania trzeba jeszcze poczekać co najmniej kilka miesięcy. Pozostaje mieć tylko nadzieję, że przeprowadzone na początku października 2010 r. wybory były ostatnimi, które opierały się na dyskryminujących przepisach.

Spis powszechny oraz podział majątku państwowego. Dla badaczy zajmujących się problematyką Bośni i Hercegowiny niezmiennie zadziwiający musi być fakt, że po piętnastu latach od zakończenia wojny w odniesieniu do danych demograficznych wciąż trzeba posługiwać się informacjami z ostatniego

⁵⁴ Bośnia i Hercegowina ratyfikowała Konwencję 12 lipca 2002 r. – zob. Ć. Sadiković, *Bosna i Hercegovina u evropskim javnom putu*, „Pregled” 2007, br. 4, s. 43.

⁵⁵ Pełny tekst postanowienia Trybunału w sprawie *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06) jest dostępny na stronie internetowej – <http://www.coe.ba/web/dokumenti/presudaBIH.doc>.

⁵⁶ D. Banović, S. Gavrić, *Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini*, „Politička misao” 2010, br. 2, s. 160.

⁵⁷ *Srbi protiv hrvatskog zahtjeva, Bošnjaci ujetuju potporu*, 10 III 2010, <http://www.dnevnik.ba>.

spisu powszechnego, przeprowadzonego w kwietniu 1991 r. Bardziej istotne jest to, że dane uzyskane w jego trakcie nie zostały zweryfikowane, co dla części polityków, szczególnie serbskich, stanowi powód do podważania ówczesnych wyników⁵⁸. Jest to o tyle zaskakujące, że kwestia etniczna i proporcji między poszczególnymi narodami stanowi jeden z głównych tematów dyskusji politycznej w Bośni i Hercegowinie. Bez przeprowadzenia spisu powszechnego nie ma też pełnych informacji na temat aktualnej liczby ludności państwa (wciąż podawane są jedynie szacunki!) oraz np. zmian migracyjnych wywołanych skutkami działań zbrojnych i związanych z nimi „czystek etnicznych”.

Stosunek do powyższego problemu zależy od przynależności narodowej. Zdecydowanymi zwolennikami przeprowadzenia spisu powszechnego są Serbowie, sprzeciwiają się natomiast Bośniacy. Kwestią sporną jest umieszczenie wśród zagadnień ankietowych pytań dotyczących wyznawanej religii i przynależności do grupy etnicznej. Bośniacy sprzeciwiają się umieszczeniu tych kwestii, gdyż uważają, że ukazanie nowej struktury etniczno-religijnej uprawomocniłoby skutki „czystek etnicznych”. Natomiast dla Serbów sprawa ma inny wymiar – spis powszechny ukazałby ich pełną dominację w Republice Serbskiej, co mogłoby podważyć konstytucyjną zasadę równouprawnienia wszystkich trzech narodów na obszarze całego państwa⁵⁹. Chorwaci, podobnie jak Bośniacy, sceptycznie podchodzą do tak szczegółowych pytań, gdyż w wyniku licznej emigracji do Republiki Chorwacji ich liczba w Bośni i Hercegowinie znacząco się zmniejszyła.

Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie państwa bez posiadania choćby podstawowych danych o swoich obywatelach, dlatego przeprowadzenie spisu powszechnego jest konieczne. Do takiego wniosku doszli nawet główni rywale polityczni, gdyż podczas rozmów w Prudzie wstępnie uzgodniono, że zostanie on przeprowadzony w 2011 r.⁶⁰ Niestety, nie implementowano zawartych tam postanowień. Pewien postęp zanotowano wiosną 2010 r., gdy projekt odpowiedniej ustawy przedłożyła specjalnie w tym celu powołana komisja. Zawarto w nim kompromisowe rozwiązanie – pytanie o religię i narodowość miało być fakultatywne (co zadowalało Bośniaków), natomiast na siedzibę instytucji analizującej dane zaproponowano Wschodnie Sarajewo (*Istočno Sarajevo*), leżące w Republice Serbskiej. Dane uzyskane z tego spisu miały stać się podstawą nowych rozwiązań dopiero po ostatecznym powrocie do swoich domów wszystkich uchodźców⁶¹.

⁵⁸ S. Jovičić Slavuj, *Sličnosti i razlike: RS i BiH od prije deset godina*, „Nova srpska politička misao. Časopis za političku teoriju i društvena istraživanja”, 2 II 2008, <http://www.nspm.rs>.

⁵⁹ D. Spremo, *Zašto Bošnjaci neće popis stanovništva 2011?*, „Nova srpska politička misao. Časopis za političku teoriju i društvena istraživanja”, 3 V 2010, <http://www.nspm.rs>.

⁶⁰ Spis miał zawierać sporne pytania, ale do 2014 r. obowiązywać miały przy podziale stanowisk we wszystkich organach władzy proporcje z 1991 r.

⁶¹ *Na pomolu dogovor o popisu pućanstva: Raspodjela vlasti po prijeratnom popisu i nakon 2014. godine?!*, 19 V 2010, <http://www.dnevnik.ba>.

Jednak sprzeczne interesy polityczne doprowadziły do wstrzymania prac nad projektem i szanse na przeprowadzenie spisu w planowanym czasie (wiosna 2011 r.) są już tylko iluzoryczne. W takiej sytuacji parlament Republiki Serbskiej w czerwcu 2010 r. przyjął ustawę, dzięki której będzie możliwe przeprowadzenie spisu tylko na terytorium tej jednostki, jeżeli nie uda się go zrealizować na obszarze całego państwa⁶². Jeżeli rzeczywiście do tego dojdzie, grozi to kolejnym poważnym kryzysem politycznym w tym i tak głęboko podzielonym państwie.

Równie istotnym problemem stała się kwestia praw do posiadania własności odziedziczonej po czasach funkcjonowania Socjalistycznej Republiki Bośni i Hercegowiny. Od momentu rozpoczęcia procesu rozpadu Jugosławii organy władzy funkcjonujące na obszarze Bośni i Hercegowiny podjęły cały szereg decyzji odnośnie do własności publicznej, w tym licznych nieruchomości. Niejednokrotnie były one wzajemnie sprzeczne. Problemu nie rozwiązało także porozumienie z Dayton, a przyjęte w późniejszym okresie ustawy tylko częściowo uregulowały podział majątku państwowego między poszczególne poziomy władzy. Wobec braku woli porozumienia wśród miejscowych polityków, we wrześniu 2004 r. Komitet Sterujący PIC wezwał organy Bośni i Hercegowiny do „wypracowania trwałego porozumienia” w tej sprawie⁶³.

Rada Ministrów powołała wprawdzie Komisję ds. majątku państwowego, która miała się zająć przeprowadzeniem spisu, ale jej funkcjonowanie było dalekie od ideału. Brak postępu zmusił Wysokiego Przedstawiciela do narzucenia w marcu 2005 r., na poziomie centralnym i jednostek, ustaw, które czasowo zabraniały dokonywania zmian w stosunku do praw własności. Nie spowodowało to jednak przyspieszenia prac przygotowujących do przeprowadzenia spisu. W lipcu 2007 r. powołano nowy skład komisji, który okazał się równie skłócony jak poprzedni i niezdolny do przygotowania jakiegokolwiek projektu ustawy. Nie pomogły w tym zakresie nawet rozmowy liderów głównych partii opozycyjnych, przeprowadzone w grudniu 2008 r. w Prudzie. Dopiero kolejna interwencja Wysokiego Przedstawiciela, podjęta w sierpniu 2009 r., posunęła proces do przodu. Choć formalnie miała to być tylko „pomoc techniczna przy przeprowadzeniu spisu majątku państwowego i rewizji jego rezultatów”, faktycznie oznaczała przejęcie pełnej kontroli nad spisem przez OHR⁶⁴. Tym samym, co można uznać za paradoks, Wysoki Przedstawiciel podjął się zadania, którego wypełnienie stanowi jeden z warunków likwidacji jego urzędu.

⁶² *Srpska će popisati stanovništvo iduće godine, ako BiH neće*, 22 XI 2010, <http://www.bitno>.

⁶³ *Popis državne imovine u Bosni i Hercegovini izvršen pod pokroviteljstvom Ureda visokog predstavnika. Završni izveštaj*, Decembar 2009, <http://www.ohr.int>.

⁶⁴ *Visoki predstavnik pokreće Komisiju za popis državne imovine*, 12 IX 2009, <http://www.ohr.int>.

Spis własności zakończył się w grudniu 2009 r. opublikowaniem raportu. Wynika z niego, że doliczono się 1 tys. jednostek majątku narodowego, z czego 21 znajduje się poza granicami Bośni i Hercegowiny. Około 30% zostało zarejestrowanych jako należące do byłego Ministerstwa Obrony Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii, a dalsze 20% stanowiło własność różnych socjalistycznych organizacji społeczno-politycznych⁶⁵. Patrząc na te dane nie można zapomnieć, iż to dopiero początek właściwego, znacznie poważniejszego działania, czyli podziału majątku między różne poziomy władzy. Trudno przy tym być optymistą, jeśli nawet najłatwiejsza część procesu okazała się za trudna dla lokalnych polityków i konieczna była interwencja czynnika zewnętrznego.

Wnioski na przyszłość, czyli *quo vadis*, Bośnio i Hercegowino?

Bośnia i Hercegowina w piętnaście lat po podpisaniu porozumienia kończącego wojnę bez wątpienia znajduje się na politycznym rozdrożu. Przestała być w pełni rządzona według „systemu daytońskiego”, który uległ przez ten czas w większym lub mniejszym stopniu modyfikacji, ale też nie jest jeszcze w „fazie Brukseli”, mimo stopniowej implementacji porozumień wskazywanych przez instytucje unijne. Co więcej, nie jest wcale pewne, który z wariantów rozwoju sytuacji będzie w rzeczywistości zrealizowany. Odrzucając na bok rozwiązania najbardziej pesymistyczne (choć wciąż realne), czyli rozpad państwa lub utrzymanie *status quo* i trwanie w tym niewydolnym systemie, można wskazać trzy możliwe scenariusze zmian polityczno-ustrojowych:

- 1) pełne zniesienie struktur przyjętych w Dayton, w tym likwidacja podziału państwa na Federację i Republikę oraz odrzucenie dominacji zasad etnokratycznych; przy takim modelu Bośnia i Hercegowina miałyby się stać państwem podzielonym na samodzielne, funkcjonalne pod względem gospodarczo-ekonomicznym regiony;
- 2) pełna centralizacja państwa i związana z tym głęboka reforma instytucjonalno-prawna;
- 3) przekształcenie Bośni i Hercegowiny w państwo złożone z trzech bądź czterech jednostek, zbudowanych na zasadzie symetrii między elementami etnicznymi i terytorialnymi⁶⁶.

Jak uważa E. Šarčević, do realnej poprawy sytuacji w Bośni i Hercegowinie konieczne jest spełnienie następujących warunków:

⁶⁵ *Popis državne imovine...*

⁶⁶ Z. Pajić, *Bosna i Hercegovina: državnost na raskrižju puteva*, „Status” 2006, br. 9, s. 126.

- deinstytucjonalizacja rządów etnokratycznych wraz ze wspomagającymi je ideologiami funkcjonującymi w nauce i polityce;
- jasny podział kompetencji między poziom władz centralnych oraz jednostek jako punkt wyjścia do dalszych reform ustrojowych;
- czytelne powiązanie sposobu wyboru poszczególnych organów władzy i ich kompetencji (silna legitymizacja – szerokie kompetencje i na odwrót);
- prawa zbiorowe (kolektywne), które już podlegają i dalej będą podlegać specjalnej ochronie proceduralnej („ochrona żywotnych interesów narodu”), muszą zostać wcześniej dokładnie sprecyzowane i stanowić katalog zamknięty; muszą ponadto obejmować taki sam zakres przedmiotowy w obu podmiotach;
- utrzymanie na poziomie centralnym parlamentu bikameralnego, ale zmiana charakteru izb na wzór klasycznych rozwiązań w państwach federalnych – jedna izba reprezentowałaby wszystkich obywateli (suwerena), a druga – podmioty (jednostki);
- wybór sędziów Sądu Konstytucyjnego nie może być determinowany kryterium etnicznym ani miejscem zamieszkania⁶⁷.

Jak z kolei uważa Sead Turčalo, kluczem do „dedaytonizacji”, czyli reformy niewydolnego „systemu daytońskiego”, jest działanie oparte na dwóch krokach. W pierwszym należy zerwać ten typ współpracy między przedstawicielami wspólnoty międzynarodowej, w tym OHR, oraz politykami bośniackimi, który opiera się na kontaktach pozainstytucjonalnych i nieoficjalnych, podważających legalnie obowiązujące procedury. Drugi krok wymaga przyznania przez wspólnotę międzynarodową, że Bośnia i Hercegowina *de facto* nie jest państwem i że dotychczasowy porządek polityczno-ustrojowy nie jest w stanie zapewnić funkcjonalności. Takie podejście ze strony „samego kreatora państwa może stworzyć szansę dla budowy takiej wspólnoty politycznej, która posiadałaby to, czego obecna Bośnia i Hercegowina nie posiada – wertykalną i horyzontalną legitymizację”⁶⁸.

Istotnym czynnikiem rzutującym na przyszłość państwa jest opinia samych jego obywateli co do kierunku reform. Według badań opinii publicznej zaskakująca jest zgoda przedstawicieli wszystkich narodów konstytutywnych co do tego, że Bośnia i Hercegowina w obecnej formie nie ma szans na sprawne funkcjonowanie, natomiast opinie na temat pożądaných zmian są już w znacznym stopniu odmienne. Według Serbów najlepszym rozwiązaniem byłoby odłączenie się Republiki i zjednoczenie z Serbią – za taką opcją opowiada się prawie 81% badanych. Akceptowalne jest jeszcze przekształcenie Bośni i Hercegowiny w federację złożoną z trzech podmiotów (60% poparcia). Dla Bośniaków opcją numer jeden jest państwo unitarne bez jednostek i kantonów, czyli silnie scentralizowane (82%). Wśród Chorwatów najmilej widziane byłoby stworzenie

⁶⁷ E. Šarčević, *Deytonski ustav: karakteristike i karakteristični...*, s. 89–90.

⁶⁸ S. Turčalo, *dz. cyt.*, s. 20.

federacji składającej się z trzech podmiotów (72%). Warto podkreślić w przypadku tego narodu istotną zmianę – opcja przyłączenia się do Chorwacji jest popierana przez mniej niż połowę mieszkańców⁶⁹.

Analizując powyższe dane można mieć poważne wątpliwości co do przyszłości Bośni i Hercegowiny. Bardziej pozytywny wydźwięk mają wyniki badań porównujących zaufanie międzyetniczne w 2008 i pod koniec 2010 r. Według Instytutu Gallupa, przed dwoma laty tylko 48% Serbów ufało Bośniakom i Chorwatom, obecnie – 67% ufa Chorwatom⁷⁰, a 62% Bośniakom. Połowa Bośniaków w 2008 r. miała pozytywne zdanie o członkach pozostałych narodów konstytutywnych, po dwóch latach ten odsetek wzrósł do 60% (Chorwaci) i 59% (Serbowie). Natomiast wśród Chorwatów większym zaufaniem cieszą się Serbowie (73% wobec 72%) niż Bośniacy, wobec których sympatie zmalały (63% wobec 67% w 2008 r.)⁷¹.

Różnie mogą być traktowane dane dotyczące incydentów na tle etnicznym, których liczba w ostatnim okresie waha się. W 2006 r. odnotowano miesięcznie przeciętnie 9,26 incydentów, w następnym roku – 7,08, w 2008 – 9,16, w 2009 – 12,5, ale już w pierwszym kwartale 2010 r. zanotowano znaczny spadek – 6,92⁷².

Próbując przewidzieć rozwój sytuacji w najbliższym okresie w Bośni i Hercegowinie, badacz staje przed niebagatelnym problemem. Widoczne są bowiem zarówno sygnały pozytywne (jak chociażby opisany powyżej wzrost zaufania), jak i negatywne (np. dominacja wśród Serbów chęci przyłączenia się Serbii – i to wbrew sugestiom płynącym z Belgradu). Jednak można zaryzykować stwierdzenie, że najgorszy okres to państwo ma już za sobą i po piętnastu latach istnienia (celowo nie zostało użyte słowo „funkcjonowania”) nie grozi mu już rozpad, mimo ostrzeżeń płynących z Republiki Serbskiej.

Co zatem Bośni i Hercegowinie pozostaje? Wydaje się, że przyjęty kierunek zmian „od Dayton do Brukseli” jest jedynym sensownym rozwiązaniem. W obliczu sprzeczności wewnętrznych, braku wspólnej wizji państwa i pełnej chęci do kooperacji między narodami konstytutywnymi, Bośnia i Hercegowina ma szansę przetrwać tylko wtedy, kiedy stanie się elementem większego, ponadpaństwowego organizmu – Unii Europejskiej. Bruksela może w tym przypadku odegrać pozytywną rolę spajającą i integrującą⁷³, podobną – przy zachowaniu odpowied-

⁶⁹ Pat u BiH: Srbi za odcjepljenje (81%), Hrvati za treći entitet (72%), Bošnjaci za unitarnu BiH (82%), 30 III 2010, <http://www.dnevnik.ba>.

⁷⁰ Jako przykład zaskakującego wzrostu sympatii dla Chorwatów może posłużyć przyznanie przez największy dziennik w Republice Serbskiej „Nezavisne novine” tytułu „Osobowości 2010 Roku” dla prezydenta Chorwacji Ivo Josipovicia – zob. Ivo Josipović ličnost godine, 6 XII 2010, <http://www.nezavisne.com>.

⁷¹ Dane za: D. Šajinović, *Narodi u BiH sve više vjeruju jedni drugima*, 21 XII 2010, <http://www.nezavisne.com>.

⁷² *Federation of Bosnia and Herzegovina...*, s. 13.

⁷³ Choć po uznaniu niepodległości Kosowa przez większość krajów unijnych i naruszeniu tym samym *status quo* na Bałkanach można mieć co do tego pewne wątpliwości. Jednak

nich proporcji i dystansu – do tej, którą pełnili kiedyś Osmanowie lub Habsburgowie⁷⁴. Pewne szanse daje postępujący proces ratyfikowania SAA przez kolejne państwa unijne oraz zniesienie obowiązku wizowego od połowy grudnia 2010 r. Natomiast Bośnia i Hercegowina pozostawiona na uboczu, otoczona – zakładając optymistycznie – państwami członkowskimi UE, prawdopodobnie rozpadłaby się na mniejsze byty polityczne, ciężące ku sąsiadom (Herceg-Bośnia i Republika Serbska) lub będące siedzibami skrajnych ruchów islamistycznych.

trzeba podkreślić, że wśród polityków unijnych problematyka Bośni i Hercegowiny zajmuje istotne miejsce, a misja EU w Sarajewie należy do największych spośród wszystkich istniejących – w 2009 r. liczyła 100 dyplomatów (większe były w tym czasie tylko w Moskwie i Tokio) – zob. R. Belloni, *dz. cyt.*, s. 371.

⁷⁴ E. Redžić, *Aggression, Conspiracy and Division: the Historical End of the Bosnia and Herzegovina State*, „Dialogue International Edition” 1998, no. 9–10, s. 36.