

Wojciech Wereszko

(Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu)

ORCID: 0000-0002-1899-9719

Ustrój i system polityczny Bośni i Hercegowiny - próba zapewnienia współrzędów trzech narodów w ramach jednego organizmu państwowego

Political system of Bosnia and Herzegovina - an attempt to ensure the cooperation of three nations within one state organization

ABSTRACT

Political system of Bosnia and Herzegovina, established by the Dayton Agreement, was created to prevent the internal ethnic conflicts, to ensure the territorial integrity of the state and the appropriate participation in state's authorities of the most numerous nations in the country - Bosniacs, Serbs and Croats. In addition to establishing a federal state, the legal solutions adopted in Bosnia and Herzegovina have shaped an interesting and at the same time quite complicated constitutional order, which, despite some shortcomings, is an interesting example of a system that requires the presence of representatives of various nationalities in the state institutions and maintaining balance between these ethnic groups.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, constitutional law, multiethnicity, multinational state

Wieloetniczność a państwo i ustrój polityczny

Różnorodność etniczna bądź narodowa w ramach jednego organizmu państwowego występuje na świecie powszechnie. Przyczyn tego stanu rzeczy jest oczywiście wiele, począwszy na historycznych zmianach granic państwowych, a na uchodźstwie oraz migracji zarobkowej kończąc. Nie wchodzi w tym miejscu w szczególności problematyki wieloetniczności czy wielokulturowości (zwłaszcza to drugie pojęcie ma różne znaczenia, jest przedmiotem licznych badań oraz rozpraw naukowych i stało się wręcz pewną doktryną czy nawet filozofią¹),

¹ Zob. pojęcie „wielokulturowość” w *Wielka encyklopedia PWN*. 29., Warszawa 2005, s. 261-262.

zasygnalizowane na wstępie zostanie tylko kilka kwestii. Częstym przykładem zjawiska różnorodności etnicznej w państwie jest występowanie mniejszości narodowych i etnicznych - mogą to być mniejszości o charakterze autochtonicznym (tzw. tradycyjne mniejszości) bądź imigranckie². Grupom tym, czy też ich przedstawicielom, zapewnia się określone gwarancje, przede wszystkim przeciwdziałają się dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne oraz przyznaje pewne specjalne prawa, które pozwalają na zachowanie własnej tożsamości. Natomiast w aspekcie ustrojowym, obecność mniejszości narodowych może przede wszystkim oznaczać przyznanie ich przedstawicielom reprezentacji w parlamencie na określonych („preferencyjnych”) zasadach czy też pewne formy autonomii bądź samorządu na zdominowanych przez te grupy obszarach i na ogół nie pociąga za sobą specjalnego formowania ustroju państwowego.

Wieloetniczność jest niewątpliwie dużym wyzwaniem dla państwa, jego elit i przywódców poszczególnych grup etnicznych czy wyznaniowych - zwłaszcza jeśli kilka narodów zamieszkuje dane tereny od wieków i utożsamia się z państwem czy też uznaje je za „własne”. Najczęściej występującym w Europie modelem jest państwo narodowe - rozumiane jako organizacja jednego narodu dominującego, traktującego państwo niejako jako „swoje” oraz mniejszej lub większej ilości mniejszości narodowych, etnicznych, językowych czy regionalnych wyodrębnionych za pomocą określonych kryteriów³. Występują jednak często sytuacje, w których wieloetniczność (lub wielowyznaniowość) danego kraju, odciska piętno na ustroju państwowym, a wręcz kształtuje go w specyficzny i często niespotykany nigdzie indziej sposób. Z takim stanem rzeczy mamy zazwyczaj do czynienia w państwach wielonarodowych, tj. takich, które stanowią pochodną dobrowolnych bądź przymusowych dążeń władzy centralnej do skupienia w obrębie jednego organizmu państwowego wielu narodów czy też grup etnicznych⁴. Historycznie tego typu państwami były np. Austro-Węgry i Czechosłowacja, a dziś jego przykładem może być Belgia oraz właśnie omawiana w niniejszej pracy Bośnia i Hercegowina.

Państwa wielonarodowe (bądź wieloetniczne) w systemach demokratycznych i przy prawidłowo funkcjonującej demokracji nie potrzebują co do zasady specjalnych gwarancji

² Rozróżnienie na te dwa rodzaje mniejszości ma duże znaczenie praktyczne i jest istotne w kontekście ochrony mniejszości narodowych i etnicznych oraz podejmowania działań na ich rzecz. Zwrócił na to uwagę m.in. Parlament Europejski w rezolucji w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie (Dziennik Urzędowy 124 E, 15/05/2006), w której uznał „za istotne rozróżnienie pomiędzy mniejszościami pochodzenia imigracyjnego oraz tradycyjnymi, narodowymi i etnicznymi mniejszościami, autochtonicznie występującymi na zamieszkiwanym przez siebie terytorium”.

³ A. Sadowski, *Państwo narodowe a społeczeństwo wielokulturowe*, „Nauka” 2019, nr 3, s. 45-46

⁴ A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii-społeczno-ekonomicznej*, Katowice 2008, s. 232.

ustrojowych zapewniających określoną czy też proporcjonalną partycypację we władzy przedstawicielom zamieszkujących je grup etnicznych lub narodowych. W niektórych krajach, przyjęto jednak specyficzne rozwiązania ustrojowe, które niejako dzielą władzę pomiędzy przedstawicieli danych grup, określają precyzyjnie jaki udział w instytucjach państwa powinna mieć dana społeczność (swego rodzaju parytet etniczny) i przewidują, także w swoich konstytucjach, szereg gwarancji prawnych dla najliczniejszych narodów.

Na koniec podjętych w tej części pracy rozważań, zanim przeprowadzona zostanie analiza specyfiki ustroju Bośni i Hercegowiny, warto zasygnalizować, dla celów porównawczych, przykłady dwóch innych państw, w których struktura etniczna bądź wyznaniowa spowodowała przyjęcie specyficznych rozwiązań ustrojowych. Pierwszym takim przykładem jest Republika Cypryjska, w której, zgodnie z art. 1 Konstytucji Republiki Cypryjskiej, prezydentem jest Grek, a wiceprezydentem Turek - wybierani odpowiednio przez grecką i turecką społeczność Cypru. Cypryjska ustawa zasadnicza określa również proporcjonalny podział tek ministerialnych oraz miejsc w parlamencie pomiędzy obie nacje zamieszkujące wyspę - tj. Greków oraz Turków, i zawiera szereg gwarancji dla obu społeczności⁵. Warto jednak zwrócić uwagę, że ustrój ten nie przetrwał próby czasu oraz napięć etnicznych pomiędzy mieszkańcami Republiki i szybko się załamał, przestał funkcjonować w praktyce, co tylko utrwaliła turecka inwazja na Cypr i faktyczny podział wyspy na część grecką i turecką⁶.

Drugim przykładem specyficznych rozwiązań ustrojowych jest Liban. W tym małym bliskowschodnim państwie struktura etniczna jest co prawda dość jednolita⁷, ale przyjęcie skomplikowanego i wyjątkowego modelu konstytucyjnego było spowodowane rzadko spotykaną różnorodnością wyznaniową⁸. W Republice Libańskiej każda wspólnota religijna ma określoną liczbę miejsc w parlamencie, a przy obsadzaniu stanowisk w państwie obowiązuje zasada klucza wyznaniowego - np. prezydentem jest chrześcijanin-maronita, premierem muzułmanin-sunnita, a przewodniczącym parlamentu muzułmanin-sunnita⁹.

⁵ Zob. *Biblioteka Sejmowa. Konstytucje Świata. Konstytucja Republiki Cypryjskiej*, Warszawa 2013, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/cypr-pol-31052012.pdf> (dostęp: 29.02.2020)

⁶ Zob. P.G. Polyviou, *Cyprus. A Study in the Theory, Structure and Method of the Legal System of the Republic of Cyprus*, Nicosia 2015, s. 23 i nn.

⁷ 95% społeczeństwa stanowią Arabowie, 4% Ormianie, a 1% inne nacje - zob. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html> (dostęp: 29.02.2020)

⁸ W Libanie jest oficjalnie uznanych 18 grup wyznaniowych, a wedle szacunków z 2018 r. muzułmanie wszystkich odłamów stanowią 61,5% obywateli, natomiast chrześcijanie różnych wyznań 33,7% obywateli - zob. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html> (dostęp: 29.02.2020).

⁹ Zob. W. Skrzydła, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia politologii. Tom 2*, Kraków 2000, s. 206-207 oraz Konstytucja Republiki Libańskiej, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/06/Liban_ang_010117.pdf (dostęp: 29.02.2020).

Powstanie Bośni i Hercegowiny i geneza jej ustroju

Bośnia i Hercegowina w ramach Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii była republiką o chyba najbardziej skomplikowanym składzie etniczno-religijnym¹⁰. Ten zamieszkaną przez Muzułmanów (zwanych Boszniakami dla odróżnienia od Bośniaków tj. wszystkich obywateli Bośni i Hercegowiny, niezależnie od przynależności etnicznej czy wyznaniowej), prawosławnych Serbów i katolickich Chorwatów obszar nie bez przyczyny stał się zatem areną najkrwawszych straci i najtragiczniejszego w skutkach konfliktu zbrojnego w rozpadającej się na początku lat 90. XX wieku komunistycznej Jugosławii¹¹. Warto zwrócić uwagę, że tak naprawdę za niepodległością Bośni i Hercegowiny opowiadali się jedynie Muzułmanie i Chorwaci, natomiast Serbowie byli jej przeciwni i woleli pozostać w jednym państwie z rodakami z Serbii¹². Te nie do pogodzenia różnice i sprzeczne wizje co do przyszłości kraju doprowadziły do wybuchu na początku 1992 roku krwawego konfliktu, który miały potrwać aż do 1995 roku. Walki rozpoczęły się krótko po zainicjowanym przez Muzułmanów i Chorwatów, a zbojkotowanym przez Serbów, referendum niepodległościowym na przełomie lutego i marca 1992 roku, którego konsekwencją było ogłoszenie przez Bošnię i Hercegowinę niepodległości (uznanej później na forum międzynarodowym). W trakcie konfliktu wszystkie ugrupowania zbrojne dopuszczały się licznych okrucieństw, popełniały zbrodnie wojenne oraz dochodziło do załamывania się sojuszy pomiędzy walczącymi stronami i proklamowania przez nie własnych państw (Serbska Republika Bośni i Hercegowiny czy chorwacka Herceg-Bośnia)¹³.

Podczas wojny w Bośni społeczność międzynarodowa, przede wszystkim Organizacja Narodów Zjednoczonych, NATO i Stany Zjednoczone, wielokrotnie podejmowała próby mediacji i pokojowego uregulowania sporu oraz liczne wysiłki, w tym wysłanie sił pokojowych ONZ, na rzecz zaprzestania walki i zakończenia konfliktu - niestety bezskutecznie. Czyniono to również poprzez naciski na walczące strony i sankcje na nowo powstałą Federalną Republikę Jugosławii - a ostatecznie również i naloty na serbskie pozycje¹⁴. Wskazuje się, że u podstaw interwencji Zachodu w Bośni i Hercegowinie leżały dwa zasadnicze motywy - potrzeba ochrony interesów społeczności międzynarodowej i chęć powstrzymania destabilizacji

¹⁰ W niepodległej Bośni i Hercegowinie według szacunkowych danych z 2013 r. 50,1% ludności stanowią Boszniacy (Muzułmanie), 30,8% Serbowie, a 15,4% Chorwaci - zob. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html> (dostęp: 29.02.2020).

¹¹ Na temat kryzysu jugosłowiańskiego w latach 90. XX wieku i procesu rozpadu Jugosławii zob. J. Kukułka, *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945 – 2000*, Warszawa 2007, s. 546-560.

¹² *Historia świata. Encyklopedia PWN. A-F*, Warszawa 2008, s. 374.

¹³ J. Kukułka, *Historia (...)*, op. cit., s. 548.

¹⁴ Zob. R. Łoś, J. Regina-Zacharski, *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa 2010, s. 298 i nn.

porządku międzynarodowego oraz względy humanitarne¹⁵.

Ostatecznie udało się jednak pod presją międzynarodową osiągnąć konsensus wyczerpującym swoje możliwości działania stronom i w Bośni i Hercegowinie powrócił pokój. Stało się to dzięki porozumieniu pokojowemu zawartemu 21 listopada 1995 roku w Dayton (USA) przez przywódców Bośni i Hercegowiny, Serbii i Chorwacji, które następnie uroczystie podpisano w Paryżu 14 grudnia tego samego roku. To właśnie na tym porozumieniu, stanowiącym umowę międzynarodową, oparto przyszły ustroj i system polityczny „nowej” niepodległej Bośni. Fundamentalnymi zasadami, które legły u podstaw układu z Dayton były pokój, arbitraż, prawa człowieka oraz, co kluczowe, restytucja państwa i utrzymanie go w całości i jedności¹⁶. Co niezwykle istotne, a zarazem świadczące o „wyjątkowości” ustroju Bośni i Hercegowiny, w jednym z aneksów do układu z Dayton (Aneks 4) zawarto Konstytucję Republiki Bośni i Hercegowiny.

Mimo, że dzięki zagranicznej presji i porozumieniu z Dayton po ponad trzech latach walk udało się zakończyć konflikt zbrojny i znaleźć kompromis między zwaśnionymi stronami, to powszechnie uważa się, że wojna w Bośni dobitnie ukazała słabość międzynarodowego systemu mającego zapewniać pokój i bezpieczeństwo, a sama ONZ nie była w stanie skutecznie zapobiegać walkom między poszczególnymi grupami narodowościowymi czy wyznaniowymi, co ostatecznie pozwoliło eskalować konfliktowi¹⁷.

Bośnia i Hercegowina wyszła z kilkuletniej wojny pełna zniszczeń i niezabliźnionych, aż po dziś dzień¹⁸, ran. Aby idea zachowania integralności państwa i pokojowej koegzystencji walczących ze sobą narodów mogła się urzeczywistnić w dawnej jugosłowiańskiej republice, potrzebny był ogromny wysiłek zarówno największych bośniackich grup etnicznych, jak i społeczności międzynarodowej. Konieczne było również zaspokojenie aspiracji i oczekiwań zarówno Boszniaków, jak i Serbów i Chorwatów. Wobec powyższego, twórcy powojennego ładu (w dużej mierze zagraniczni, w tym przede wszystkim USA) uznali, że najlepszą receptą na pokój będzie odpowiednie ukształtowanie ustroju i systemu politycznego Bośni i Hercegowiny, tak, aby z jednej strony nie dopuścić do rozpadu państwa i uratować kruchy pokój, a z drugiej strony uwzględnić interesy poszczególnych narodów i ich

¹⁵ Zob. M. Madej, *Dlaczego Zachód idzie na wojnę? Motywy interwencji zbrojnych Zachodu po zimnej wojnie w świetle oficjalnych wystąpień zachodnich przywódców*, „Stosunki Międzynarodowe - International Relations” 2015, nr 3 t. 51, s. 15 i nn.

¹⁶ K. Składowski, *Podmiot władzy zwierzchniej w Republice Bośni i Hercegowiny*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, (red.) A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2017, s. 113

¹⁷ R. Łoś, J. Regina-Zacharski, *Współczesne (...)*, s. 308.

¹⁸ Pamięć o czystkach etnicznych, przesiedleniach i zbrodniach jest żywa, a wielu spraw nie rozliczono. Zob. np. <https://dzieje.pl/aktualnosci/24-rocznica-ludobojstwa-w-srebrenicy-pochowano-kolejne-33-ofiary> (dostęp: 10.03.2020).

dążenia do maksymalnej niezależności.

Jak już zostało zasygnalizowane, zasadniczym celem jaki postawili sobie twórcy Konstytucji Bośni i Hercegowiny, było utrzymanie pokoju w państwie. Uznano, że kluczowe znaczenie w tym procesie ma zapewnienie równowagi politycznych wpływów pomiędzy trzema największymi narodami zamieszkującymi państwo, tj. Boszniakami, Serbami oraz Chorwatami, i w konsekwencji całą organizację państwa oparto na zasadzie parytetów etnicznych (obowiązującej na szczeblu federalnym i lokalnym)¹⁹. Znaczenie suwerenności, integralności terytorialnej oraz politycznej niezależności Bośni i Hercegowiny podkreśla preambuła ustawy zasadniczej²⁰. Okoliczności i tryb przyjęcia konstytucji mogą jednak poddawać w wątpliwość respektowanie niektórych z przywołanych wyżej w preambule wartości. Jak zwraca się bowiem uwagę, stanowiąca ledwie załącznik do podpisanego pod presją USA porozumienia z Dayton konstytucja, została opracowana przez amerykańskich prawników (a nie przedstawicieli suwerena Bośni i Hercegowiny), a ponadto nie została po podpisaniu ratyfikowana przez żaden właściwy organ państwowy²¹. Fakt ten oznacza również, że użycie pojęcia „ustawa” zdaje się nie być w pełni adekwatne w stosunku do bośniackiej konstytucji, która faktycznie stanowi tak naprawdę część umowy międzynarodowej.

Ustrój Bośni i Hercegowiny i jego podstawy

Ustrój Bośni i Hercegowiny jest specyficzny pod wieloma względami przez co jej system konstytucyjny kumuluje w sobie wiele nie tylko klasycznych, ale również niespotykanych bądź rzadko występujących na świecie elementów oraz rozwiązań prawnych. Autorzy zwracają uwagę, że w Bośni pojawiają się, obok dominujących przykładów charakterystyczne dla systemu półprezydenckiego, takich jak szeroki zakres kompetencji głowy państwa wybieranej w bezpośrednich i powszechnych wyborach oraz osłabiona pozycja Rady Ministrów, również elementy parlamentarno-gabinetowe czy też rządów zgromadzenia²². Jedną z najwyrazistszych cech systemu konstytucyjnego i politycznego Bośni i Hercegowiny jest jednak wszechobecność czynnika etnicznego. W dalszej części artykułu omówione zostaną przykłady oryginalnych bośniackich rozwiązań ustrojowych nawiązujących do struktury narodowościowej państwa oraz regulacje sankcjonujące mechanizm współrządów w kraju

¹⁹ K. Składowski, *Podmiot (...), op. cit.*, s. 116-117.

²⁰ Tekst Konstytucji Bośni i Hercegowiny dostępny pod adresem: <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=preambula&lang=en> (dostęp: 29.02.2020).

²¹ K. Krysieniel, *Specyfika rozwiązań ustrojowych w Bośni i Hercegowinie*, [w:] „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, Nr 1 (17), s. 37-38.

²² K. Krysieniel, *Specyfika (...), op. cit.*, s. 46.

trzech konstytutywnych narodów Bośni i Hercegowiny oraz relacje między nimi.

W tym kontekście dla funkcjonowania bośniackiej państwowości kluczową rolę pełni poczynione w preambule konstytucji wyróżnienie trzech wspomnianych wyżej narodów „konstytutywnych” Bośni i Hercegowiny - Boszniaków, Serbów i Chorwatów²³. To między te grupy etniczne będzie czyniony podział stanowisk w państwie, każdej będzie przysługiwał ściśle określony udział w instytucjach oraz liczne gwarancje ustrojowe.

Dla określania formy bośniackiego państwa fundamentalne znaczenie ma również art. I(3) Konstytucji Bośni i Hercegowiny²⁴. Zgodnie z nim kraj składa się z dwóch jednostek - Federacji Bośni i Hercegowiny²⁵ oraz Republiki Serbskiej²⁶. Co ciekawe, faktycznie w ramach Bośni i Hercegowiny funkcjonuje jeszcze jeden podmiot - niewielki wielonarodowy Dystrykt Brčko (utworzony w 1999 roku na mocy arbitrażu), który, z wyjątkiem braku pewnych uprawnień, tak naprawdę dorównuje pozycji dwóch konstytucyjnych części składowych Bośni²⁷. Takie rozwiązanie sugeruje zatem przyjęcie federacyjnej formy państwa i takie też były założenia twórców powojennego ładu w Bośni i Hercegowinie. Kraj bowiem, tak jak podręcznikowa federacja, dzieli się na części składowe, które posiadają duży (w tym wypadku bardzo duży) stopień samodzielności oraz niezależności i w których funkcjonują odrębne systemy prawne przy równoczesnym wspólnym federalnym systemie prawnym²⁸. Gdy przeprowadzi się analizę regulacji określających kompetencje rządu centralnego i poszczególnych jednostek oraz relacje między nimi, nie sposób nie zwrócić jednak uwagi, iż nie mamy tu do czynienia z klasyczną federacją. Już sama konstrukcja fundamentów ustrojowych Bośni i Hercegowiny determinuje powstanie czegoś więcej, a mianowicie państwa o charakterze wielonarodowym czy wręcz „etnokratycznego”, w ramach którego funkcjonują dwie, można rzec, „dedykowane” poszczególnym narodom konstytutywnym części składowe państwa (Federacja Bośni i Hercegowiny i Republika Serbska). Zwraca się również uwagę, że podmioty tworzące te *sui generis* federację charakteryzują się różną strukturą

²³Preambuła Konstytucji Bośni i Hercegowiny: <http://www.ccbh.ba/osnovni-akti/ustav/?title=preambula&lang=en> (dostęp: 29.02.2020).

²⁴Konstytucja Bośni i Hercegowiny: https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%9Bnia-i-Hercegowina_ang_010716.pdf (dostęp: 29.02.2020).

²⁵Stanowi 51% terytorium Bośni i Hercegowiny. Populacja Federacji Bośni i Hercegowiny to według spisu z 2013 r. prawie 2 200 000 osób z czego 70,4% to Boszniacy, 22,4% Chorwaci, a 2,55% Serbowie – zob. *Census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina. 2013. Final results*, Sarajewo 2016, s. 54 (<http://popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvoIzdaje.pdf>).

²⁶Stanowi 49% terytorium Bośni i Hercegowiny. Populacja Republiki Serbskiej to według spisu z 2013 r. prawie 1 300 000 osób, z czego 81,51% to Serbowie, 13,99% Boszniacy, a 2,41% to Chorwaci - zob. *Census (...)*, *op. cit.*, s. 54.

²⁷Zob. M. Fiszer, *Proces kształtowania statusu Dystryktu Brčko po zakończeniu konfliktu w Bośni i Hercegowinie*, „Poliarchia” 2016, Nr 1(6).

²⁸B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 13

administracyjną oraz stopniem decentralizacji - w Federacji Bośni i Hercegowiny obowiązuje domniemanie kompetencji na rzecz kantonów, na które jest podzielona, natomiast w Republice Serbskiej administracja jest mocno scentralizowana²⁹. Co więcej, na szczeblu federalnym i w najwyższych instytucjach państwowych obowiązują swego rodzaju parytety etniczne, które sztywno określają podział stanowisk oraz mandatów pomiędzy poszczególne narody i ich przedstawicieli – i na te elementy zostanie położony główny nacisk w dalszej części pracy.

Jak zostało wspomniane, Federację Bośni i Hercegowiny oraz Republikę Serbską cechuje duża samodzielność i niezależność. Art. III(1) konstytucji określa obszary, w których kompetencje sprawują instytucje federalne - pośród ledwie dziesięciu punktów znajdziemy m.in. politykę zagraniczną, kwestie imigracyjne, kontrolę ruchu lotniczego czy też politykę monetarną. Następnie mowa jest o kompetencjach części składowych i w tym kontekście kluczowe znaczenie ma lit. a art. III(3) konstytucji. Zgodnie z tym przepisem wszystkie funkcje i kompetencje nie zastrzeżone wyraźnie dla władz centralnych, mają być sprawowane przez te jednostki, z zastrzeżeniem konieczności zgodności działań z decyzjami instytucji państwowych oraz z Konstytucją Bośni i Hercegowiny³⁰. Z drugiej jednak strony, przewidziana została możliwość przeniesienia w określonych okolicznościach pewnych dodatkowych kompetencji na rzecz organów federalnych³¹.

Cechy ustroju politycznego Bośni i Hercegowiny z perspektywy jej struktury etnicznej

Przechodząc do omówienia poszczególnych organów państwowych Bośni i Hercegowiny, w pierwszej kolejności warto się skupić na władzy wykonawczej. Tutaj mamy bowiem do czynienia z niezwykle rzadko spotykanym przykładem kolegialnej głowy państwa - Prezydium Bośni i Hercegowiny. Zgodnie z art. 5 bośniackiej konstytucji, w skład Prezydium wchodzi trzy osoby reprezentujące trzy konstytutywne narody państwa. Są to wybierani bezpośrednio w wyborach powszechnych na terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny Bośniak i Chorwat oraz Serb w Republice Serbskiej. Taka konstrukcja ma istotne prawne i praktyczne implikacje - oznacza bowiem, że biernego prawa wyborczego do Prezydium pozbawieni są zarówno obywatele Bośni i Hercegowiny należący do mniejszości narodowych bądź etnicznych (tj. niereprezentujący narodów konstytutywnych), jak i Serbowie z Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Boszniacy lub Chorwaci z Republiki Serbskiej. Rozwiązanie to,

²⁹ Zob. K. Krysieneł, *Specyfika (...), op. cit.*, s. 41-43.

³⁰ Art. III(3) lit. b Konstytucji Bośni i Hercegowiny ustanawia również nadrzędność „ustawy zasadniczej” wobec konstytucji i aktów prawnych części składowych państwa.

³¹ Zob. art. III(5) Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

mające co do zasady chronić prawa i interesy głównych narodów państwa oraz gwarantować równowagę sił, jest tak naprawdę mało demokratyczne, a ponadto wręcz jawnie dyskryminujące we wskazanych wyżej przypadkach. Warto zasygnalizować ponadto, że na czele organu stoi przewodniczący, którego funkcję pełni każdy członek przez osiem miesięcy na zasadzie rotacji.

Decyzje w Prezydium są podejmowane co do zasady w drodze konsensusu. Można sobie zatem wyobrazić, że w pewnych kwestiach procesy decyzyjne mogą być paraliżowane przez partykularne interesy którejś ze wspólnot narodowych. Ustawodawca najwidoczniej zdawał sobie sprawę z tego zagrożenia, w związku z tym konstytucja przewiduje możliwość podjęcia decyzji przez dwóch członków Prezydium, jeśli poczyniono wszelkie wysiłki na rzecz osiągnięcia porozumienia, lecz okazały się one bezskuteczne³². Nie sposób jednak nie zauważyć, że w tym trybie istnieje z kolei ryzyko, iż przedstawiciele jakichś dwóch grup narodowych „dogadają się” w pewnej sprawie, co będzie niekorzystne dla reprezentanta trzeciego narodu konstytutywnego. Remedium na takie zagrożenie stanowi lit. d art. 5(2) Konstytucji Bośni i Hercegowiny. Zgodnie z tym przepisem „przegłosowany” członek Prezydium może powołać się na żywotne interesy swojej części składowej federacji i uznać, że dana decyzja głowy państwa narusza wspomniane „żywotne interesy”³³. Wówczas przedmiotowa inicjatywa, czy też akt prawny, trafia do zgromadzenia odpowiedniej części składowej Bośni i Hercegowiny - jeśli na naruszenie interesów jednostki (a w praktyce interesów danego narodu) powołał się zasiadający w Prezydium Serb, to jego oświadczenie trafia do Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbskiej³⁴, a jeśli Boszniak lub Chorwat to odpowiednio do boszniackich lub chorwackich delegatów w Izbie Narodów Federacji Bośni i Hercegowiny³⁵. W sytuacji, w której wspomniane wyżej gremia potwierdzą większością 2/3 głosów stanowisko podnoszącego zarzut członka Prezydium, to przedmiotowa decyzja głowy państwa nie wchodzi w życie³⁶. Taka regulacja oznacza zatem, że w praktyce jedna grupa narodowa może skutecznie paraliżować prace Prezydium. Z drugiej jednak strony, takie procedury wymuszają na stronach współpracę, poszukiwanie konsensusu i koncentrowanie się na inicjatywach, które łączą, a nie dzielą zwaśnione narody Bośni i Hercegowiny. Jak pokazuje

³² Art. 5(2) lit. c Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

³³ Ang.: „*A dissenting Member of the Presidency may declare a Presidency Decision to be destructive of a vital interest of the Entity from the territory from which he was elected (...)*”.

³⁴ W Republice Serbskiej, podobnie jak na szczeblu federalnym, funkcjonuje dwuizbowy parlament. Izba niższa to właśnie Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej, a izbą wyższą jest Rada Narodów.

³⁵ W ramach Federacji Bośni i Hercegowiny również przyjęto zasadę bikameralizmu. Izbę niższą lokalnego parlamentu stanowi Izba Reprezentantów Federacji Bośni i Hercegowiny, a wyższą Izba Narodów.

³⁶ Zob. ostatnie zdanie art. 5(2) lit. d Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

jednak rzeczywistość, rozdzwięk pomiędzy przedstawicielami poszczególnych wspólnot w centralnych organach, w tym właśnie w Prezydium, potrafi być niezwykle silny i działać destabilizująco na państwo oraz jego kondycję, także ekonomiczną³⁷.

Poza Prezydium w skład władzy wykonawczej Bośni wchodzi również Rada Ministrów. Pomijając jej kompetencje oraz podział obowiązków z głową państwa³⁸, warto zwrócić uwagę na jej skład i kompozycję etniczną. Zgodnie bowiem z art. 5(4) lit. b konstytucji, nie więcej niż dwie trzecie wszystkich ministrów może być powołanych z terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny. Taka regulacja ma zatem funkcję gwarancyjną, przede wszystkim dla bośniackich Serbów, poprzez zapewnienie przynajmniej jednej trzeciej „tek” w rządzie przedstawicielom Republiki Serbskiej. Co ciekawe, powoływany przez Prezydium szef rządu ma „związane ręce” przy nominacjach na stanowiska wiceministrów - wiceszef danego resortu musi należeć do innego narodu konstytutywnego aniżeli sam minister.

Ostatnim omawianym elementem bośniackiej układanki ustrojowej jest parlament Bośni i Hercegowiny na szczeblu federalnym. Zgromadzenie Parlamentarne jest dwuizbowe i w obu izbach mamy do czynienia ze swoistymi parytetami etnicznymi, oryginalnym systemem wyborczym oraz zawiłymi procedurami³⁹.

Izbę wyższą parlamentu stanowi licząca piętnastu przedstawicieli Izba Narodów. Jest ona szczególnie ciekawa z punktu widzenia podjętej w niniejszej pracy analizy. Dwie trzecie jej składu stanowią przedstawiciele Federacji Bośni i Hercegowiny - pięciu Boszniaków oraz pięciu Chorwatów, a resztę pięciu Serbów z Republiki Serbskiej. Osoby zasiadające w izbie wyższej wybierane są pośrednio przez lokalne parlamenty dwóch konstytucyjnych części składowych Bośni i Hercegowiny⁴⁰. Kworum w instytucji wynosi dziewięć głosów, ale spośród obecnych musi być przynajmniej trzech przedstawicieli każdego narodu konstytutywnego. Przedstawione wyżej uregulowania oznaczają zatem, że w Izbie Narodów nie może zasiadać obywatel Bośni i Hercegowiny nie będący narodowości boszniackiej, serbskiej czy chorwackiej. Co więcej, nie zasiądzie tam również Serb z Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Boszniak lub Chorwat z Republiki Serbskiej. Przyjęta konstrukcja jest więc zasadniczo niedemokratyczna i utrwała podziały pomiędzy wspólnotami, ponieważ umacnia w swej istocie pojmowanie Federacji Bośni i Hercegowiny jako części składowej wyłącznie boszniackiej i chorwackiej, a Republik Serbskiej jako jednostki, w której suwerenem

³⁷Zob. np. <https://www.wnp.pl/rynki-zagraniczne/bih-ponad-rok-po-wyborach-parlament-wybral-nowego-premiera,360006.html> (dostęp: 09.03.2020).

³⁸ Zob. art. V Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

³⁹ Zob. art. IV Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

⁴⁰ Art. IV(1) lit. a Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

są wyłącznie Serbowie i tylko oni mogą reprezentować jej mieszkańców⁴¹.

Izba Narodów odgrywa, poza zwykłą funkcją ustawodawczą, jeszcze jedną istotną rolę z punktu widzenia stosunków etnicznych w Bośni i Hercegowinie, która sprawia, że bośniacka doktryna uznaje ją w swej istocie za „*organ konstytucyjny powołany w celu ochrony i gwarantowania żywotnych interesów narodowych w toku tworzenia ustaw*”⁴². W procesie legislacyjnym w parlamencie większość zasiadających w Izbie Narodów przedstawicieli jednego z narodów może bowiem uznać procedowaną ustawę lub jej postanowienia za zagrażające żywotnym interesom danej społeczności⁴³. W następstwie prawidłowego przyjęcia takiej deklaracji, przewodniczący izby powołuje Wspólną Komisję (w której skład wchodzi Boszniak, Chorwat i Serb), której zadaniem jest rozwiązanie problemu - jeśli to się nie uda, sprawa trafia do sądu konstytucyjnego⁴⁴, który w razie stwierdzenia faktycznego zagrożenia nakazuje zmianę projektu aktu prawnego albo odrzuca zarzut i kieruje akt ponownie do parlamentu⁴⁵. Tak jak w przypadku pojęcia „żywotnych interesów” i ich ochrony w procesie decyzyjnym w Prezydium Bośni i Hercegowiny, tak i tutaj brak jest definicji legalnej tego terminu. Stwarza to zatem pole do nadużywania tej, skądinąd w dużej mierze uzasadnionej w takim państwie jak Bośnia, procedury, a w konsekwencji do paraliżu procesu ustawodawczego.

Na zakończenie warto poświęcić trochę uwagi izbie niższej bośniackiego parlamentu - Izbie Reprezentantów. Dwie trzecie spośród 42 jej członków wybieranych jest wyborach bezpośrednich z terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny, a jedna trzecia w analogiczny sposób z obszaru Republiki Serbskiej⁴⁶. Już na wstępie widać zatem, że Izba Reprezentantów jest ciałem bardziej demokratycznym niż Izba Narodów - po pierwsze nie mamy tu do czynienia z wyborami pośrednimi, a po drugie biernego prawa wyborczego nie są z zasady pozbawieni obywatele nienależący do trzech konstytutywnych narodów. Z drugiej jednak strony, obie izby parlamentu są związane postanowieniami konstytucji, które, dążąc do zachowania równowagi pomiędzy wspólnotami, szukania kompromisów i ochrony interesów wspólnot, wymagają

⁴¹ Jak zostało już natomiast zasygnalizowane, poszczególne części składowe Bośni i Hercegowiny nie są jednolite etnicznie.

⁴² K. Składowski, *Podmiot (...), op. cit.*, s. 118.

⁴³ Art. IV(3) lit. e bośniackiej konstytucji.

⁴⁴ Bośniacki sąd konstytucyjny jest również ciekawym przykładem instytucji państwowej, w której uwzględniono wieloetniczność Bośni i Hercegowiny. W jego składzie zasiada czterech sędziów wybieranych przez jedną z izb parlamentu Federacji Bośni i Hercegowiny, dwóch wybieranych przez lokalne ciało ustawodawcze Republiki Serbskiej, a pozostałych trzech, co wyjątkowe, musi być cudzoziemcami i jest wybieranych przez prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w porozumieniu z Prezydium - zob. art. VI Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

⁴⁵ Art. IV(3) lit. f bośniackiej konstytucji.

⁴⁶ Art. IV(2) Konstytucji Bośni i Hercegowiny.

odpowiedniego poparcia przedstawicieli obu części federacji dla inicjatyw ustawodawczych. Przykładowo parlamentarzyści powinni dołożyć wszelkich starań, aby większość obecnych i głosujących za ustawą zawierała przynajmniej jedną trzecią głosów zarówno reprezentantów Federacji Bośni i Hercegowiny, jak i Republiki Serbskiej. Jeśli wymóg ten nie jest spełniony, podejmowane są próby szukania konsensusu. Ostatecznie, wobec braku możliwości spełnienia tych kryteriów, akt prawny może zostać przyjęty pod warunkiem, że głosy sprzeciwiające się nie zostały oddane przez dwie trzecie parlamentarzystów z jednej z części federacji⁴⁷.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że w momencie kształtowania się ustroju konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny dla toczzonego krwawą wojną kraju oraz społeczności międzynarodowej priorytetem było zakończenie konfliktu zbrojnego i osiągnięcie porozumienia pomiędzy Boszniakami, Chorwatami i Serbami. Przyjęte w porozumieniu z Dayton rozwiązania ustrojowe i skomplikowane mechanizmy sprawowania władzy mają w założeniu zapewnić pokojową koegzystencję i współrzędy zwaśnionych narodów. Miały mieć one jednak charakter bardziej tymczasowy, ale z perspektywy lat utrwaliły nietypowy system prawno-konstytucyjny oparty na m.in. etnicznej demokracji, wymagającej stałego osiągania kompromisów pomiędzy poszczególnymi wspólnotami we wszystkich sprawach państwowych, oraz narodowościowym determinizmie przy podejmowaniu decyzji w instytucjach państwowych⁴⁸.

Z jednej strony nie sposób nie zwrócić uwagi, że państwowość bośniacka w swojej skomplikowanej formie przetrwała już ćwierć wieku i pomimo licznych napięć oraz kryzysów Bośnia i Hercegowina wciąż, przynajmniej formalnie, zachowuje integralność i jedność terytorialną - mimo negatywnego stosunku do jej istnienia pośród wielu jej obywateli. Na drodze do rozwoju i pełnej odbudowy państwa ciągle jednak stoją nieustanne różnice zdań wewnątrz instytucji państwowych, partykularne interesy poszczególnych wspólnot, pomiędzy którymi wciąż utrzymują się głębokie podziały stanowiące przeszkodę dla przeprowadzania sprawnych reform⁴⁹. Obowiązujący w Bośni ustrój polityczny ma oczywiście swoje zalety - przewiduje gwarancje dla narodów konstytutywnych, nie pozwala na wykluczenie któregoś z nich i wymaga współpracy oraz dążenia do kompromisów. Niestety utrwalił on jednak

⁴⁷ Zob. art. IV(3) lit. d konstytucji.

⁴⁸ K. Krysieneł, *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 1, s. 166.

⁴⁹ *Bośnia i Hercegowina. Po 14 miesiącach impasu wreszcie jest nowy rząd*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1445976,bosnia-i-hercegowina-rzad-zoran-tegeltija.html>, (dostęp: 10.03.2020).

dotychczasowe podziały, paraliżuje procesy decyzyjne w państwie i skutecznie uniemożliwia wykształcenie bośniackiej wspólnoty obywatelskiej w oderwaniu od konkretnej tożsamości narodowej. Wspomnieć również należy, że przyjęte mechanizmy oraz system wyborczy na ogół wykluczają z aktywnego udziału we władzy przedstawicieli innych grup etnicznych niż trzy wyniesione na piedestał najliczniejsze narody Bośni. Obecna forma państwa ma również inny skutek - władze federalne są słabe, a ich pozycja oraz działania są często wewnętrznie podważane przy równoczesnej dużej niezależności części składowych kraju i prowadzeniu przez nie własnej polityki⁵⁰.

Dziś w Bośni i Hercegowinie bardzo często „żywotne interesy narodów” stawiane są ponad interes oraz dobro państwa jako całości. Kraj, o którego przetrwanie i jedność tak usilnie zabiegała społeczność międzynarodowa, mierzy się z nieustannymi kryzysami politycznymi i gospodarczymi. Skonstruowany przez amerykańskich prawników system konstytucyjny trwa mimo licznych trudności, ale w wielu aspektach jest niewydolny i mało demokratyczny. Co ciekawe, Bośnia jest nie tylko uznawana za specyficzną etniczną federację, ale również pojawiają się warte uwagi opinie, iż państwo to może być uznawane za swego rodzaju protektorat z uwagi na pozycję prawną Wysokiego Przedstawiciela dla Bośni i Hercegowiny⁵¹ (instytucja ta reprezentuje ONZ, ma nadzorować przestrzeganie układu z Dayton, ale posiada również pewne konstytucyjne i legislacyjne funkcje) oraz zasiadanie cudzoziemców w sądzie konstytucyjnym⁵². Co jakiś czas powracają wobec tego głosy o sens funkcjonowania Bośni i Hercegowiny w takiej formule, a osoby śledzące sytuację polityczną na Bałkanach nie specjalnie będą już dziwić słowa takie, jak lidera bośniackich Serbów i członka Prezydium Bośni i Hercegowiny, Milorada Dodika, że „kryzys w Bośni zostanie rozwiązany jedynie wtedy, kiedy zostanie rozwiązana cała federacja”⁵³.

⁵⁰ Zob. M. Kokot, *Separatystyczne referendum Serbów*, <https://wyborcza.pl/1,75399,20750874,separatystyczne-referendum-serbow.html> (dostęp: 10.03.2020) oraz D. Warszawski, *Czy Bośnia istnieje? [PROGNOZA POGODY]*, <https://wyborcza.pl/7,75968,25757378,czy-bosnia-istnieje.html> (dostęp: 10.03.2020).

⁵¹ Zob. strona internetowa Biura Wysokiego Przedstawiciela: <http://www.ohr.int/?lang=en> (dostęp: 10.03.2020).

⁵² Z. Meskic, *Federalism in Bosnia and Herzegovina*, „International Journal of Constitutional Law” 2011, t.5 nr 4, s. 605 i nn.

⁵³ Zob. <https://alternatywa.net.pl/do-widzenia-bosnio/> oraz <https://balkaninsight.com/2020/02/13/dodik-unveils-fresh-threat-of-bosnian-serb-secession/> (dostęp: 10.03.2020).

ABSTRAKT

Ustanowiony na mocy układu w Dayton ustrój Bośni i Hercegowiny miał zapobiec przyszłym konfliktom wewnętrznym o podłożu etnicznym oraz zapewnić integralność terytorialną kraju i odpowiedni udział we władzy przedstawicielom trzech najliczniejszych narodów - Boszniaków, Serbów i Chorwatów. Poza ustanowieniem państwa o charakterze federacyjnym, przyjęte w Bośni i Hercegowinie rozwiązania prawne i ustrojowe ukształtowały ciekawy, a zarazem dość skomplikowany, ład konstytucyjny, który, mimo licznych mankamentów, stanowi interesujący przykład systemu uwzględniającego obecność w najważniejszych organach państwowych przedstawicieli różnych narodowości i kładącego nacisk na zachowanie równowagi pomiędzy poszczególnymi grupami etnicznymi. W niniejszym artykule przedstawiony zostanie zarys ustroju Bośni i Hercegowiny ze szczególnym uwzględnieniem regulacji odnoszących się do podziału władzy między przedstawicieli społeczności boszniackiej, serbskiej oraz chorwackiej.

Słowa kluczowe: Bośnia i Hercegowina, prawo konstytucyjne, wieloetniczność, państwo wielonarodowe

Bibliografia

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.

Biblioteka Sejmowa. Konstytucje Świata. Konstytucja Bośni i Hercegowiny, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%9Bnia-i-Hercegowina_ang_010716.pdf (dostęp: 10.03.2020).

Biblioteka Sejmowa. Konstytucje Świata. Konstytucja Republiki Cypryjskiej, <http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/cypr-pol-31052012.pdf> (dostęp: 29.02.2020).

Biblioteka Sejmowa. Konstytucje Świata. Konstytucja Republiki Libańskiej, http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2017/06/Liban_ang_010117.pdf (dostęp: 29.02.2020).

Bośnia i Hercegowina. Po 14 miesiącach impasu wreszcie jest nowy rząd, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1445976,bosnia-i-hercegowina-rzad-zoran-tegeltija.html>, (dostęp: 10.03.2020).

Census of population, households and dwellings in Bosnia and Herzegovina. 2013. Final results, Sarajewo 2016.

- Fiszer M., *Proces kształtowania statusu Dystryktu Brezko po zakończeniu konfliktu w Bośni i Hercegowinie*, „Poliarchia” 2016, nr 1 (6).
- Historia świata. Encyklopedia PWN. A-F*, Warszawa 2008.
- Kokot M., *Separatystyczne referendum Serbów*, <https://wyborcza.pl/1,75399,20750874,separatystyczne-referendum-serbow.html> (dostęp: 10.03.2020).
- Krysieniel K., *Specyfika rozwiązań ustrojowych w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2014, Nr 1 (17).
- Krysieniel K., *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010 nr 1.
- Kukułka J., *Historia współczesnych stosunków międzynarodowych 1945 – 2000*, Warszawa 2007.
- Łoś R., Regina-Zacharski J., *Współczesne konflikty zbrojne*, Warszawa 2010.
- Madaj M., *Dlaczego Zachód idzie na wojnę? Motywy interwencji zbrojnych Zachodu po zimnej wojnie w świetle oficjalnych wystąpień zachodnich przywódców*, „Stosunki Międzynarodowe - International Relations” 2015, Nr 3 t. 51
- Meskic Z., *Federalism in Bosnia and Herzegovina*, „International Journal of Constitutional Law” 2011, Vol. 5, nr 4.
- Polyviou P.G., *Cyprus. A Study in the Theory, Structure and Method of the Legal System of the Republic of Cyprus*, Nicosia 2015.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie ochrony mniejszości i polityki walki z dyskryminacją w rozszerzonej Europie* (Dziennik Urzędowy 124 E, 15/05/2006).
- Runge A., Runge J., *Słownik pojęć z geografii-społeczno-ekonomicznej*, Katowice 2008.
- Sadowski A., *Państwo narodowe a społeczeństwo wielokulturowe*, „Nauka” 2019, nr 3.
- Składowski K., *Podmiot władzy zwierzchniej w Republice Bośni i Hercegowiny*, [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, (red.) A. Domańska, K. Skotnicki, Łódź 2017.
- Skrzydła W., Chmaj M. (red.), *Encyklopedia politologii. Tom 2*, Kraków 2000.
- Warszawski D., *Czy Bośnia istnieje? [PROGNOZA POGODY]*, <https://wyborcza.pl/7,75968,25757378,czy-bosnia-istnieje.html> (dostęp: 10.03.2020).