

Krzysztof Krysieniak

Ewolucja systemu politycznego Bośni i Hercegowiny w latach 1990–1995

System polityczny Socjalistycznej Republiki Bośni i Hercegowiny i jego zmiany w 1990 r.

Bośnia i Hercegowina (BiH) w pierwszej połowie lat 90. XX w. skupiała na sobie uwagę nie tylko sąsiednich państw, ale niemalże całej wspólnoty międzynarodowej. Niezwykle krwawe wydarzenia, burzące mit o spokojnym kontynencie europejskim, na którym po upadku tzw. bloku wschodniego – jak powszechnie sądzono – nie może już przecież dojść do żadnego konfliktu, bo wszystkie problemy rozwiązuje się na drodze porozumienia i kompromisu, zepchnęły na plan dalszy demokratyzację przebiegającą w tym czasie w państwach postkomunistycznych. Odrzucanie autorytarnych konstytucji, oparcie rozwiązań ustrojowych na sprawdzonych, zachodnich wzorcach oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego, widoczne w innych krajach – te elementy w zachodniej części Półwyspu Bałkańskiego nie odgrywały większej roli. Najważniejsze stały się kwestie etniczne, panowanie nad terytorium oraz zaszczości historyczne, rozbudzone po okresie oficjalnego „braterstwa i jedności”.

Wymykający się spod kontroli proces rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ), ukazujący z całą mocą sztuczność tego wielonarodowego państwa, stanowił zarazem egzemplifikację dysfunkcjonalności obowiązującego w nim przez kilka dekad systemu politycznego. Od momentu śmierci Josipa Broz-Tity – twórcy i wieloletniego, charyzmatycznego przywódcy komunistycznego państwa, zaczęło brakować silnego elementu spajającego zamieszkujące Jugosławię narody, jakże różniące się na wielu płaszczyznach – historycznej, religijnej, kulturalnej czy gospodarczej. Do osłabienia więzi przyczyniła się także w znacznym stopniu ostatnia konstytucja związkowa socjalistycznej Jugosławii, przyjęta w 1974 r., która wprowadzała daleko idącą samodzielność podmiotów. Jak zauważa Michał Jerzy Zacharias, postanowienia ustawy zasadniczej budziły niezadowolone w wielu podmiotach federacji. Ograniczały co prawda pozycję Serbów, czyli najliczniejszego narodu, nie zadowalały jednak głębszych aspiracji

pozostałych odłamów ludności, głównie Chorwatów, Słoweńców i Albańczyków¹. Dlatego wysuwano co pewien czas propozycje nowelizacji konstytucji federalnej, jednak nie zyskiwały one wystarczającego poparcia, przede wszystkim ze względu na rozbieżne interesy wybranych republik².

W szczególny sposób narastający kryzys jugosłowiański odbijał się echem w Socjalistycznej Republice Bośni i Hercegowiny. Jako jedyna spośród podmiotów federacji nie posiadała ona narodu dominującego, a oficjalnie (przynajmniej w sferze deklaratywnej) równe prawa miały w niej od czasów II wojny światowej trzy narody konstytutywne – Muzułmanie³, Serbowie i Chorwaci⁴. Działalność wszystkich organów i instytucji władzy opierała się na zachowaniu odpowiedniego parytetu narodowościowego, więc wszelki konflikt na linii Belgrad–Zagrzeb musiał silnie oddziaływać na stabilność polityczną i spokój społeczny. Dlatego też ostry spór między delegatami Chorwacji i Słowenii z jednej strony a Serbami i ich sprzymierzeńcami z drugiej, który zaznaczył się w trakcie nadzwyczajnego XIV Kongresu Związku Komunistów Jugosławii (SKJ) w styczniu 1990 r., nie mógł pozostać bez echa w Bośni i Hercegowinie. Co więcej, już podczas samych obrad w ramach delegacji Związku Komunistów Bośni i Hercegowiny (*Savez komunista BiH*, SK BiH) doszło do rozłamu, gdyż część działaczy poparła stanowisko słoweńsko-chorwackie (zakładające zwiększenie samodzielności podmiotów i ograniczenie kompetencji władz federalnych), zresztą wbrew woli kierownictwa republikańskiego oddziału partii⁵. Jeden z najważniejszych fundamentów Jugosławii, czyli SKJ, *de facto* przestał istnieć.

Rozpoczynający się w ten sposób ostatni, decydujący etap procesu dezintegracji SFRJ miał kolosalne znaczenie dla przyszłości Bośni i Hercegowiny. W 1990 r. republika ta weszła z rozwiązaniami ustrojowymi opartymi na ustawie zasadniczej z 25 lutego 1974 r., która wprowadziła dość ciekawą strukturę organów władzy. Legislaturą była Skupsztina, składająca się z trzech izb: Rady Pracy Zespolonej

¹ M.J. Zacharias, *Rozpad systemu władzy w SFRJ – specyfika jugosłowiańska*, [w:] *Transformacja systemowa w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej*, red. T. Godlewski, A. Koseski, K.A. Wojtaszczyk, Bydgoszcz–Pultusk 2003, s. 167.

² N. Duraković, *Tranzycyjski procesi od SFRJ do Bosne i Hercegovine*, „Godišnjak Bošnjačke zajednice kulture Preporod” 2006, br. 1, s. 44.

³ Osobnym tematem jest problem uznania odrębności Muzułmanów jako narodu, a nie tylko wyznawców religii, co następowało stopniowo od lat 60. XX w. – najpierw w spisach powszechnych występowali oni jako grupa etniczna, a następnie w pełni ukształtowany naród. Więcej na ten temat zob.: H. Kamberović, *Stav političke elite o nacionalnom identitetu Muslimana u Bosni i Hercegovini sredinom 1960-ih godina*, „Prilozi” 2009, br. 38.

⁴ S. Džaja, *Bosna i Hercegovina kao politička kategorija kroz povijest*, „Status” 2010, br. 14, s. 70; por. V. Baričević, *Ustavi socijalističke Jugoslavije i država sljednica: kontinuitet ili diskontinuitet u koncepciji ustavnog identiteta*, „Anali hrvatskog politološkog društva” 2007, br. 4, s. 204.

⁵ I. Lučić, *Bosna i Hercegovina od prvih izbora do međunarodnog priznanja*, „Status” 2007, br. 12, s. 189.

(*Vijeće udruženog rada*), Rady Społeczno-Politycznej (*Društveno-političko vijeće*) oraz Rady Gmin (*Vijeće opština*). Nowym organem była kolejalna „głowa” republiki – Prezydium Republiki (*Predsjedništvo SR BiH*), którą tworzyło dziewięciu członków: ośmiu wybierała Skupszcina, a ostatnim był z urzędu przewodniczący SK BiH. Natomiast funkcje rządu pełniła Rada Wykonawcza⁶.

Ciekawym, a przy tym bardzo ważnym, rozwiązaniem był konstytucyjny wymóg proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych narodów w skupszcinach wspólnot społeczno-politycznych. Takie postanowienie wynikało z chęci utrzymania równej reprezentacji Muzułmanów, Serbów i Chorwatów na wszystkich poziomach władzy w republice. Za język urzędowy uznano serbsko-chorwacki (względnie chorwacko-serbski) w wersji ijekawskiej, stosowanej od wieków na tym terytorium, z możliwością użycia łacinki lub cyrylicy. Równie interesujące – biorąc pod uwagę realia państwa komunistycznego – było odwołanie się w republikańskiej ustawie zasadniczej do kwestii wyznaniowych. Ustrojodawca zagwarantował prawo do wyznawania religii i tworzenia wspólnot, jednakże z zastrzeżeniem, że nie będzie się ich wykorzystywać w celach politycznych⁷.

W kolejnych latach kilkakrotnie nowelizowano konstytucję Socjalistycznej Republiki Bośni i Hercegowiny (1976, 1981 oraz 1984). Nie były to jednakże zmiany o charakterze fundamentalnym, gdyż odnosiły się głównie do zakresu odpowiedzialności społeczno-politycznej oraz procesów podejmowania decyzji, jak też rotacji na kierowniczych stanowiskach we władzach⁸. Zdynamiczowanie procesu nowelizacji ustawy zasadniczej nastąpiło na przestrzeni 1989 r., gdy zmiany uległy regulacje dotyczące rozwiązań społeczno-ekonomicznych, ale także politycznych. Parlament w Sarajewie zdecydował wówczas m.in. o przywróceniu bezpośrednich wyborów do rad wspólnot społeczno-politycznych (opartych na listach otwartych, tajnym głosowaniu i z liczbą kandydatów większą niż liczba mandatów) oraz odniósł się do zasady przestrzegania prawa jako fundamentu stabilności społeczeństwa i zrównoważonego rozwoju demokracji⁹.

Najważniejsze dla przebudowy systemu politycznego w duchu demokratyzacji były zmiany wprowadzone do republikańskiej ustawy zasadniczej w dniu 31 lipca 1990 r. (*Ustavni amandmani LIX–LXXX*). Głębokiej nowelizacji poddana została zarówno normatywna część konstytucji, jak i rozbudowany wstęp. Zgodnie z nowymi postanowieniami Socjalistyczna Republika Bośni i Hercegowiny miała stać się demokratycznym, suwerennym państwem równoprawnych obywateli, narodów Bośni i Hercegowiny – Muzułmanów, Serbów i Chorwatów oraz przedstawicieli innych narodowości i grup etnicznych. Z treści konstytucji wykreślono

⁶ Na podstawie: *Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine s Ustavnim amandmanima I–XIX i registrom pojmoa*, Sarajevo 1985.

⁷ *Tamże*.

⁸ O. Ibrahimagić, *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1998, s. 39.

⁹ O. Ibrahimagić, S. Kurtćehajić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2002, s. 142–143.

sformułowania odnoszące się do socjalistycznego i samorządowego charakteru państwa. Wyraźnie potwierdzona została jednolitość i niepodzielność terytorium republiki, a jednocześnie podniesiono wymogi, które trzeba było spełnić w ewentualnym procesie zmiany jej granic – zgoda 2/3 wyborców uprawnionych do głosowania wyrażona w referendum zastąpiła wymaganą poprzednio wolę parlamentu i mieszkańców danego obszaru¹⁰.

Głębokiej przebudowie poddana została struktura organów władzy. W jej wyniku Bośnia i Hercegowina otrzymała wyjątkowy na obszarze Jugosławii parlament bikameralny. Nie do końca jasne są przyczyny podjęcia takiej decyzji. Mirjana Kasapović twierdzi, że najprawdopodobniej podstawą była skomplikowana struktura narodowościowa w Bośni i Hercegowinie, ale brakuje dowodów na potwierdzenie tej hipotezy¹¹. Z kolei Andrew R. Corin wskazuje na różnice między głównymi partiami muzułmańskimi i serbskimi – przedstawiciele tych pierwszych domagali się utworzenia jednej izby (co byłoby korzystne dla nich z punktu widzenia najliczniejszego narodu), a Serbowie żądali struktury dwuizbowej, która miała być właściwsza w wielonarodowej republice¹².

Ostatecznie deputowani do Skupstiny postanowili, że parlament będzie się składać z Rady Obywatelskiej (*Vijeće građana*) oraz Rady Gmin (*Vijeće općina*). Do obu izb parlamentu przewidziano wybory bezpośrednie, powszechne i tajne. Prezydium Republiki również zmieniło liczebność (siedmiu członków zamiast dziewięciu) oraz sposób wyboru (elekcja tajna, powszechna i bezpośrednia w miejsce decyzji Skupstiny). Tym samym kolegialna głowa państwa zaczęła ponosić podwójną odpowiedzialność – poza parlamentem także przed wyborcami. Zmiany nie ominęły centralnego organu władzy wykonawczej. Dotychczasową Radę Wykonawczą zastąpił rząd, przy którego tworzeniu ustrojodawca przewidział konieczność współpracy Skupstiny i Prezydium¹³.

Wielonarodowość Bośni i Hercegowiny ponownie została uwzględniona w rozwiązaniach dotyczących konstytucyjnego systemu organów władzy republikańskiej. Muzułmanie, Serbowie i Chorwaci oraz przedstawiciele innych narodowości mieli być w nich reprezentowani proporcjonalnie do liczebności, a odchylenie nie mogło być większe niż 15%. Zasada dotyczyła zarówno instytucji lokalnych, jak i centralnych. Stąd np. w Prezydium ordynacja przeznaczała po dwa miejsca dla narodów konstytutywnych i jedno dla przedstawiciela pozostałych grup etnicznych. W celu wymuszenia przestrzegania powyższych proporcji ustrojodawca powołał specjalny organ – Radę ds. zapewnienia równouprawnie-

¹⁰ Tamże, s. 144; por. Š. Lejlić, *Ustavno pravo*, Sarajevo 1999, s. 62.

¹¹ M. Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005, s. 167–168.

¹² A.R. Corin, *Citizens vs. Nations as a Source of Political Legitimacy: Studying the Causes of Conflict in the Former Yugoslavia*, s. 31, <http://humanrights.unconn.edu> (dostęp 28 XI 2011).

¹³ O. Ibrahimagić, S. Kurtćehajić, *dz. cyt.*, s. 144.

nia narodów i narodowości Bośni i Hercegowiny (*Savjet za pitanje ostvarivanja ravnopravnosti naroda i narodnosti Bosne i Hercegovine*). Możliwość składania wniosków przed Radą miała grupa co najmniej 20 deputowanych, jeżeli uznali oni, że projekt jakiegoś aktu narusza prawa któregoś narodu¹⁴.

Warto zwrócić uwagę na poważny dylemat, związany z multietnicznością w Bośni i Hercegowinie. Otóż kryzys w łonie SKJ przyspieszył proces kształtowania się niezależnych organizacji politycznych, łamiących monopol komunistów. W warunkach bośniacko-hercegowińskich od samego początku najważniejszą rolę w tym procesie zaczęła odgrywać kwestia przynależności narodowej. Ponieważ chciano uniknąć ukształtowania się takiej sceny partyjnej, na której dominującym wyróżnikiem byłoby pochodzenie, jeszcze w marcu 1990 r. przyjęto nowelizację ordynacji wyborczej, zakazującą tworzenia partii na zasadzie etnicznej. Powyższe rozwiązanie zostało jednak uznane przez Sąd Konstytucyjny w Sarajewie za sprzeczne z republikańską ustawą zasadniczą, gdyż – zdaniem sędziów – naruszało prawo obywateli do swobodnego zrzeszania się. Ten wyrok pozwolił na legalne zakładanie partii o charakterze czysto mononarodowym¹⁵. Na marginesie warto dodać, że kierownictwo SK BiH bardzo długo w ogóle nie zgadzało się na wprowadzenie systemu wielopartyjnego, zamiast niego proponując „pluralizm w ramach partii komunistycznej” lub „pluralizm niepartyjny”¹⁶. Dopiero wspomniana już, lipcowa zmiana konstytucji ostatecznie rozstrzygnęła ten problem.

Wprowadzone w ciągu 1990 r. nowelizacje rozpoczęły proces transformacji ustrojowej w Bośni i Hercegowinie. Zmiany odnoszące się do zakresu kompetencji republiki i struktury jej organów przyczyniły się do porzucenia zasady jednolitości władzy państwowej, typowej dla państw socjalistycznych. Równocześnie okazały się – poniekąd wbrew woli znacznej części głoszących za ich wprowadzeniem – krokiem w stronę uzyskania coraz większej niezależności w ramach Jugosławii.

U progu wojny. Kryzys instytucjonalno-prawny

Najważniejsze dla przyszłości Bośni i Hercegowiny okazały się jesienne wybory powszechne, pierwsze mające charakter prawdziwie rywalizacyjny i demokratyczny. Przeprowadzone 19 listopada 1990 r., przyniosły zdecydowane

¹⁴ O. Ibrahimagić, *Savremeni ustavni položaj naroda u BiH*, „Znakovi vremena” 2003, br. 18–19, s. 28–29.

¹⁵ F. Bieber, *Bosna i Hercegovina poslije rata. Politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008, s. 29.

¹⁶ I. Lučić, *dz. cyt.*, s. 189.

zwycięstwo trzem ugrupowaniom nacjonalistycznym – muzułmańskiej Partii Akcji Demokratycznej (SDA), Serbskiej Partii Demokratycznej (SDS) oraz Chorwackiej Wspólnocie Demokratycznej (HDZ BiH). Partie te zdominowały zarówno obie izby Skupstiny (łącznie 202 mandaty na 240 do zdobycia), jak i Prezydium (miejsce przeznaczone dla przedstawiciela spoza narodów konstytutywnych zdobył kandydat SDA) oraz organy przedstawicielskie w samorządzie lokalnym (na 109 gmin aż w 104 partie nacjonalistyczne uzyskały bezwzględną lub względną większość)¹⁷.

Wkrótce po wyborach dokonano podziału najwyższych stanowisk w republice. Na czele Prezydium stanął Muzułmanin Alija Izetbegović, lider SDA¹⁸. Zgodnie z obowiązującymi regułami pozostałe najważniejsze funkcje musiały przypaść przedstawicielom innych narodów konstytutywnych. I tak na czele Skupstiny stanął Serb Momčilo Krajišnik, a kierowanie rządem powierzono Chorwatowi Jure Pelivanowi. Co istotne, formalnie nie zawarto żadnego porozumienia koalicyjnego. Współpraca między partiami nacjonalistycznymi ograniczyła się wyłącznie do partnerstwa, polegającego na podziale stanowisk w organach władzy¹⁹. Ustalono nawet w tym celu odpowiednie proporcje – na każde pięć miejsc dla SDA miały przypadać cztery dla SDS i trzy dla HDZ BiH. Skutkiem takiego porozumienia stała się „terytorializacja władzy na podstawie czynnika etnicznego”²⁰, która przyczyniła się do ograniczenia współpracy w organach republikańskich władz i postępującego procesu dezintegracji Bośni i Hercegowiny.

Już podczas pierwszych obrad parlamentu doszło do sporów na tle narodowym, które stanowiły wstęp do szybko postępującego paraliżu organów władzy. Jeden z serbskich delegatów zażądał wydrukowania przysięgi poselskiej cyrylicą, deputowani HDZ BiH złożyli wniosek o tłumaczenie materiałów parlamentarnych na „chorwacki język literacki”²¹, a przedstawiciele SDA domagali się drukowania tekstów w alfabecie łacińskim, ale „z uwzględnieniem bośniacko-hercegowińskiej specyfiki”²². Z czasem rozbieżności stawały się coraz poważniejsze, a szczególnie dotyczyło to wizji przyszłości republiki. Izetbegović

¹⁷ S. Arnaudović, *Političko predstavlanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009, s. 529–546.

¹⁸ Wprawdzie to nie on zdobył najwięcej głosów w wyborach, ale ich faktyczny zwycięzca, Muzułmanin Fikret Abdić, zamiast przyjęcia funkcji przewodniczącego Prezydium wolał skupić się na własnej działalności biznesowej.

¹⁹ N. Saračević, *Parlamentarna skupština*, [w:] *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, ur. S. Gavrić, D. Banović, C. Krause, Sarajevo 2009, s. 185.

²⁰ M. Pejanović, *Osnovne karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989–2003*, „Pregled” 2005, br. 1–2, s. 58.

²¹ R. Dodig, *Bosanskohercegovački panoptikum 1990. iz hrvatskog kuta*, „Status” 2004, br. 3, s. 50–51.

²² I. Lučić, *dz. cyt.*, s. 191.

opowiadał się za utrzymaniem jedności terytorialnej Bośni, łącznie z opcją walki zbrojnej, i mocno naciskał na afirmację suwerenności. Z kolei lider SDS, Radovan Karadžić, był zdeklarowanym zwolennikiem utrzymania Jugosławii opartej na strukturze federalnej. Przywódcy HDZ BiH domagali się natomiast poszanowania praw narodu chorwackiego do samostanowienia, z wykorzystaniem opcji przyłączenia terenów zamieszkałych przez ludność chorwacką do „macierzy”²³. Właściwie jedynym możliwym kompromisowym wariantem była decentralizacja republiki, ale w tym przypadku na drodze do porozumienia stało nieprawdopodobne wręcz wymieszanie etniczne Bośni i Hercegowiny i brak wyraźnych granic między terytoriami poszczególnych narodów²⁴.

Nacjonaliści stali się w pełni „gospodarzami parlamentu”, ale „przyjacielska doktryna wrogości”, jak nazwał ówczesne relacje między partiami Nerzuk Ćurak, uniemożliwiła podejmowanie jakichkolwiek poważnych decyzji²⁵. I tak już ograniczona współpraca uległa dalszemu osłabieniu pod koniec stycznia 1991 r. Deputowani SDA zażądali wniesienia pod obrady Skupsztiny projektu *Deklaracji o suwerenności państwowej i niepodzielności Republiki Bośni i Hercegowiny* (*Deklaracija o državnoj suverenosti i nedjeljivosti Republike Bosne i Hercegovine*). Zaproponowali także uchwalenie ustawy konstytucyjnej, która określiłaby nazwę i symbole państwowe. Wobec ostrego sprzeciwu posłów SDS propozycje nie znalazły się w porządku obrad. Podobne kroki były podejmowane na kolejnych posiedzeniach Skupsztiny, spotykały się jednak z niezmienną reakcją Serbów. Dylematy wokół *Deklaracji* bezpośrednio zapoczątkowały najpoważniejszy kryzys polityczny, odnoszący się do przyszłości Bośni i Hercegowiny, zakończony ostatecznie rozkładem instytucji republikańskich i wojną. Jak słusznie zauważa Muhamed Filipović, przyczyny pogłębiających się różnic między najważniejszymi podmiotami sceny politycznej leżały w tym, że „w samej Bośni i Hercegowinie, gdzie klęska komunizmu była najwyraźniejsza i oczywista, [...] do władzy doszła absolutnie problematyczna koalicja partii, które działały wspólnie tylko w celu zburzenia dotychczasowego systemu. Nie miały przy tym w najmniejszym nawet wymiarze wspólnego programu politycznego, który zagwarantowałby spokój potrzebny państwu w tranzycji”²⁶.

Szczytowy okres konfliktu politycznego nastąpił w październiku 1991 r. W połowie tego miesiąca rozpoczęło się kolejne posiedzenie Skupsztiny, na którym po raz wtóry głównym problemem stała się *Deklaracja o suwerenności państwowej i niepodzielności Republiki Bośni i Hercegowiny*. Przed obradami podjęte zostały jeszcze rozmowy ostatniej szansy między działaczami SDA i SDS

²³ M.J. Zacharias, *Komunizm – federacja – nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991*, Warszawa 2004, s. 497.

²⁴ F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 34.

²⁵ N. Ćurak, *Obnova bosanskih utopija*, Sarajevo–Zagreb 2006, s. 21.

²⁶ M. Filipović, *Pitanje o povodima i uzrocima rata na tlu bivše Jugoslavije 1991.–1995. godine*, „Status” 2004, br. 3, s. 56.

odnośnie do prawa republiki do samostanowienia, ale nie doprowadziły one do zbliżenia. Deputowani SDS 15 października opuścili posiedzenie Skupsztiny, a posłowie SDA, HDZ BiH i kilku innych mniejszych partii przyjęli *Deklarację*²⁷. Przyjęcie tej niezwykle ważnej uchwały nastąpiło w kontrowersyjnych okolicznościach, gdyż przewodniczący obradom Serb M. Krajišnik ogłosił zakończenie posiedzenia i opuścił salę, po czym deputowani muzułmańscy i chorwaccy natychmiast wznowili obrady, którymi pokierował Chorwat Mariofil Ljubić²⁸.

W obliczu wyraźnych oznak ostatecznego rozpadu Jugosławii (wojna w Chorwacji, niemal pełna suwerenność Słowenii) oraz częściowego serbskiego bojkotu władz centralnych w Sarajewie, rząd Bośni i Hercegowiny 20 grudnia 1991 r. podjął decyzję o rozpoczęciu starań o ogłoszenie pełnej niepodległości republiki. Wkrótce projekt został dopracowany, gdyż uwzględniono w nim wytyczne przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej, a także postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE oraz kilku innych deklaracji i porozumień²⁹. Ostatecznie posłowie muzułmańscy i chorwaccy na posiedzeniu Skupsztiny w dniu 25 stycznia 1992 r. podjęli decyzję o rozpianiu referendum w sprawie statusu Bośni i Hercegowiny³⁰. W planowanym na dwa dni głosowaniu (29 lutego – 1 marca) postawione zostało pytanie: „Czy jest Pan (Pani) za suwerenną i niepodległą Bośnią i Hercegowiną, państwem równoprawnych obywateli, narodów Bośni i Hercegowiny – Muzułmanów, Serbów, Chorwatów i przedstawicieli innych narodów, którzy w niej żyją?” W referendum uczestniczyło ostatecznie 64,31% uprawnionych – przede wszystkim Muzułmanów i Chorwatów, gdyż Serbowie w większości je zbojkotowali (z wyjątkiem części przedstawicieli tego narodu, która mieszkała w dużych miastach i nie poczuwała się do nacjonalistycznej retoryki)³¹. Na podstawie wyników głosowania, w dniu 3 marca 1992 r. władze Bośni i Hercegowiny skierowały do wspólnoty międzynarodowej apel o uznanie jej niepodległości. Co warte podkreślenia – ani Prezydium Republiki, ani Skupsztina nigdy formalnie nie ogłosiły niepodległości Bośni i Hercegowiny, co można uznać za poważny błąd czołowych polityków SDA i HDZ BiH, na co zwracali uwagę kontestujący ten akt serbscy liderzy³².

²⁷ I. Lučić, *dz. cyt.*, s. 201.

²⁸ A.R. Corin, *dz. cyt.*, s. 54.

²⁹ Š. Lejlić, *dz. cyt.*, s. 63. Szczególną rolę odegrała tzw. komisja Badintera, której zadaniem była ocena zasadności żądań uznania niepodległości przez niektóre z jugosłowiańskich republik. To ona nalegała na przeprowadzenie referendum w Bośni i Hercegowinie. Zob.: *Mišljenje Arbitražne komisije o procesu raspada i o kriterijima za prestanak postojanja bivše SFRJ*, „Politička misao” 1996, br. 1, s. 169.

³⁰ *Odluka o raspisivanju republičkog referenduma za utvrđivanje statusa Bosne i Hercegovine*, za: D. Čaušević, *Pravno-politički razvitak Bosne i Hercegovine. Dokumenti sa komentarima*, Sarajevo 2005, s. 511.

³¹ I. Lučić, *dz. cyt.*, s. 204.

³² A.R. Corin, *dz. cyt.*, s. 60.

Wielość systemów, czyli Bośnia i Hercegowina w okresie wojny

Apel o uznanie niepodległości, wystosowany przez władze w Sarajewie, przyniósł ostateczny kres istnieniu – funkcjonującego do tej pory przynajmniej pod względem formalnym – jednolitego systemu prawnokonstytucyjnego na obszarze całej republiki. Już wcześniej zaczęły kształtować się konkurencyjne ośrodki władzy, jednak wciąż można było mówić o pewnych więzach instytucjonalnych. Jako pierwsi proces podziału rozpoczęli Serbowie jesienią 1991 r. Po opuszczeniu przez większość serbskich posłów sali obrad parlamentu republikańskiego, w dniu 24 października ogłoszono powstanie nowego, monoetnicznego organu ustawodawczego – Skupsztiny Narodu Serbskiego w Bośni i Hercegowinie (*Skupština srpskog naroda u Bosni i Hercegovini*). Następnie zapadła decyzja o przeprowadzeniu wśród członków tego narodu plebiscytu na temat zerwania więzi z władzami w Sarajewie. Planowano przeprowadzenie głosowania w tych gminach, gdzie Serbowie – jak uważano – stanowili większość, w tym przede wszystkim na obszarach tzw. serbskich rejonów autonomicznych (SAO)³³. Przy wysokiej frekwencji zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za usamodzielnieniem, co przyczyniło się do podjęcia uchwały o powołaniu Serbskiej Republiki Bośni i Hercegowiny (*Srpska Republika Bosna i Hercegovina*). Uroczyste ogłoszenie powstania quasi-państwa nastąpiło 9 stycznia 1992 r. w budynku Skupsztiny Republiki Bośni i Hercegowiny. W sierpniu tego samego roku doszło do oficjalnej zmiany nazwy na Republika Serbska³⁴.

Również jesienią 1991 r. podobne do serbskich kroki podjęli Chorwaci, mieszkający w zachodniej Hercegowinie, ogłaszając 18 listopada powstanie Chorwackiej Wspólnoty Herceg-Bośni (*Hrvatska zajednica Herceg Bosna*, HZHB). W zamiśle założycieli twór ten miał odgrywać rolę przede wszystkim obronną przed serbskimi atakami – w dniu powołania padł Vukovar, miasto-symbol chorwackiego oporu. Liderzy HZHB nie zadeklarowali więc zerwania z Sarajewem, przynajmniej do momentu, gdy „Bośnia i Hercegowina zachowa suwerenność państwową w stosunku do byłej lub jakiegokolwiek innej Jugosławii”³⁵. W ten sposób na obszarach pod kontrolą HDZ BiH oraz SDS powstały dwa monoetniczne regiony, które wkrótce stały się głównym elementem wojennych para-państw³⁶.

Każdy z wymienionych powyżej bytów politycznych – Republika Bośni i Hercegowiny, Republika Serbska i Chorwacka Wspólnota Herceg-Bośnia – funkcjonował według innych, niezależnych od siebie podstaw ustrojowych.

³³ S. Mrduljaš, *Prostorno-demografski rezultati srpske velikodržavne agresije u Bosni i Hercegovini krajem 1992.*, „Časopis za suvremenu povijest” 2009, br. 1, s. 204.

³⁴ S. Jovičić, *Sličnosti i razlike: RS i BiH od prije deset godina*, „Sudbine dejtonske BiH i Republika Srpska”, „Nova srpska politička misao”, 2 II 2008, <http://www.nspm.rs>.

³⁵ I. Lučić, *dz. cyt.*, s. 203.

³⁶ F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 29.

W czasie działań wojennych dokonywano w obowiązujących regulach prawnych licznych zmian, a nawet tworzone nowe struktury, oparte na pośpiesznie uchwalanych przez różnego typu organy kolegialne aktach.

Na początku 1992 r. jedynym prawnie uznanym na arenie międzynarodowej podmiotem była Republika Bośni i Hercegowiny. W jej władzach dominowali przedstawiciele dwóch narodów – Muzułmanów i Chorwatów, co stało się szczególnie widoczne po ostatecznym opuszczeniu Prezydium przez dwoje serbskich członków (Biljanę Plavšić oraz Nikolę Koljevicia), co nastąpiło w dniu 7 kwietnia. Do dalszego funkcjonowania tego naczelnego organu władzy konieczne stało się uzupełnienie składu. Po przeprowadzonych konsultacjach, na wolne miejsce powołano polityków, którzy w wyborach w 1990 r. wśród mieszkańców narodowości serbskiej zajęli kolejne miejsca. W ten sposób 13 lipca 1992 r. członkami Prezydium stali się Nenad Kecmanović oraz Mirko Pejanović. W przeciwieństwie do B. Plavšić oraz N. Koljevicia nie wywodzili się z SDS, ale reprezentowali „Blok opozycyjny” multietnicznych partii obywatelskich³⁷. Jednym z najważniejszych warunków postawionych przez przedstawicieli „Bloku” było przyjęcie *Platformy o funkcjonowaniu Prezydium w warunkach wojennych*. Dokument ten składał się z sześciu części. Poruszono w nim najważniejsze kwestie ustrojowe, polityczne, społeczne oraz ekonomiczne. Jak pisze M. Pejanović, „Platforma miała charakter dokumentu polityczno-konstytucyjnego, w którym znajdowała się recepta na przyszłość Bośni i Hercegowiny w tym bardzo ciężkim, wojennym okresie dla państwa”³⁸.

Oprócz kwestii związanej z uzupełnieniem składu Prezydium Republiki, istotny okazał się problem działalności organów władzy w czasie wojny. W obliczu częściowego paraliżu prac parlamentu, w sposób naturalny na pierwsze miejsce wysunęły się organy władzy wykonawczej, a przede wszystkim wspomniane Prezydium. Ustawa zasadnicza z 1974 r. sankcjonowała takie rozwiązanie. Aby zgodnie z konstytucją kolegialna głowa państwa mogła wydawać dekrety z mocą ustaw, konieczne było ogłoszenie stanu wojennego (*ratno stanje*), co nastąpiło 20 czerwca 1992 r.³⁹ Od tej chwili Prezydium obradowało w poszerzonym składzie, obejmującym oprócz siedmiu dotychczasowych członków także przewodniczącego parlamentu, premiera oraz szefa sztabu Armii Republiki Bośni i Hercegowiny (ARBiH). Uzyskało także dodatkowe uprawnienia, gdyż przejęło kompetencje legislacyjne należące do parlamentu. Jednocześnie mandat członków Prezydium ulegał przedłużeniu do momentu, gdy możliwe stało się przeprowadzenie następnej elekcji w warunkach pokojowych⁴⁰.

³⁷ M. Pejanović, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo 2005, s. 67.

³⁸ *Tamże*, s. 71.

³⁹ D. Abazović [i in.], *Ethnic Mobilization in Bosnia and Herzegovina*, Bolzano 2007, s. 34.

⁴⁰ *Tamże*.

W krótkim czasie Prezydium kilkakrotnie wykorzystało swoje nowe kompetencje – siedem razy nowelizowało konstytucję i przyjęło jedną ustawę konstytucyjną⁴¹. Gdy doda się do tego liczne wcześniejsze zmiany, dokonane jeszcze przez Skupsztinę, to powstaje obraz mocno eklektycznego aktu prawnego. Ten niekorzystny stan rzeczy został uporządkowany poprzez przygotowanie jednolitego tekstu Konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny, co nastąpiło na posiedzeniu Prezydium w dniu 24 lutego 1993 r.⁴²

Zgodnie z art. 1 Bośnia i Hercegowina miała być państwem równoprawnych obywateli i narodów – Muzułmanów, Serbów i Chorwatów oraz członków innych narodów, którzy w niej zamieszkują. Utrzymana została zasada proporcjonalnej reprezentacji etnicznej we wszystkich organach władzy i na wszystkich jej poziomach (art. 3). Językiem urzędowym miał pozostać serbsko-chorwacki, względnie chorwacko-serbski w wersji ijekawskiej, przy czym łacinka i cyrylica zachowały równy status jako alfabety (art. 4). W art. 91 ustrojodawca podkreślił swobodne prawo obywateli do wyznawania dowolnej wiary, ale z zastrzeżeniem, że zabronione jest sprzeczne z prawem wykorzystywanie religii oraz tworzenie na jej bazie organizacji politycznych.

W artykule 206 jednolitego tekstu konstytucji podkreślano ważną rolę Skupsztiny, która dysponowała szerokimi kompetencjami ustawodawczymi, kontrolnymi oraz kreacyjnymi. Parlament miał zachować strukturę bikameralną, składając się ze 130-osobowej Rady Obywatelskiej (*Vijeće građana*) oraz Rady Gmin (*Vijeće opština*), której liczebność miała zależeć od liczby jednostek najniższego szczebla samorządu (art. 208). Przewidziano utrzymanie Rady ds. zapewnienia równouprawnienia narodów Bośni i Hercegowiny, składającej się w jednakowej liczbie z posłów reprezentujących narody konstytucyjne oraz odpowiedniej liczby przedstawicieli pozostałych narodowości (art. 215).

W systemie organów władzy państwowej szeroki zakres kompetencji przewidziano dla Prezydium. Ten siedmioosobowy organ miał być wyłaniany w elekcji powszechnej i bezpośredniej, na cztery lata. Jego uprawnienia koncentrowały się głównie na polityce zagranicznej oraz bezpieczeństwie państwa (art. 219). Biorąc pod uwagę ówczesne „wojenne okoliczności”, najważniejszą kompetencją Prezydium pozostawało prawo wydawania na wniosek rządu lub z własnej inicjatywy dekretów z mocą ustaw, w przypadku gdy ogłoszony został stan wojenny lub nadzwyczajny. Wprawdzie konstytucja nakazywała, aby wszystkie wydane dekryty zostały zatwierdzone przez Skupsztinę, gdy tylko będzie mogła się zebrać, jednak to właśnie Prezydium stało się bezwzględnie najważniejszym, legalnie działającym, gdy weźmie się pod uwagę ciągłość funkcjonowania, organem władzy Republiki Bośni i Hercegowiny.

⁴¹ E. Šarčević, *Ustav i politika. Kritika etničkih ustava i postrepublikog ustavotvorstva u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 1997, s. 22.

⁴² *Odluka o utvrđivanju prečišćenog teksta Ustava Republike Bosne i Hercegovine*, „Službeni list RBiH” 1993, br. 5.

Opublikowany na początku 1993 r. tekst jednolity Konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny mógł sugerować, że na obszarze kontrolowanym przez wojska podlegające władzom w Sarajewie funkcjonowały multietniczne organy władzy państwowej, a prawa i wolności obywateli są przestrzegane niezależnie od ich przynależności etnicznej czy religijnej. Praktyka była jednak odmienna, gdyż realna władza w Republice Bośni i Hercegowinie należała wyłącznie do liderów muzułmańskich – A. Izetbegovicia i małej grupki skupionych wokół niego ministrów wywodzących się z SDA⁴³.

Omówione powyżej rozwiązania prawno-ustrojowe obowiązywały do marca 1994 r., gdy zawarte zostało porozumienie waszyngtońskie między stroną bośniacką⁴⁴ i chorwacką. Na jego podstawie powołano do życia Federację Bośni i Hercegowiny, obejmującą tereny pozostające pod kontrolą ARBiH oraz Chorwackiej Rady Obrony (HVO). Fundamentem prawnym funkcjonowania nowego tworu stała się Konstytucja Federacji Bośni i Hercegowiny, przyjęta przez Skupsztinę Ustrojodawczą, którą powołano na mocy specjalnie uchwalonej ustawy konstytucyjnej (*Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike BiH*). Postanowiono w niej, że prawo do zasiadania w Skupstini będą mieli ci wszyscy deputowani wyłonieni w wyborach w 1990 r., których mandat nie wygasł⁴⁵. Takie podejście dało możliwość udziału w obradach tylko Bośniakom i Chorwatom, eliminując Serbów. Ustawa konstytucyjna uregulowała również kwestię relacji między organami Republiki Bośni i Hercegowiny a nowo powołanymi instytucjami federacji. Do momentu podpisania porozumienia pokojowego, które zakończyłoby wojnę, wszystkie dotychczasowe organy pełniły formalnie podwójną funkcję⁴⁶. Đuro Globlek podkreśla, że taki stan rzeczy był wynikiem przejściowego charakteru federacji, co wymagało pewnej dozy rozwiązań o charakterze paralelnym⁴⁷.

Przegłosowana 30 marca 1994 r. konstytucja była owocem zakulisowych rozmów prowadzonych przez dyplomatów z USA i UE. Jej założeń nie omawiano na forum publicznym ani tym bardziej nie poddano ocenie ze strony obywateli. Najważniejsze okazało się szybkie zakończenie konfliktu bośniacko-chorwackiego i dla osiągnięcia tego celu poświęcono niektóre zasady, które muszą stanowić fundament państwa demokratycznego. Przejawem takiego podejścia stało się definitywne odrzucenie zasadniczej roli abstrakcyjnego obywatela na rzecz narodów jako najważniejszych nosicieli suwerennej władzy⁴⁸.

⁴³ D. Chandler, *Bosnia. Faking Democracy after Dayton*, London 2000, s. 42.

⁴⁴ We wrześniu 1993 r. zmieniono oficjalną nazwę tego narodu z muzułmańskiego na bośniacki (*bošnjački*).

⁴⁵ E. Šarčević, *dz. cyt.*, s. 42.

⁴⁶ *Tamże*, s. 43.

⁴⁷ Đ. Globlek, *Washingtonski sporazum*, „Hijatus – Časopis za društvena pitanja i kulturu demokracije” 1995, br. 1, s. 8.

⁴⁸ E. Šarčević, *dz. cyt.*, s. 42.

Federacja Bośni i Hercegowiny stała się państwem dwóch narodów konstytutywnych – Bośniaków i Chorwatów (art. I/1)⁴⁹. Serbów pozbawiono równoprawnego statusu, gdyż zostali potraktowani jako pozostali (*ostali*). Skrajny przypadek nierówności stanowiła procedura podejmowania decyzji w niższej izbie parlamentu – Izbie Przedstawicielskiej (*Zastupnički dom*)⁵⁰, gdzie tylko posłowie bośniaccy lub chorwaccy mogli odwołać się do procedury ochrony życiowych interesów, co powodowało praktyczne zablokowanie postępowania (art. IV.A/18). Tym samym mogło dojść do sytuacji, że przyjęto by projekt ustawy naruszający prawa np. Serbów, natomiast próba podobnego rozwiązania wobec Bośniaków i Chorwatów skończyłaby się wstrzymaniem prac.

Równie niedemokratyczne rozwiązania, opierające się na dominacji czynnika etnicznego nad obywatelskim, przyjęto w organach władzy wykonawczej⁵¹. Prawo do wystawiania kandydatów na urząd prezydenta i wiceprezydenta mieli tylko posłowie chorwaccy i bośniaccy (art. IV.B/2), natomiast w skład rządu mogli wchodzić jedynie ministrowie z narodów konstytutywnych (art. IV.B/4). Każdy szef resortu posiadał zastępcę, obligatoryjnie reprezentującego drugi naród konstytutywny⁵². Równy pod względem liczbowym udział Bośniaków i Chorwatów przewidziano także w strukturach władzy sądowniczej (art. IV.C/VI), a nawet w policji sądowej (art. IV.C/8).

Skomplikowany system organów władzy państwowej, obowiązujących w nim procedur, w połączeniu z wprowadzoną jednocześnie strukturą federalną (podział na kantony) oraz głęboką nieufnością panującą między czołowymi politykami obu narodów konstytutywnych od samego początku groził paraliżem działalności państwa i stawał pod olbrzymim znakiem zapytania sens istnienia takiego systemu politycznego. Brak woli współpracy wynikał w dużej mierze z tego, że obie strony zostały zmuszone do zawarcia porozumienia. Uzgodnienia o charakterze formalnym i tak zresztą były ignorowane, gdyż trudno było zapomnieć Bośniakom i Chorwatom, że wcześniej przez długie miesiące toczyli ze sobą w wielu miejscach krwawe boje (np. o Mostar). Ponadto Chorwaci nie chcieli pogodzić się z koniecznością zakończenia działalności własnych organów autonomicznych, kształtowanych od jesieni 1991 r. w Hercegowinie.

Jak już wspomniano, w początkowym okresie nie doszło do całkowitego zerwania współpracy Chorwatów z Sarajewem. Sytuacja uległa zmianie, gdy 28 sierpnia 1993 r. liderzy HZHB działając wspólnie z przedstawicielami rad

⁴⁹ Opracowanie na podstawie: *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html (dostęp 2 XI 2011).

⁵⁰ Jako izbę wyższą powołano Izbę Narodów (*Dom naroda*), w której skład weszło po 30 posłów bośniackich i chorwackich.

⁵¹ Można je określić mianem etnokracji, czyli reżimu, w którym rola *demosu* jest mniej istotna niż *etnosu*, a o dostępie do pewnych stanowisk, praw wyborczych itp. decyduje pochodzenie etniczne. Szerzej na ten temat zob. O. Yiftachel, *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*, Philadelphia 2006.

⁵² Š. Lejlić, *dz. cyt.*, s. 74.

gmin powołali Chorwacką Republikę Hercegowiny (Hrvatska Republika Hercegovina, HRH-B). W uchwale stwierdzono, że „Republika jest niepodzielnym i jednolitym państwem narodu chorwackiego w Bośni i Hercegowinie” (art. 3), a część kompetencji może realizować w ramach „Związku Republik” (art. 4)⁵³. Organem władzy legislacyjnej w HRH-B miała być Izba Przedstawicielska (*Zastupnički dom*), wykonawczej – rząd, a sądowniczej – niezależne sądy (art. 6). Prezydent miał koncentrować się na funkcji mediacyjnej oraz moderującej, przekazano mu ponadto niezwykle ważną w czasie walk funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych republiki (art. 8). Na obszarze Hercegowiny miały obowiązywać decyzje podjęte do tej pory przez organy Wspólnoty, jak również prawo Republiki Bośni i Hercegowiny, o ile nie było ono sprzeczne (art. 11). Zakładano, że szczegółowe rozwiązania będą uregulowane w nowej ustawie zasadniczej, której jednak nigdy nie uchwalono. Pomimo braku najważniejszego aktu prawnego, w Hercegowinie utworzono prawie wszystkie organy, mechanizmy i atrybuty władzy państwowej: samodzielne wojsko, policję, rząd, sądy, administrację, walutę, media, a nawet oddzielną agencję prasową⁵⁴.

Funkcjonowanie tego parapaństwa było przejawem nacjonalistycznych tendencji czołowych działaczy HDZ BiH. Hercegowina stanowiła próbę realizacji idei „Wielkiej Chorwacji” – niezależność samowładnych władz z siedzibą w Grude była fikcją, ponieważ ich politykę ściśle nadzorowano z Zagrzebia. Jednocześnie krok ten wyrażał obawę przed funkcjonowaniem w państwie, gdzie Chorwaci stanowiliby pod względem liczebnym tylko grupę narodową, w dodatku zepchniętą na margines. Jak pisze Željko Ivanković, „ten bunt wyrażał poczucie chorwackiego *teraz albo nigdy*”⁵⁵. Według liderów HDZ BiH był to „imperatyw i biologiczny warunek przetrwania Chorwatów w Bośni i Hercegowinie”⁵⁶. Jednak separatyzm nie tylko nie przyniósł zamierzonego skutku w postaci wzmocnienia pozycji przetargowej, ale spowodował rozpalenie konfliktu bośniacko-chorwackiego (czego symbolem stało się zniszczenie Mostaru, ogłoszonego stolicą Republiki), a na samowładne władze sprowadził szereg oskarżeń ze strony wspólnoty międzynarodowej, w tym także procesy przed Trybunałem w Hadze⁵⁷.

⁵³ *Temeljna odluka o upostavi i proglašenju Hrvatske Republike Hercegovine* (28.8.1993), [w:] M. Tuđman, I. Bilić, *Planovi, sporazumi, izjave o ustavnim ustrojstvu Bosne i Hercegovine 1991.–1995.*, Zagreb 2005, s. 376–377.

⁵⁴ M. Kasapović, *dz. cyt.*, s. 121. Por.: S. Mrduljaš, *Hrvatska politika unutar Bosne i Hercegovine u kontekstu deklarativnoga i realnoga prostora opsega Hrvatske zajednice / Republike Hercegovine*, „Društvene istraživanja – Časopis za opća društvena pitanja” 2009, br. 4–5.

⁵⁵ Ž. Ivanković, *Hrvatsko-muslimanski rat u ratu*, „Status” 2004, br. 3, s. 60.

⁵⁶ M. Sinanović, *Bosna između Washingtona i Daytona*, Sarajevo 1999, s. 13.

⁵⁷ N. Duvnjak, *On Implementation and Revision of the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, „Bosnian Studies: Journal for research of Bosnian thought and culture” 2008, no. 1, s. 12.

Zupełnie inny efekt przyniosło powołanie serbskiego quasi-państwa, czyli Republiki Serbskiej. Proklamowana 9 stycznia 1992 r., w czasie wojny stała się w pełni niezależnym od Sarajewa bytem państwowym, nieuznanym jednak przez wspólnotę międzynarodową. Gdy z początkiem kwietnia 1992 r. uznano niepodległość Republiki Bośni i Hercegowiny, Serbowie ogłosili opuszczenie nowo utworzonego państwa i przyłączenie ziem zajmowanych przez nich w Bośni do Jugosławii. Pod kontrolą wojsk serbskich separatystów znalazł się obszar 70 z ogólnej liczby 109 gmin, przy czym nie we wszystkich stanowili oni większość.

Fundamentem prawnym funkcjonowania Republiki Serbskiej stała się konstytucja, którą przyjęto 28 lutego 1992 r. Dokonała tego Skupsztina Narodu Serbskiego, złożona z posłów, którzy opuścili jesienią 1991 r. Skupsztinę w Sarajewie. Napisany cyrylicą tekst został opublikowany w połowie marca w Sarajewie⁵⁸. Wczytując się w artykuły ustawy zasadniczej można bez wątplenia stwierdzić, że miało to być monoetniczne państwo narodu serbskiego, zamieszkującego w Bośni i Hercegowinie⁵⁹.

Dominujący wpływ na kształt ustroju mieli działacze SDS, opierający się na retoryce nacjonalistycznej i głoszący hasła o realnym zagrożeniu ze strony Muzułmanów i Chorwatów. Już w art. 1 znalazło się następujące zdanie: „Republika Serbska jest państwem narodu serbskiego oraz obywateli, którzy w niej żyją”⁶⁰. Na pierwszym miejscu postawiono zatem naród, a nie abstrakcyjnego obywatela. Na szczególną uwagę zasługuje również art. 2, w którym stwierdzono: „Terytorium Republiki tworzą obszary okręgów autonomicznych, gmin i innych etnicznie serbskich jednostek, obejmując także terytoria, na których w trakcie II wojny światowej popełniono ludobójstwo na członkach narodu serbskiego”. Powyższe sformułowanie mogło stanowić podstawę prawną dla późniejszych „czystek etnicznych”. Takie groźne w swojej wymowie postanowienia sąsiadowały w konstytucji m.in. z odwołaniami do zasad sprawiedliwości społecznej, rządów prawa, gospodarki rynkowej, systemu wielopartyjnego, wolnych wyborów, samorządu lokalnego, a nawet do ochrony praw mniejszości narodowych (art. 5). Zwłaszcza ta ostatnia gwarancja musi budzić poważne wątpliwości w świetle późniejszych wydarzeń, w tym przede wszystkim zbrodni w Srebrenicy.

Konstytucja Republiki Serbskiej odwoływała się do zastosowania zasady trójpodziału władzy, ale na podstawie art. 8, obowiązującego w trakcie ogłoszonego wówczas stanu wojennego, całość kompetencji parlamentu powierzono prezydentowi, którym został R. Karadžić. Dzięki temu lider SDS przejął kompetencje nie tylko egzekutywy, ale i władzy ustawodawczej. Co zresztą warte podkreślenia, nawet bez nadzwyczajnych uprawnień pozycja ustrojowa prezydenta Republiki Serbskiej była znacząca. Miał prawo m.in. do przedkładania kandydatur

⁵⁸ „Službeni glasnik srpskog naroda u BiH”, br. 3.

⁵⁹ D. Abazović [i in.], *dz. cyt.*, s. 36.

⁶⁰ Na podstawie: *Ustav Republike Srpske*, <http://www.narodnaskupstinars.net/lat/pas/ustav.htm>. Por.: E. Šarčević, *dz. cyt.*, s. 34–40.

na premiera i członków Sądu Konstytucyjnego oraz ogłaszania ustaw. Jego mandat pochodził z wyborów bezpośrednich oraz powszechnych i prezydent nie odpowiadał politycznie przed żadnym innym organem władzy, a jego odwołanie mogło nastąpić tylko w drodze referendum (art. 88). Ustawa zasadnicza Republiki Serbskiej ustanowiła system rządów oparty na silnej prezydenturze, co w wyjątkowych warunkach stanu wojennego i braku realnej opozycji doprowadziło do autorytarnych rządów sprawowanych przez R. Karadžicia.

Kształt systemu politycznego w propozycjach pokojowych

Przedstawione powyżej rozwiązania ustrojowe miały praktyczne zastosowanie na terytorium Republiki Bośni i Hercegowiny w czasie wojny. Oprócz nich powstało jeszcze kilka planów dotyczących kształtu systemu politycznego, które jednak ze względu na opór stron nie doczekały się realizacji. Autorami propozycji byli przede wszystkim zagraniczni negocjatorzy, próbujący powstrzymać krwawe działania zbrojne poprzez przekonanie struktury państwa oraz organów władzy.

Pierwszym planem pokojowym, który został przedstawiony jeszcze przed wybuchem działań zbrojnych, bo w lutym 1992 r., była propozycja José Cutileiro, portugalskiego dyplomaty i specjalnego wysłannika Wspólnoty Europejskiej⁶¹. Próbował on znaleźć takie rozwiązanie, które gwarantowałyby utrzymanie jedności republiki przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw narodów konstytucyjnych. Zgodnie z jego planem, Bośnia i Hercegowina miała stać się państwem federalnym, złożonym z trzech jednostek, utworzonych na bazie kryterium etnicznego. W każdym z podmiotów miał dominować jeden naród, ale przy poszanowaniu praw innych grup. Państwo miało zachować neutralność religijną, przestrzegając rządów prawa i wszystkich zasad, które leżą u podstaw zachodnich demokracji. Przewidziano istnienie dwuizbowego parlamentu, złożonego z Rady Obywatelskiej, która miała reprezentować suwerena (naród), oraz z Rady Jednostek Konstytucyjnych (*Vijeće konstitutivnih jedinica*), w której miały zasiadać równe, identyczne pod względem liczbowym reprezentacje poszczególnych podmiotów. We wszystkich organach administracji oraz w sądownictwie przewidziano proporcjonalny do liczby mieszkańców udział Muzułmanów, Serbów i Chorwatów⁶².

Jako drugą propozycję należy wymienić plan pokojowy opracowany przez Davida Owena oraz Cyrusa Vance'a. Już w trakcie walk, pod koniec października 1992 r. przygotowali oni projekt⁶³, którego założenia przedstawiono stronom kon-

⁶¹ R.C. Nation, *War in the Balkans, 1991–2002*, Carlisle 2003, s. 169.

⁶² *Izjava o principama za novo ustavno uredenje Bosne i Hercegovine*, za: S. Mrduljaš, *Oblik državnog uredenja Bosne i Hercegovine po Cutileirovom planu (18. ožujka 1992.) međunarodne zajednice*, „*Suvremene teme*” 2009, br. 1, s. 54.

⁶³ W. Walkiewicz, *Jugostawia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009, s. 265.

fliktu w styczniu 1993 r. wraz z mapą, na której zaznaczono konkretne rozwiązania podziału terytorialnego. Plan Vance'a–Owena przewidywał podział Bośni i Hercegowiny na dziesięć regionów, określanych mianem kantonów. Według propozycji, trzy z nich miały obejmować gminy z przewagą ludności muzułmańskiej, trzy z dominacją Serbów i także trzy z przewagą Chorwatów. Ostatnim kantonem miało być Sarajewo (5,54%), z przewagą ludności muzułmańskiej⁶⁴.

Według kolejnej propozycji, nazwanej planem Owena–Stoltenberga, Bośnia i Hercegowina miała przekształcić się w unię republik z trzema narodami konstytucyjnymi, których członkowie mieliby prawo do podwójnego obywatelstwa. Każdy podmiot posiadałby własną konstytucję, parlament, rząd oraz niezależny system sądownictwa. Organami wspólnymi byłyby: trzyosobowe Prezydium, nieliczny rząd o ograniczonych kompetencjach oraz jednoizbowy parlament, wybierany w wyborach pośrednich⁶⁵.

Po odrzuceniu planu Owena–Stoltenberga większą presję na uczestników konfliktu wywarła administracja USA, co zakończyło się sukcesem w postaci zawartego porozumienia waszyngtońskiego, zamykającego wojnę bośniacko-chorwacką. Nieudana była natomiast kolejna próba całkowitego zakończenia działań zbrojnych, przedstawiona przez Grupę Kontaktową, tworzoną przez pięć państw (Stany Zjednoczone, Rosja, Francja, Niemcy oraz Wielka Brytania). Propozycja zakładała podział Bośni i Hercegowiny na dwie części – Federację (51%) oraz Republikę Serbską (49%), jednak została odrzucona w referendum przez mieszkańców tej drugiej⁶⁶. Dopiero jesienią 1995 r. udało się zrealizować całościowy projekt zakończenia działań zbrojnych, który przygotowano i parafowano w amerykańskim mieście Dayton.

Podsumowanie

Elementem porozumienia pokojowego stała się nowa konstytucja, będąca zaledwie jednym z aneksów (nr 4) do głównego tekstu porozumienia⁶⁷. Napisana (tylko po angielsku!) przez zachodnich, głównie amerykańskich prawników, uznana została przez strony konfliktu za podstawę nowego, powojennego

⁶⁴ M. Pejanović, *Istorijsko oblikovanje regija i mogućnosti uspostave regionalne strukture Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, „Godišnjak Fakulteta političkih nauka” 2007, br. 7, s. 73–74.

⁶⁵ Z. Jukić, *Planovi ustavnog i teritorialnog preustroja BiH 1992.–2005.*, „Status” 2004, br. 5, s. 67.

⁶⁶ R.C. Nation, *dz. cyt.*, s. 185.

⁶⁷ Jak zauważa Nikola Radovanović, zatwierdzenie nowej konstytucji oznaczało ósmą w nowożytnej historii Bośni i Hercegowiny (od kongresu berlińskiego w 1878 r.) zmianę ustrojową. Zob.: N. Radovanović, *Bosnia and Herzegovina and the „Dayton Process”*, „Südosteuropa Mitteilungen” 2005, Heft 4–5, s. 71.

porządku⁶⁸. Niestety, zamiast stać się aktem głęboko przemyślanym, przedyskutowanym przez specjalistów i poddany pod dyskusję społeczną, opracowana została w ciszy gabinetów, pod presją czasu. Potraktowano ją tylko jako część większej składanki, która umożliwiła zakończenie krwawej wojny. Jej cechą – z punktu widzenia części uczestników konfliktu pozytywną – było usankcjonowanie istniejącego porządku prawno-konstytucyjnego, ukształtowanego w czasie wojny w Republice Serbskiej oraz Federacji Bośni i Hercegowiny.

Parafowanie porozumienia pokojowego w Dayton zakończyło – choć trzeba przyznać, że w mocno kontrowersyjnych okolicznościach⁶⁹ – proces ewolucji systemu politycznego Bośni i Hercegowiny w latach 1990–1995. Nowy ustrój w wielu wymiarach zerwał z wcześniejszymi rozwiązaniami, do tego sam tekst konstytucji pozostaje niejasny, a nawet sprzeczny z niektórymi podstawowymi wartościami współczesnych demokracji (przede wszystkim w zakresie pozabawienia pełnych praw wyborczych tych mieszkańców państwa, którzy nie są ani Bośniakami, ani Serbami, ani Chorwatami). Ponadto wskazać można jego skomplikowany charakter, co powoduje, że w daytońskim systemie politycznym wyróżniamy elementy różnych rozwiązań: półprezydenckiego, parlamentarno-gabinetowego, a nawet rządów zgromadzenia. Wprawdzie najwięcej cech zbliżonych ma z tym pierwszym (wybór głowy państwa w wyborach bezpośrednich i powszechnych oraz szeroki zakres jej kompetencji, dualizm władzy wykonawczej z osłabioną pozycją szefa rządu, a także bikameralny parlament), to jednak trudno uznać go za klasyczny przykład semiprezydencjalizmu, choćby ze względu na „kolegialną głowę państwa”⁷⁰. Eklektyczny charakter systemu rządów jest jednym z czynników, który rzutuje na negatywną całościową ocenę tej „najbardziej nieudanej tranzycji demokratycznej”⁷¹.

⁶⁸ Więcej nt. systemu politycznego zob. np.: P. Osóbka, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011; *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, pod red. M. Gniazdowskiego, Warszawa 2008; *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy. Studia i szkice*, pod red. P. Chmielewskiego i S.L. Szczesio, Łódź 2011.

⁶⁹ Stronami podpisującymi porozumienie byli prezydenci trzech państw – Bośni i Hercegowiny, Serbii oraz Chorwacji, zupełnie pominięto przy tym wolę suwerena (narodu), jak i procedurę zmiany konstytucji obowiązującą w ustawie zasadniczej z 1974 r. Ponadto usankcjonowane zostały skutki „czystek etnicznych” i działań zbrojnych, co naruszyło rezolucję ONZ. Więcej na temat legalności porozumienia w Dayton zob.: J. Rešidović, *Validity of Dayton Peace Agreement in Light of Articles 53 and 64 the Vienna Convention of the Law Treaties*, „Bosnian Studies: Journal for research of Bosnian thought and culture” 2008, no. 1.

⁷⁰ M. Alijević, *Polupredsjednički sistem u Bosni i Hercegovini*, „Društvena istraživanja” 2007, br. 1, s. 141–145.

⁷¹ N. Kecmanović, *Demokratija i protektorat*, „Nova srpska politička misao” 2003, br. 1–4, s. 358.