

**Tomasz Markiewicz\***

## **Ewolucja systemu politycznego Bośni i Hercegowiny**

### **I. Wstęp**

Bośnia i Hercegowina została uznana za niezależne państwo na arenie międzynarodowej 6 kwietnia 1992 r. Podjęta wcześniej decyzja o wystąpieniu z Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii wywołała napięcia na tle narodowościowym, Bośnia była bowiem najbardziej zróżnicowaną pod względem struktury etnicznej republiką jugosłowiańską<sup>1</sup>. Próby uregulowania kwestii narodowościowych nie przyniosły powodzenia, chociaż jeszcze w marcu 1992 r. wydawało się, że wojny w Bośni i Hercegowinie uda się uniknąć: dzięki mediacji Jose Cutilheiro strony przyjęły 18 marca plan przewidujący podział Bośni na trzy jednostki konstytucyjne, utworzone z uwzględnieniem kryteriów narodowych, ekonomicznych, gospodarczych i innych. Jednostki owe miały tworzyć luźno skonfederowane kantony, przy czym muzułmanie i Chorwaci opowiedzieli się za utworzeniem wspólnej federacji<sup>2</sup>. Jednak kiedy wspomnianego 6 kwietnia EWG, a dzień później Stany

\* Mgr Tomasz Markiewicz – absolwent politologii Uniwersytetu Śląskiego.

<sup>1</sup> Według spisu powszechnego z 1991 r. muzułmanie stanowili 43,7% składu etnicznego Bośni i Hercegowiny, Serbowie 31,3%, Chorwaci 17,2%, a obywatele podający się jako Jugosłowianie 5,5%. Por. R. Bilski, *Kocioł bałkański*, Warszawa 2000, s. 436 i n.

<sup>2</sup> Por. W. Szulik, *Konflikt w byłej Jugosławii*, Sprawy Międzynarodowe 1997, nr 1, s. 99.

Zjednoczone uznały Republikę Bośni i Hercegowiny za samodzielny podmiot stosunków międzynarodowych, starcia zbrojne, które wcześniej miały charakter incydentalny, uległy zintensyfikowaniu, przeradzając się w otwartą wojnę, która wnet objęła swym zasięgiem cały teren nowego państwa. Wojna o to, jaka i czyja będzie Bośnia i Hercegowina, trwała następne trzy i pół roku, a przez ten czas państwowość Bośni, mimo przyjęcia jej w poczet państw członkowskich ONZ, można określić jako *stricte* symboliczną.

Wojna została zakończona na mocy traktatu pokojowego ustalonego podczas negocjacji w amerykańskim Dayton, a podpisanego w grudniu 1995 r. w Paryżu. Pokój ten był trudnym kompromisem: za cenę utrzymania państwowości i terytorialnej niezależności Bośni w granicach, jakie miała za czasów byłej Jugosławii, walczące strony uzyskały legitymizację swych wojennych działań w postaci utworzenia dwóch wspólnot opartych na cenzusie etnicznym. Bośnia składa się z dwóch organizmów administracyjnych: Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej i Republiki Serbskiej. Obydwóm częściom przyznano daleko idącą autonomię i decentralizację, zachowując funkcje kluczowych instytucji państwowych, takich jak: kolegialna prezydencja, dwuizbowy parlament, czy też trybunał konstytucyjny. Realna władza została jednak scedowana na barki wspólnot: porozumienie przewidywało, że każda z nich będzie miała odrębną konstytucję, rząd, parlament, policję itp.<sup>3</sup>

## II. Konstytucja

Konstytucja Bośni i Hercegowiny została podpisana jako aneks IV porozumienia pokojowego z Dayton. Ustawa zasadnicza określała kształt, zasady działania i cele fundamentalnych dla bośniackiej demokracji instytucji politycznych i gospodarczych. Konstytucja, opatrzona preambułą, składa się z dwunastu artykułów oraz dwóch aneksów. Najbardziej istotne dla niniejszego opracowania są relacje pomiędzy wspólnotami Bośni i Hercegowiny oraz odpowiedzialność instytucji państwowych, uregulowane art. III–VI. Zgodnie z tymi przepisami na barki instytucji centralnych spada odpowiedzialność za politykę zagraniczną, handel zagraniczny, cła, politykę

<sup>3</sup> Por. M. Kuczyński, *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1990–2000. Tło historyczne i stan obecny*, Warszawa 2001, s. 232.

monetarną, sprawy obywatelstwa, imigracji, uchodźców, regulacje transportowe pomiędzy wspólnotami, współpracę w zakresie zwalczania przestępczości (art. III pkt. 1)<sup>4</sup>. Z kolei obydwie części administracyjne mogą prowadzić własną politykę wewnętrzną, gospodarczą, mają również własne (osobne) resorty sprawiedliwości, obrony, oświaty, kultury. Konstytucja zezwala poza tym obu wspólnotom na tworzenie własnych relacji z krajami sąsiednimi (ówczesną Jugosławią i Chorwacją – art. III pkt. 2 lit. a)<sup>5</sup>.

Konstytucja definiuje jako najwyższy urząd Bośni trzyosobową prezydencję w składzie: jeden muzułmanin, jeden Chorwat, jeden Serb, wybierani na dwuletnią kadencję. Przewodniczący zmienia się rotacyjnie co osiem miesięcy (tylko pierwsza kadencja była dwuletnia, następne już czteroletnie – art. V, pkt 1, lit. b). W gestii prezydencji leży m.in. wykonywanie decyzji parlamentu, prowadzenie polityki zagranicznej (nominacja ambasadorów, reprezentowanie Bośni w światowych i europejskich organizacjach i instytucjach), a także nominowanie przewodniczącego rady ministrów, który obejmuje urząd po aprobachie Izby Reprezentantów (tj. izby niższej parlamentu).

Parlament Bośni jest dwuizbowy, składa się z Izby Ludowej i Izby Reprezentantów. Izba Ludowa liczy 15 miejsc: 10 jest przeznaczonych dla Federacji (5 dla Bośniaków i 5 dla Chorwatów), 5 dla Republiki Serbskiej. Izba Reprezentantów liczy 42 miejsca: 28 mandatów jest przeznaczonych dla Federacji, 14 dla Republiki Serbskiej (art. IV pkt. 1–2). Do głównych zadań Zgromadzenia Parlamentarnego należy m.in.: wydawanie aktów legislacyjnych wprowadzających w życie decyzje prezydencji lub własne, decydowanie o działalności instytucji wewnętrznych państwa lub wypełnianiu zobowiązań międzynarodowych, realizowanie zobowiązań powstałych na mocy porozumień zawartych pomiędzy poszczególnymi podmiotami państwa; ponadto Zgromadzenie decyduje o ratyfikacji umów międzynarodowych i przyjmuje budżet.

Nad przestrzeganiem konstytucji czuwa Sąd Konstytucyjny, który jest jedynym organem uprawnionym do rozstrzygania sporów i decydowania o zgodności przedmiotu sporu z konstytucją. Sąd ten rozstrzyga

<sup>4</sup> Pełny tekst konstytucji Bośni i Hercegowiny zob. na internetowej stronie Biura Wysokiego Przedstawiciela ([www.ohr.int](http://www.ohr.int)).

<sup>5</sup> Relacje te nie mogą naruszać integralności BiH.

spory pomiędzy wspólnotami, pomiędzy Bośnią i Hercegowiną a wspólnotą (lub wspólnotami), lub też pomiędzy instytucjami Bośni i Hercegowiny. Decyzje Trybunału są ostateczne. W konstytucji podkreślono także, iż żadna osoba postawiona w stan oskarżenia przez Międzynarodowy Trybunał ds. Zbrodni Wojennych w b. Jugosławii nie może piastować stanowisk publicznych ani się o nie ubiegać (art. IX pkt. 1).

### III. System władzy we wspólnotach

Parlament Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej tworzą: Izba Reprezentantów (140 miejsc) i Izba Ludowa (80 miejsc – 30 dla Bośniaków, 30 dla Chorwatów, 20 dla przedstawicieli innych narodowości); prostsza jest struktura Republiki Serbskiej, gdzie istnieje jednoizbowy parlament – Zgromadzenie Narodowe (83 miejsca). Pięciu posłów wybranych przez to ciało, wraz z pięcioma Bośniakami i pięcioma Chorwatami, wybranymi przez federacyjną Izbę Reprezentantów tworzy wspomnianą wcześniej Izbę Ludową parlamentu Republiki Bośni i Hercegowiny.

Pod **względem administracyjnym** oba organizmy zorganizowane są inaczej. Federacja składa się z dziesięciu kantonów: Una-Sana, Zenica-Doboj, Tuzla, Podrinje, Sarajewo (kantony muzułmańskie), Zachodnia Bośnia, Zachodnia Hercegowina, Posavina (kantony chorwackie), Centralna Bośnia, Hercegowina-Neretva (kantony mieszane muzułmańsko-chorwackie). Nazewnictwo obowiązujące to kanton, choć w regionach chorwackich używa się określenia z legislatury chorwackiej – żupanja. Taki podział Federacji Bośni i Hercegowiny ustalony został podczas rozmów w 1994 r., a granice zdefiniowane zostały w traktacie z Dayton. Każdy kanton posiada swoje ministerstwa i rząd, na czele którego stoi premier. Na szczeblu lokalnym wyborcy wybierają swoich przedstawicieli do rad miejskich. Z kolei Republika Serbska podzielona jest na 7 regionów, które obejmują swym zasięgiem 63 miasta. Regiony te są uszeregowane następująco: Banja Luka, Doboj, Bijeljina, Vlasenica, Sarajewo-Romanija (Sokolac), Foča, Trebinje. Elektorat wybiera swoich reprezentantów bezpośrednio do rad municypalnych wszystkich sześćdziesięciu trzech miast<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Każda ze wspólnot posiada ponadto własną prezydencję (trzyosobowy urząd prezydencki). Przedstawiona struktura ulegała różnorodnym przeobrażeniom, mającym na celu wprowadzenie równowagi etnicznej we wspólnotowych i państwowych instytucjach.

## IV. Reformy konstytucyjne

Z tak skonstruowanym ustrojem politycznym Bośnia otwierała pokojowy rozdział swojej historii. Wkrótce jednak rozpoczęło się modernizowanie struktury powstałej w Dayton. Reformy zostały zapoczątkowane postępowaniem przed bośniackim Sądem Konstytucyjnym, zainicjowane skargą Aliji Izetbegovicia, który w lutym 1998 r. zwrócił uwagę Sądu na fakt, iż niektóre artykuły wspólnotowych konstytucji są niezgodne z konstytucją republiki bośniackiej. W szczególności Izetbegović wskazywał na problem „narodów konstytucyjnych”. Otóż konstytucje wspólnot wskazywały jako „naród konstytucyjny” jedynie własną grupę etniczną (w Federacji byli to muzułmanie i Chorwaci, w Republice Serbskiej Serbowie), wykluczając jednocześnie inną. Takie określenie kłóciło się z preambułą konstytucji Bośni i Hercegowiny, gdzie jako „narody konstytucyjne” określone zostały narody: muzułmański, chorwacki, serbski i inne<sup>7</sup>. Izetbegović twierdził, że takie zapisy w konstytucjach obu wspólnot automatycznie dyskryminują inną grupę etniczną, podobnie jak zapisy o „narodowym języku” (w każdej wspólnotcie inny), a także możliwości deklaracji niepodległości i samostanowienia<sup>8</sup>. Sąd Konstytucyjny w swym orzeczeniu (lipiec-sierpień 2000 r.) potwierdził zarzuty Izetbegovicia i zdecydował, że postanowienia zawarte w Dayton są nienaruszalne. Sąd orzekł, iż sam fakt istnienia dwóch jednostek administracyjnych i etnicznych w Bośni nie daje im prawa do usankcjonowania wyników czyszczenia etnicznego, dokonanego w czasie wojny<sup>9</sup>. Stając zatem po stronie Dayton, Sąd przypomniał, iż celem procesu pokojowego jest rekonstrukcja multinarodowego społeczeństwa, a wszelka zmiana terytorialnych granic poprzez separację którejs z jednostek jest niemożliwa. Trybunał nakazał zmianę zapisów w konstytucjach wspólnot, tak by były one zgodne z konstytucją państwową.

<sup>7</sup> „Bośniacy, Chorwaci, Serbowie jako narody konstytucyjne (wraz z Innymi) i obywatele Bośni i Hercegowiny (...)”. Preambuła konstytucji Bośni i Hercegowiny.

<sup>8</sup> Preambuła konstytucji Republiki Serbskiej głosiła: „Uznając naturalne i demokratyczne prawo, wolę i determinację serbskiej ludności z Republiki Serbskiej do połączenia tego państwa (...) z innymi państwami serbskiego narodu (...)”. Ten fragment Sąd uznał za intencję secesji Republiki Serbskiej z Bośni i Hercegowiny i przyłączenia do Serbii. Por. [www.ccbh.ba/en/decisions](http://www.ccbh.ba/en/decisions).

<sup>9</sup> Pełny tekst Decyzji w sprawie Narodów Konstytucyjnych (*Constituent Peoples' Decision of the BiH Constitutional Court*) zob. [www.ohr.int](http://www.ohr.int).

Decyzja Trybunału była przyczynkiem do rozpoczęcia rozmów – pod auspicjami i naciskiem wysokiego przedstawiciela społeczności międzynarodowej – pod koniec 2001 r., toczonej pomiędzy ośmioma największymi bośniackimi partiami politycznymi na temat zmian w systemie władzy i reprezentacji parlamentarnej. Rozmowy – toczone ze zmiennym szczęściem – zakończyły się 27 marca 2002 r. podpisaniem tzw. porozumienia sarajewskiego. Postanowienia zawarte w tym dokumencie istotnie wpłynęły na etniczną kompozycję administracyjnych stanowisk. Najważniejsze punkty porozumienia ustalały bowiem, że:

a) dwaj wiceprezydenci Republiki Serbskiej mają być wybierani spośród muzułmanów i Chorwatów (po jednym), z kolei wiceprezydent Federacji powinien być Serbem, wybieranym przez federacyjny parlament;

b) każdy z „narodów konstytucyjnych” ma mieć zagwarantowane cztery miejsca we wspólnotowych parlamentach;

c) etniczna reprezentacja „konstytucyjnych narodów” w publicznych instytucjach odzwierciedlać musi procentowy skład narodowościowy według cenzusu, którym jest 1991 rok<sup>10</sup>.

Jakkolwiek podczas rozmów partie polityczne nie stwierdzały żadnych zastrzeżeń do poczynionych ustaleń, wkrótce po podpisaniu porozumienia sarajewskiego zaczęły wycofywać się z postanowień zawartych w części 4. Partyjni liderzy przykładowo przedstawili Zgromadzeniu Narodowemu Republiki Serbskiej do ratyfikacji nieco zmieniony tekst porozumienia, który nie wspominał nic o proporcjach zatrudnienia nie-Serbów w państwowych instytucjach. Podobnie zareagowały partie nacjonalistyczne muzułmanów i Chorwatów w Federacji, odrzucając postanowienia jako krzywdzące dla tych narodowości i przyznające dominującą rolę Serbom także w Federacji. Dodatkowo SDA (muzułmańska Partia Akcji Demokratycznej) odsądzała od czci i wiary wiodące partie Sojuszu Dla Zmian (koalicji rządzącej ówczesnie w Federacji), które podpisały się

<sup>10</sup> Pełny tekst porozumienia sarajewskiego zob.: [www.ohr.int](http://www.ohr.int). Wymieniony w punkcie c) zapis jest zamieszczony jako część 4 porozumienia sarajewskiego: „Narody Konstytucyjne i członkowie Innych [narodowości] powinni być proporcjonalnie reprezentowani w instytucjach publicznych Federacji BiH i Republiki Serbskiej. Jako konstytucyjną zasadę przyjmuje się, że proporcjonalna reprezentacja powinna zostać zastosowana według cenzusu z roku 1991 (...)”. Jako „instytucje publiczne” należy rozumieć: ministerstwa wspólnotowe, zarządy kantonów, okręgów, władze municypalne, sądy kantonalne (w Federacji) i okręgowe (w Republice) i municypalne w obu wspólnotach.

pod postanowieniami, oskarżając je o zdradę narodowego interesu Bośni i pozwolenie na legitymizację wojennych sukcesów serbskich nacjonalistów Radovana Karadžicia. Jakkolwiek parlamenty wspólnotowe zaadoptowały porozumienie sarajewskie w całości, całkowicie zignorowały wypełnianie postanowień dotyczących proporcjonalnej reprezentacji narodowościowej w sektorze publicznym<sup>11</sup>.

Konsekwencją decyzji Sądu i podpisania porozumienia sarajewskiego była dalsza reforma systemu politycznego. Najistotniejsze zmiany dotyczyły ciał ustawodawczych: ustalono bowiem, że 7 z 28 miejsc „federacyjnych” w centralnej Izbie Reprezentantów Bośni i Hercegowiny i 5 z 14 miejsc „serbskich” w tejże Izbie zostanie po wyborach przydzielone jako rekompensata dla tych partii, które przegrają walkę o miejsca i nie przekroczą wymaganego progu wyborczego (3%). Celem tego pomysłu było osiągnięcie fragmentacji w parlamencie poprzez wprowadzenie doń – „kuchennymi drzwiami” – partii z małą liczbą głosów (w rzeczywistości przekładało się to na jednego-trzech deputowanych z danej partii). Rozdrobnienie z kolei miało służyć osłabieniu partii narodowych i niejako zmuszeniu tychże do współpracy z innymi. Drugą ważną zmianą było ustanowienie Izby Narodowej dla Republiki Serbskiej. Obligatoryjnie Izba miała liczyć 28 reprezentantów, z czego po 8 miejsc przeznaczonych zostało dla trzech „narodów konstytucyjnych”, a pozostałe 4 dla przedstawicieli „innych” narodowości<sup>12</sup>. W 2002 r. na skutek wejścia w życie kolejnych zmian liczba miejsc w Izbie Reprezentantów Federacji Muzułmańsko-Chorwackiej uległa zmniejszeniu ze 140 do 98.

## V. Urząd Wysokiego Przedstawiciela

Analizując powojenną konstrukcję systemu państwowego Bośni nie sposób pominąć roli Wysokiego Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej, którego rola dalece wykroczyła poza pierwotne ustalenia. Wedle traktatu z Dayton zadaniem Wysokiego Przedstawiciela było monitorowanie,

<sup>11</sup> ICG Balkans Report, *Bosnia's Nationalist Governments: Paddy Ashdown and the Paradoxes of State Building*, Balkans Report nr 146, Sarajewo-Bruksela 2003, s. 4. Na temat zmian konstytucyjnych zob. również: Institute for War and Peace Reporting, *Bosnia: Key Vote on Constitutional Change*, [www.iwpr.net](http://www.iwpr.net).

<sup>12</sup> ICG Balkans Report: *op.cit.*, s. 12.

koordynowanie i pomoc przy wprowadzaniu w życie cywilnych aspektów porozumienia (Aneks 10, art. II, pkt. 1)<sup>15</sup>. Szczególnie istotne są tu poniższe kwestie:

- kontynuacja pomocy humanitarnej we wszystkich jej dziedzinach;
- odbudowa infrastruktury;
- rekonstrukcja gospodarki;
- powstanie rządowych i konstytucyjnych instytucji Bośni i Hercegowiny;
- propagowanie i ochrona praw człowieka;
- powrót uchodźców i osób przesiedlonych;
- przeprowadzanie wolnych i sprawiedliwych wyborów (Aneks 10, art. I, pkt. 1).

Wysoki przedstawiciel jest najwyższym urzędem interpretującym ewentualne niejasności lub kwestie sporne Porozumienia Pokojowego. Jego interpretacja w tej materii jest ostateczna (Aneks 10, art. V).

Dokument z Dayton wyznaczał zatem Wysokiemu Przedstawicielowi zadanie przeglądu implementacji cywilnych aspektów porozumienia pokojowego. Jednocześnie zobowiązywał Wysokiego Przedstawiciela do współpracy z cywilnymi agencjami i organizacjami pracującymi na rzecz pokoju w Bośni. Wysoki Przedstawiciel nominowany jest przez Komitet Obradujący Rady Implementacji Pokoju. Wybór ten zatwierdza następnie Rada Bezpieczeństwa ONZ.

Pierwszym wysokim przedstawicielem został Carl Bildt, były premier Szwecji, a także negocjator z ramienia UE w końcowej fazie bośniackiego konfliktu. Jego działanie skupiało się na przewodniczeniu wspólnym komisjom i ciałom administracyjnym, tworzonym z mocy Dayton<sup>18</sup>. Możliwości skutecznego działania ograniczone były jednak niechęcią przedstawicieli wspólnot, a także zasięgiem mandatu, który sprostował rolę wysokiego przedstawiciela do „koordynowania” i „monitorowania” postępów w implementacji postanowień traktatu. W tej pierwszej fazie procesu pokojowego (styczeń 1996 – grudzień 1997) faktyczna funkcja i możliwości WP sytuowały go jako mediatora pomiędzy społecznością międzynarodową a lokalnymi uczestnikami bośniackiego środowiska politycznego. Pozycja ta była podobna do tej, jaką mieli między-

<sup>13</sup> Zob. ESI Reports, *Reshaping international priorities in Bosnia and Herzegovina, Part Two: International Power in Bosnia*, Berlin-Bruksela-Sarajewo, 30 marca 2000, s. 24.



narodowi negocjatorzy z czasów wojny. Biuro, pozbawione początkowo bazy organizacyjnej, miało niemałe problemy z realizowaniem powierzonych zadań<sup>14</sup>. Ponadto w tymże pierwszym okresie główny nacisk i uwaga kierowane były na wdrażanie w życie aspektów militarnych.

Punktem zwrotnym w postrzeganiu biura wysokiego przedstawiciela okazała się kampania na rzecz niezależności mediów w Republice Serbskiej w 1997 r. W maju Rada Implementacji Pokoju (nadzorująca z ramienia społeczności międzynarodowej proces pokojowy) zatwierdziła pakiet środków upoważniających wysokiego przedstawiciela do wywierania wpływu na media stwarzające zagrożenie rodzącemu się w bólach pokojowi<sup>15</sup>. Dokument przyjęty przez Komitet Obradujący RIP dał wysokiemu przedstawicielowi prawo do interwencji w celu zapobieżenia politycznym manipulacjom w mediach. Prawo to zezwalało wysokiemu przedstawicielowi na zastosowanie środków w postaci wstrzymania, a nawet pozbawienia możliwości nadawania przekazu wobec tych mediów, które notorycznie łamią literę porozumienia pokojowego. Kulminacją narastającego od wiosny konfliktu była interwencja sił SFOR, przeprowadzona na prośbę nowego wysokiego przedstawiciela, którym został w czerwcu 1997 r. Carlos Westendorp, były szef hiszpańskiego MSZ. 1 października żołnierze SFOR przejęli kontrolę nad czterema wieżami transmisyjnymi SRT (Radio i Telewizja Republiki Serbskiej) i przerwały emisję programu z Pale. W zamian za ponowne uruchomienie nadajników, wysoki przedstawiciel wymusił zmianę zarządu SRT, związanego ze stronnikami Karadžicia. SRT wznowiło wkrótce emisję już ze studia w Banja Luce, kierowanego przez frakcję lojalną wobec prozachodniej pani prezydent Republiki Serbskiej – Biljany Plavšić<sup>16</sup>. Idąc za ciosem, Westendorp wymusił na obydwu wspólnotach zgodę na reformę środków masowego przekazu w Bośni oraz na przyjęcie uregulowań prawnych, mających zapewnić państwowym mediom niezależność i wyłączenie spod kurateli partii politycznych<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> C. Bildt wspomina, że w początkach misji więcej było osobistych kucharzy i asystentów amerykańskich oficerów, niż pracowników biura wysokiego przedstawiciela. Por. Carl Bildt, *Peace Journey: The struggle for Peace in Bosnia*, Londyn 1998, s. 174. Do końca 1999 r. biuro wysokiego przedstawiciela rozrosło się do organizacji zatrudniającej 700 pracowników, z budżetem w wysokości 30 mln USD. ESI Reports, *op.cit.*, s. 24.

<sup>15</sup> Por. D. Deluce, *Medialne wojny*, Przegląd NATO, zima 2000–2001, nr 48, s. 17.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Sukces odniesiony w „wojnie transmisyjnej” okazał się możliwy dzięki zdecydowanemu działaniu wysokiego przedstawiciela w porozumieniu z siłami SFOR. Społeczność międzynarodowa, zachęcona powodzeniem rozwiązań zastosowanych wobec SRT, postanowiła aktywniej wykorzystać możliwości interpretacji mandatu wysokiego przedstawiciela. Na spotkaniu w Bonn (grudzień 1997 r.) Rada Implementacji Pokoju znacznie wzmocniła pozycję wysokiego przedstawiciela, zezwalając na: „[...] użycie jego władzy w zakresie implementacji [aneksu 10] poprzez poszukiwanie rozwiązań i podejmowanie decyzji, jakie uzna on za konieczne w następującej materii:

- a) termin, lokalizacja i przewodniczenie spotkaniom wspólnych instytucji;
- b) podejmowanie tymczasowych środków w sytuacji, kiedy strony nie są w stanie osiągnąć porozumienia; środki te będą obowiązywać do czasu, kiedy Prezydium bądź Rada Ministrów przyjmą decyzję zgodną z Porozumieniem Pokojowym w kwestii, której to dotyczy;
- c) [...] akcje przeciwko osobom zajmującym publiczne stanowiska, które nie uczestniczą w spotkaniach bez podania przyczyn lub które sprzeciwiają się prawnym zobowiązaniom traktatu pokojowego i warunkom implementacji postanowień”<sup>18</sup>.

Uprawnienia z Bonn dają się zatem zamknąć w dwóch nowych funkcjach wysokiego przedstawiciela: ma on możliwość narzucania prawa odgórnie oraz prawo do dymisjonowania każdego urzędnika państwowego. Takie postrzeganie wysokiego przedstawiciela było istotnym przełomem w bośniackim procesie pokojowym. Wprowadzenie dodatkowych funkcji nastąpiło w czasie faktycznego impasu w dziedzinie współpracy na rzecz implementacji Dayton. Rozszerzony mandat biura wysokiego przedstawiciela miał za zadanie pobudzić, a nawet wymusić działanie na wspólnotowych instytucjach, grożąc politycznym decydom narzuceniem międzynarodowych sankcji. Ze słabej pozycji koordynatora, ustalonej w Dayton, wysoki przedstawiciel został podniesiony do rangi centralnej władzy ustawodawczej.

Narzucanie prawa – na które zezwolono w Bonn – odbywało się w sposób niemal dosłowny: ustawy tworzone przez wysokiego przedstawiciela nie były poddawane dyskusjom w parlamencie ani w rządzie. Ta restrykcyjność spowodowana była obawą przed tym, aby zdominowane przez nacjona-

<sup>18</sup> Bonn Peace Implementation Conference 1997, *Bosnia and Herzegovina 1998: Self – Sustaining Structures*, Bonn, 10 grudnia 1997, aneks, art. XI, § 2.

listów władze nie miały możliwości zmiany kształtu ustawy. Rola parlamentu została w tym zakresie zatem ograniczona do przyjmowania ustaw wysokiego przedstawiciela bez żadnych poprawek. Nowa władza wysokiego przedstawiciela sprawiła, że Bośnia coraz częściej pojmowana była jako protektorat<sup>19</sup>. Rozszerzenie mandatu otworzyło swoistą lukę implementacyjną: Wysokiemu Przedstawicielowi nie zostały dane żadne formalne warunki, procedury, na podstawie których może np. dymisjonować. Te niejasności rodziły pokusę wśród polityków zarówno bośniackich, jak i zagranicznych, wywierania wpływu na wysokiego przedstawiciela po to, aby poprzez wprowadzane przez niego prawa rozwiązywać doraźne problemy lub wspierać określonych politycznych faworytów<sup>20</sup>.

Westendorp wielokrotnie korzystał ze swoich poszerzonych możliwości. Od 1998 roku uprawnienia z Bonn były wykorzystywane w różnaki sposób nie tylko na szczeblu centralnym, lecz również wspólnotowym, wśród federacyjnych kantonów, a nawet na szczeblu municypalnym.

Decyzje podjęte przez wysokiego przedstawiciela w okresie 1998–2000 można uszeregować w sposób następujący:

a) decyzje o charakterze systemowym: obywatelstwo, inwestycje zagraniczne, jednolite samochodowe tablice rejestracyjne, wspólna waluta, prywatyzacja, komisja niezależnych mediów, prawo własnościowe, rozgłośnie państwowe, wolność prasy, restrukturyzacja federacyjnego Sądu Najwyższego, ochrona świadków, służba graniczna;

b) decyzje o charakterze krótkoterminowym (arbitraż w sporach politycznych): pakiet decyzji dotyczących Mostaru (prokuratura, sądy, status mniejszości, lotnisko), dowody osobiste dla osób przesiedlonych i uchodźców, udziały w prywatyzacji dla weteranów wojennych, miejsca spotkań Rady Ministrów, procedury naboru do Międzynarodowych Sił Policji;

c) decyzje o charakterze symbolicznym: flaga, hymn narodowy, umundurowanie (wzory), wywieszanie flagi państwowej na oficjalnych instytucjach<sup>21</sup>.

Westendorp korzystał także z uprawnień dających możliwość dymisjonowania urzędników państwowych. Pierwszymi trzema takimi osobami byli Chorwaci z partii HDZ: burmistrz Stolaca, zastępca burmistrza Drvaru

<sup>19</sup> Zob. Rocznik Strategiczny 1998/99, *Bośnia i Hercegowina: z protektoratem międzynarodowym w XXI wiek*, Warszawa 1999, s. 206.

<sup>20</sup> G. Knaus, M. Cox, *Dokąd zmierza Bośnia?*, Przegląd NATO, nr 48, s. 11.

<sup>21</sup> ESI Reports, *op.cit.*, s. 27.

i szef tamtejszej policji. Wszyscy oni organizowali ataki przeciwko mniejszościom etnicznym (m.in. podpalanie domów)<sup>22</sup>. Wśród zdymisjonowanych osób znalazł się także prezydent Republiki Serbskiej Nikola Poplašen, usunięty ze stanowiska za obstrukcjonizm (marzec 1999 r.). Najbardziej spektakularnym wydarzeniem było zdymisjonowanie jednocześnie dwudziestu dwóch urzędników przez kolejnego Wysokiego Przedstawiciela, Wolfganga Petritscha (listopad 1999 r.) oraz usunięcie aż sześćdziesięciu urzędników w czerwcu 2004 r. Wśród zdymisjonowanych byli m.in. przewodniczący parlamentu Dragan Kalinić i szef MSW Zoran Djerić oraz parlamentarzyści, burmistrzowie i policjanci, oskarżani przez biuro wysokiego przedstawiciela o utrudnianie poszukiwań Radovana Karadžicia<sup>23</sup>.

Wolfgang Petritsch (były negocjator z ramienia UE podczas rozmów w sprawie Kosowa w Rambouillet w 1999 r.) skierował proces pokojowy na nieco inne tory. Punktem wyjścia był impas, w jakim znalazła się Bośnia: pomimo regularnych wyborów w kraju wygrywały postwojenne reżimy, instytucje rządowe nadal funkcjonowały słabo i wykorzystywane były do utrwalania nacjonalistycznych struktur władzy. Uprawnienia z Bonn nadane wysokiemu przedstawicielowi, pomimo znaczących skutków i osiągnięć w procesie stabilizacji, niosły ze sobą poważne konsekwencje: przerzucenie odpowiedzialności za państwo i reformy z wątych ośrodków władzy na barki wspólnoty międzynarodowej. Próba narzucenia demokracji zaowocowała ustanowieniem faktycznego protektoratu. W ten sposób wspólnota międzynarodowa znalazła się w sytuacji, której za wszelką cenę chciała uniknąć. Reakcją Rady Implementacji Pokoju była zmiana podejścia do procesu pokojowego. Wychodząc z założenia, że niektóre z regulacji Dayton, jak np. zachowanie równowagi w odpowiedzialności za kraj pomiędzy dwiema wspólnotami albo relacje między kluczowymi instytucjami państwowymi są nadal w ewolucji, Rada Implementacji Pokoju w osobie wysokiego przedstawiciela zaczęła lansować tezę o odpowiedzialności za posiadanie własnego państwa. Podejście to charakteryzowało się włączeniem bośniackich partnerów w proces reform

<sup>22</sup> Przypadki dymisjonowania ujawniły ograniczenia nowych uprawnień: politycy pozbawieni korzyści płynących z zajmowanych stanowisk w radach miejskich, zachowali ważne pozycje w hierarchii partyjnej nomenklatury, która kierowała ich na inne stanowiska, przynależne partii według klucza partyjnego. Ponadto miejsce zdymisjonowanej osoby zajmowała kolejna z tej samej partii, trudno było zatem oczekiwać od niej innej postawy. *Ibidem*.

<sup>23</sup> Gazeta Wyborcza z dnia 30 czerwca 2004 r.

młodego państwa. Esencją tego podejścia miało być użycie międzynarodowego wpływu, by wykreować lokalne bośniackie instytucje, zdolne do samodzielnego wzięcia odpowiedzialności za własne państwo. Wiazać się to miało z ograniczeniem używania uprawnień z Bonn, zwłaszcza że po drugiej stronie pojawili się tak pożądana przez Zachód politycy spoza kręgów nacjonalistycznych – wybory w 2000 roku wygrała bowiem koalicja socjalliberalna Sojusz dla Zmian, z niemałym trudem stworzona przy pomocy wspólnoty międzynarodowej. Dzięki temu zaczęto mówić o partnerstwie, które wyrażać się miało w myśl zasady „mniej narzucania [prawa], więcej negocjowania”<sup>24</sup>. W 2000 roku Rada Implementacji Pokoju ustaliła listę kluczowych instytucji, których utworzeniu przyznano priorytet. Zaliczyć do nich należy dziedziny regulujące i warunkujące funkcjonowanie infrastruktury przemysłowej, takie jak telekomunikacja, energetyka, transport, profesjonalna służba cywilna oraz źródła dochodów państwowych i ciała niezbędne dla sprawnego funkcjonowania rynku wspólnego dla całej Bośni<sup>25</sup>. Wcześniejsze inicjatywy w zakresie tworzenia podobnych instytucji przyniosły rezultaty: stworzono bank centralny, który z powodzeniem wprowadził wspólną walutę – markę konwertybilną (1998)<sup>26</sup>, zreformowano administrację celną, za pomocą Komisji Niezależnych Mediów stworzono środowisko dla istnienia środków masowego przekazu działających poza kuratelą partyjnych nomenklatur; podjęto także wysiłki na rzecz utworzenia lokalnych struktur administracyjnych (na szczeblu samorządowym) zdolnych do wyegzekwowania przestrzegania praw własnościowych. Jednak pomimo tych sukcesów stabilizacja była nadal krucha, a w procesie tworzenia efektywnego systemu państwa nadal kluczową rolę odgrywały uprawnienia z Bonn.

Z kolei w styczniu 2003 r. rozpoczął się proces realizowania pakietu reform pod hasłem „Mission Implementation Plan” – najważniejszego ogniwa misji Paddy’ego Ashdowna, następcy Petritscha. Wysoki przedstawiciel uznał bowiem za główny cel swej obecności w Bośni i Hercegowiny

<sup>24</sup> ICG Balkans Report, *Bosnia: Reshaping the international machinery*, Balkans Report No. 121, Sarajewo-Bruksela, 29 listopada 2001 r., s. 18.

<sup>25</sup> Zob. G. Knaus, M. Cox, *op.cit.*, s. 11.

<sup>26</sup> Wcześniej w obiegu były takie waluty jak: dinar bośniacki, dinar jugosłowiański, chorwackie kuny – każda obowiązywała w innej części Bośni, a najbardziej pożądaną i akceptowaną wszędzie walutą była marka niemiecka. Obecnie obowiązująca marka konwertybilna ma stały przelicznik wobec euro (jedna marka to w przybliżeniu 0,5 euro).

wprowadzenie kraju na tory integracji europejskiej, czemu dopomóc ma likwidowanie opóźnień kraju wobec innych państw regionu<sup>27</sup>. W dokumencie inicjującym Plan wysokiego przedstawiciela wylicza sukcesy ostatniej fazy procesu pokojowego: zakończenie zwierzchnictwa i przekazanie w ręce bośniackich władz takich aspektów jak: organizacja wyborów, powrót uchodźców, regulacje w dziedzinie mediów; zrealizowanie (lub końcowe fazy realizacji) zadań postawionych w Dayton – odbudowa infrastruktury, wspólna waluta, warunki do powrotów, swoboda poruszania się po kraju, warunki dla istnienia wolnego rynku. Te i inne aspekty przekazywane są również w ręce bośniackich partnerów, w całości lub częściowo. Szereg zadań jest nadal w toku i to właśnie im wysoki przedstawiciel przyznał priorytet w realizacji. Mission Implementation Plan identyfikuje owe zadania w sposób następujący:

1. Rządy prawa (wzmocnienie niezależnych i efektywnych sądów i prokuratur; wprowadzenie stosownych przepisów i ustaw; budowa państwowych instytucji policyjnych),

2. Ukrócenie korupcji oraz wpływu skrajnych nacjonalistów i zbrodniarzy wojennych (i ich powiązań) na implementację pokoju,

3. Reforma gospodarki (kształtowanie środowiska przychylnego inwestycjom, reforma podatkowa – wprowadzenie podatku VAT),

4. Rozwój i wzmocnienie instytucji rządowych, szczególnie na szczeblu centralnym (reforma Rady Ministrów, reforma administracji publicznej, ustalenie odpowiedzialności urzędników, stabilizacja regionalna i współpraca),

5. Cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi na gruncie centralnym, reforma sektora obronnego mająca na celu przystosowanie go do zjednoczenia ze strukturami euroatlantyckimi,

6. Promowanie powrotów uchodźców i osób wypędzonych<sup>28</sup>.

Mission Implementation Plan nie miała charakteru stałego i wraz z postępem wypełniania zadań ulegała modyfikacji i aktualizacji. Programy zainicjowane w ramach poszczególnych punktów mają jednak charakter ciągły. Podczas dwóch lat istnienia Planu osiągnięto sporo z zamierzeń, m.in.: zrestrukturyzowano sądownictwo i unowocześniono

<sup>27</sup> OHR General Info, *OHR Mission Implementation Plan*, 30 stycznia 2003 r. Pełny tekst MIP dostępny jest na stronie internetowej BWP.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

kodeks karny; rozpoczęto reformę systemu podatkowego; zaczęła funkcjonować rada ministrów (której w konstytucji poświęcono ledwie jeden paragraf) ze stałym premierem i nowymi ministrami; utworzono wspólne ministerstwo obrony (pod cywilnym dowództwem); zakończono prace nad prawem własnościowym; przekazano odpowiedzialność za powroty uchodźców na barki władz bośniackich; połączono wspólnotowe tajne służby w jedną, państwową<sup>29</sup>. Nie wszystko wszakże szło zgodnie z planem – w grudniu 2004 r. Bośnia po raz kolejny nie uzyskała akcesji do NATO-wskiego programu Partnerstwo dla Pokoju, a głównym powodem odmowy było niewypełnienie standardów w ramach współpracy Republiki Serbskiej z Trybunałem w Hadze. Działalność Rady Ministrów ogranicza się w większości do przyjmowania dokumentów przygotowywanych przez wspólnotę międzynarodową, a ministerstwa bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez długi czas pozostawały bez własnych urzędników i budżetów. Niezmiennym problemem jest brak odpowiedzialności i kompetencji wśród decydentów oraz niewydolność państwowych instytucji.

## VI. Konkluzje

Bośnia i Hercegowina przeżyła długą drogę. Z wojny kraj ten wyszedł głęboko rozdarty, podzielony na trzy wrogie sobie jednostki, które pokój zawarły w przeważającej mierze pod przymusem społeczności międzynarodowej; dodatkowo kraj zmaga się również z dziedzictwem jugosłowiańskiego komunizmu. Pierwsze lata pokoju upłynęły na utrwalaniu tego stanu, a wytworzone i wypaczone przez wojnę struktury władzy strzegły swych interesów, mocno przeciwstawiając się zmianom. Działo się to za aprobatą społeczeństw Bośni, które w kolejnych wyborach dawały tymże strukturom mandat do rządzenia krajem. Sytuacja, w której przy władzy utrzymywali się wciąż ci sami wojenni przywódcy nacjonalistyczni, była dla społeczności międzynarodowej głęboko frustrująca, jednak mając związane ręce, nie miała ona innego wyboru, jak tylko współpracować z tymi przywódcami. Należy przy tym podkreślić, że wychodząc

<sup>29</sup> Zob. OHR General Info, *OHR Mission Implementation Plan 2004*, 23 marca 2004 r. oraz *OHR Mission Implementation Plan 2005*, 7 marca 2005 r. Także: OHR Other Policy Documents, *27th Report by the High Representative for Implementation of the Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations*, 12 kwietnia 2005 r. Raporty WP oraz kolejne edycje MIP dostępne są na internetowych stronach BWP.

z wojny Bośnia nie miała demokratycznych tradycji, miała za to nowe, powstałe w Dayton struktury, które i tak utknęły potem w fazie tworzenia. Rozwój przyspieszyły dopiero zdecydowane działania wysokiego przedstawiciela, oparte na „uprawnieniach z Bonn”. Jednak na długo demokratyczne znaczenie wyborów dla Bośni i Hercegowiny pozostawało nieistotne, a to z uwagi na brak podstawowej konstytucyjnej współpracy, w której parlamenty, władza wykonawcza i urzędy publiczne pracują w zgodzie z regułami prawa, wydają publiczne pieniądze pod kontrolą budżetu, itp. Postęp w realizacji procesu pokojowego stał się możliwy dzięki wspomnianym wyżej specjalnym prerogatywom, z jakich korzystali kolejni Wysocy Przedstawiciele, oraz dzięki odsunięciu od władzy i zlikwidowaniu post-wojennych nacjonalistycznych nomenklatur. Od tego momentu reformy nabrały tempa, a odpowiedzialność za wypełnianie poszczególnych aspektów wzięli na siebie również partnerzy bośniaccy.

Przed Bośnią i Hercegowiną nadal stoją poważne wyzwania, od których sprawnej realizacji zależeć będzie dalszy rozwój tego państwa i jego rola na arenie międzynarodowej. Spośród owych wyzwań do najważniejszych zaliczyć należy przerośniętą administrację. Skomplikowana struktura bośniackiego systemu politycznego sprzyja korupcji i dysfunkcyjności. System ten od czasu jego utworzenia cechował się daleko idącą decentralizacją i przerzucaniem kompetencji na urzędy lokalne – od szczebli wspólnotowych, poprzez kantony i regiony, na szczeblach muncypalnych skończywszy, co powodowało rozmycie i dublowanie kompetencji. Administracja pochłania ponad połowę środków z budżetu, a taki podział na pewno nie służy rozwojowi państwa. W tej sytuacji konieczne stają się reformy mające na celu wzmocnienie instytucji centralnych i proponowane głównie przez muzułmanów ujednoczenie kraju poprzez likwidację struktur wewnętrznych części składowych (Federacji Bośni i Hercegowiny i RS), tak aby system polityczny kraju był efektywny. W istocie większość innowacji wprowadzanych od kilku lat zmierza właśnie do tego celu – wskazać tu można m.in. reformy konstytucyjne, połączenie wspólnotowych sił zbrojnych w jedną, rządową armię, stworzenie jednolitego systemu podatkowego, reformy policji, sądownictwa, zmniejszenie roli wysokiego przedstawiciela aż do likwidacji urzędu i inne. Należy wszakże pamiętać, że rozwiązania z Dayton miały bezpośrednio na celu zakończenie wojny, a nie budowanie państwowości, tymczasem miniona dekada charakteryzowała się w Bośni i Hercegowinie odchodzeniem od



tradycyjnie pojmowanego procesu pokojowego w stronę procesu budowania państwa. Kwestia centralizacji napotyka jednak opór ze strony serbskiej, która opiera swą tożsamość w Bośni właśnie na formalnym istnieniu własnej części składowej. Z kolei Chorwaci, których pozycja na skutek reform administracyjnych została pomniejszona, nadal nie zrezygnowali z lansowanej przez nich koncepcji całkowitej kantonizacji Bośni.

Wszystkie te i inne wymienione w artykule aspekty powodują, że obecny system państwowy Bośni nie zadowala żadnej z jej narodowości, a pytanie o przyszłość kraju pozostaje nadal otwarte.