

*Aleksandra Zdeb*

## **Ustrojowe przesłanki rozpadu Jugosławii. Wzorzec dla Bośni i Hercegowiny?**

Pisząc o Bośni i Hercegowinie (BiH) nie sposób uciec od problematyki jugosłowiańskiej – to dziedzictwo wciąż świeże, które podąża za nią w postaci sloganu „Jugosławia w miniaturze”, choć zdarza się, że badacze odwracają tę kolejność, traktując Jugosławię jako „próbę stworzenia wielkiej, wielokulturowej Bośni”<sup>1</sup>. Nie ulega wątpliwości, że między tymi dwoma tworam odnaleźć można pewne związki – również ustrojowe<sup>2</sup>. Sumantra Bose pisze wręcz wprost, że ramy instytucjonalne Bośni, a także Federacji BiH zostały wyraźnie zapożyczone z konfederacyjnego, konsocjacyjnego modelu ostatniego dwudziestolecia Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ)<sup>3</sup>. Z drugiej strony nie sposób zaprzeczyć, że jedną z przesłanek rozpadu Jugosławii była kwestia niewydolnych rozwiązań ustrojowych. Rodzi to pokusę porównania ustroju SFRJ i BiH, a na jego gruncie próby odpowiedzi na pytanie, czy rozwiązania ustrojowe, a także ich niewątpliwa niewydolność, mają w obydwu wypadkach ten sam charakter? Jeżeli tak, to czy jeżeli już raz zawiodły, mogą stać się podstawą ewentualnego rozpadu Bośni?

Tak postawione pytanie wymaga jednak pewnych wyjaśnień. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że choć tkanka polityczna wypełniająca owe analizowane struktury ustrojowe zostanie odsunięta na dalszy plan, nie oznacza to

---

<sup>1</sup> Raymond Rehnicker pisze, że Bośnia nigdy nie była Jugosławią w miniaturze, a jest jedynie ostatnim fragmentem średniowiecznej Europy. R. Rehnicker, *Definitywne zakończenie średniowiecza*, „Krasnogruda” 1997, nr 6, s. 71.

<sup>2</sup> System kwotowy istniał na terytorium Bośni przed powstaniem SFRJ – po aneksji dokonanej przez Austro-Węgry w 1908 r., Bośnia i Hercegowina otrzymała status prowincji i własny sejm. W konstytucji okrojowanej przez cesarza 17 lutego 1910 r. przewidziano przede wszystkim zwołanie Zgromadzenia Bośniackiego (*Bosanski sabor*), do którego mandaty rozdzielane były według klucza etnicznego, przewidziano również system rotacji na najwyższych stanowiskach. M. Kasapović, *Bosnia and Herzegovina: Consociational or Liberal Democracy?*, „Politička misao” 2005, br. 5, s. 5; F. Bieber, *Bosna i Hercegovina poslije rata. Politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008, s. 16.

<sup>3</sup> S. Bose, *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*, New York 2002, s. 68.

braku świadomości jej istnienia czy też ważności. Chcąc jednak rozważyć jedynie tę wybraną przyczynę rozpadu SFRJ, konsekwentnie należy pozostać przy tematyce rozwiązań ustrojowych, które zostaną sprowadzone do czterech elementów: podziału władzy, udziału podmiotów we władzy związkowej, parytetu narodowo-terytorialnego oraz struktury terytorialnej państwa. Taki wybór wynika z przyjęcia, że decydującym elementem rozwoju obydwu państw, szczególnie z punktu widzenia części składowych, był i jest federalizm oraz konsocjacionizm, a wskazane elementy są po pierwsze – ich ważniejszymi składowymi<sup>4</sup>, a po drugie – to przede wszystkim one uległy wypaczeniu – dokładniejsza analiza przerastałaby ramy niniejszego artykułu.

Ponadto rozważyć należy zasadność porównania tych dwóch państw i ich ustrojów – można powiedzieć, że SFRJ, funkcjonując w warunkach dyktatury jednej partii, nijak nie przystaje do realiów współczesnej Bośni. Nie jest to jednak tak oczywiste. Bośnia pozostaje państwem w trakcie transformacji, jej demokracja wciąż się kształtuje, a społeczeństwo uczy się życia w nowym systemie – w raporcie Freedom House z 2011 r. została uznana za państwo częściowo wolne, uzyskując wynik 3,5<sup>5</sup>. Z kolei socjalistyczna Jugosławia była państwem, które opierało się na decentralizacji i choć nie istniała tu pluralistyczna scena polityczna w klasycznym rozumieniu tego słowa, zachowano elementy przetargu interesów i pluralizmu politycznego na poziomie Związku Komunistów Jugosławii. Tym samym niniejszej pracy nie należy traktować jako karkołomnej próby porównania z założenia nieporównywalnych państw: komunistycznego i demokratycznego.

Samo wykazanie zbieżności rozwiązań ustrojowych BiH i SFRJ uzasadnia pytanie: jeżeli dane rozwiązania nie sprawdziły się w Jugosławii, to dlaczego miałyby powieść się w Bośni? Pierwszą odpowiedzią, jaka przychodzi na myśl, jest odmienność okoliczności (demokratyzacja, obecność wspólnoty międzynarodowej), a także sceny politycznej – jednak to generuje dwie kolejne wątpliwości. Po pierwsze, na ile bośniacka scena polityczna różni się od jugosłowiańskiej, skoro przy jej częściowym demokratyzmie i pluralizmie nadal podstawą prze-

---

<sup>4</sup> Ustrój federalny cechuje się pewnymi charakterystycznymi elementami. Przyjmując jedną z typologii, za Tomaszem Wiciecchem wskazać można: podział władzy między federację a części składowe, udział członków w sprawowaniu władzy w federacji, autonomię ustrojową członków federacji, procedurę rozstrzygania sporów kompetencyjnych między federacją a częściami składowymi oraz występowanie konstytucji federalnej w znaczeniu formalnym, której zmiana wymaga zaangażowania części składowych. T. Wicciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych, Kanady i Australii*, Kraków 2009, s. 28. Z kolei konsocjacionizm za Arendem Lijphartem sprowadzić można do wielkich koalicji, zasady proporcjonalności, autonomii oraz prawa weta. A Lijphart, *Consociational Democracy*, „World Politics” 1968, no. 2, s. 207–211.

<sup>5</sup> W skali siedmiopunktowej, gdzie 1 oznacza w pełni wolny, a 7 niewolny. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2011/bosnia-and-herzegovina> (dostęp 1 III 2012).

targu, asocjacji i kapitału politycznego pozostają kwestie etniczno-narodowe? Po drugie, skoro minęło już kilkanaście lat od uchwalenia porozumienia z Dayton, a państwo wciąż znajduje się w instytucjonalnym pacie, to, jak się wydaje, błędu należy szukać w rozwiązaniach konstytucyjnych, momentami do złudzenia przypominających te z okresu SFRJ, co prowadzi z powrotem do kwestii ich porównania.

\* \* \*

Na rozpad Jugosławii na początku lat 90. wpływ miało wiele czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, a wśród nich i dziś trudno znaleźć ten jeden kluczowy<sup>6</sup>. Bardzo często wskazuje się tu na niewydolność systemu politycznego SFRJ, jednak w tym niezwykle szerokim pojęciu, obejmującym całą gamę instytucji i zjawisk o charakterze politycznym, mieści się również niewydolność ustrojowa, którą sprowadzić można do konkretnych rozwiązań konstytucyjnych, blokujących decyzyjność organów państwowych.

System polityczny końca lat 60. – będący przedmiotem niniejszego artykułu – był zwieńczeniem wielu zmian ustrojowych, jakim poddawana była Jugosławia od samego początku – powojenna Jugosławia była wręcz znana z socjalistycznych i konstytucyjnych eksperymentów, a także z częstotliwości, w jakiej zmieniała się jej ustawa zasadnicza i nazwa<sup>7</sup>. Bogdan Denitch twierdzi, że została stworzona przede wszystkim w opozycji do Jugosławii przedwojennej – w ten sposób wykreowano system, w którym obywatel posiadał wszystkie

<sup>6</sup> Literatura nt. rozpadu Jugosławii jest bardzo bogata. Wśród polskich opracowań wskazać można: R. Bilski, *Kocioł bałkański*, Warszawa 2000; tenże, *Wielki Post w Osiemnastym Batalionie. Bałkany na przełomie dwóch tysiącleci*, Sejny 2001; S. Wojciechowski, *Integracja i dezintegracja Jugosławii na przełomie XX i XXI wieku*, Poznań 2002; I. Rycerska, *Rozpad Jugosławii. Przyczyny i przebieg*, Kielce 2003; T. Olszański, *Mój brat cię zabije! O wojnie w Jugosławii*, Warszawa 1995; *Węzeł bałkański*, pod red. J. Piekło, S. Wilkanowicza, Kraków 1999; M. Tanty, *Bałkany XX wieku. Dzieje polityczne*, Warszawa 2003; M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Dzieje konfliktów i idei*, Warszawa 2000; tenże, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005; W. Walkiewicz, *Jugosławia. Był wspólny i rozpad*, Warszawa 2000; a zagranicznych: V. Meier, *Yugoslavia. A History of its Demise*, London–New York 2005; M. Glenny, *The Fall of Yugoslavia. The Third Balkan War*, London 1992; S.P. Ramet, *Balkan Babel. The Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to the Fall of Milošević*, Boulder 2002.

<sup>7</sup> V. Dimitrijević, *Sukobi oko Ustava iz 1974*, [w:] *Srpska strana rata. Trauma i katarza u istorijskom pamćenju*, ur. N. Popov, t. 2, Beograd 2002, s. 11. Kolejne konstytucje wprowadzały nowe nazwy mające odzwierciedlać stan rozwoju socjalizmu i komunizmu. Od 1946 r. była to Federacyjna Ludowa Republika Jugosławii, a od 1963 r. Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosławii.

możliwe prawa jako członek grupy narodowej (kulturowe, a także w zakresie instytucjonalnej reprezentacji w państwie i partii), za to prawie żadnych jako jednostka<sup>8</sup>. Nie ma wątpliwości co do tego, że było to państwo autorytarne, zdominowane przez partię komunistyczną, w ramach której zapadała znakomita większość decyzji potwierdzanych następnie przez organy państwowe. Monopol komunistów i brak sceny wielopartyjnej nie oznaczał jednak braku pluralizmu interesów<sup>9</sup> w ogóle. Istniały pewne formy pluralizmu politycznego – szczególnie rywalizacja interesów narodowych reprezentowanych przez poszczególne podmioty władzy: federację, republiki i okręgi, a także interesów samorządowych. Słuszne wydaje się przyjęcie, iż w Jugosławii mieliśmy do czynienia z niemającą precedensu w krajach bloku wschodniego dozą wolności, z czego wynika, że polityczny pluralizm w niektórych przypadkach koegzystować może z zachowaniem systemu jednopartyjnego<sup>10</sup>. Choć zdanie Josipa Broz-Tity było decydujące i to on posiadał większość władzy w swoich rękach, to niezależność partii regionalnych i jej liderów była niewyobrażalnie duża – Marek Bankowicz określa Jugosławię mianem „utopijnej próby znalezienia czegoś, co nie może istnieć, a mianowicie demokratycznej dyktatury”<sup>11</sup> i choć brzmi to paradoksalnie, to trudno się z nim nie zgodzić<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> B. Denitch, *Limits and Possibilities. The Crisis of Yugoslav Socialism and State Socialist Systems*, Minneapolis 1990, s. 18; P. Lendvai, L. Parcell, *Yugoslavia without Yugoslavs: The Roots of the Crisis*, „International Affairs” 1991, no. 2, s. 256. Dejan Jović określa powojenną Jugosławię jako „lustrzane odbicie” przedwojennej. D. Jović, *Jugoslavija – država koja je odumrla*, Zagreb 2003, s. 121.

<sup>9</sup> Jak zauważa Michał Jerzy Zacharias – szczególnie od zmian przełomu lat 60. i 70. system władzy przestawał działać na zasadzie „pasa transmisyjnego” – jego elementy: władze partyjno-państwowe różnego szczebla, związki zawodowe, organizacje młodzieżowe i kombatanów, przedstawiciele samorządów i grupy technokratów zaczynały prowadzić własną politykę polegającą na swobodnym przetargu sił i interesów – co było nie do pomyślenia w „bratnich krajach”. M.J. Zacharias, *Komunizm, federacja, nacjonalizmy. System władzy w Jugosławii 1943–1991. Powstanie, przekształcenia, rozkład*, Warszawa 2004, s. 306.

<sup>10</sup> B. Denitch, *Limits...*, s. 107.

<sup>11</sup> M. Bankowicz, *Przywódcy polityczni współczesnego świata. Mężowie stanu, demokraci, tyrani*, Kraków 2007, s. 364.

<sup>12</sup> Przy porównaniu sytuacji w Jugosławii i pozostałych państwach bloku wschodniego ta pierwsza jawi się jako ostoja liberalizmu i wolności. Władze nie wymuszały ścisłej kontroli w zakresie sztuki i kultury, o ile ta nie przekraczała pewnych granic, tzn. zbyt mocno i otwarcie nie atakowała partii. Od lat 50. poprawiła się również sytuacja w wymiarze sprawiedliwości – dbano o legalność decyzji i działań. Sytuacja uległa jeszcze większej liberalizacji wraz z reformami połowy lat 60. Swobody obywatelskie – choć niepełne – były gwarantowane w bardzo dużej mierze: kontrola nad prasą była dużo łagodniejsza, o czym świadczy długoletnia działalność krytykującego władzę zagrzebskiego dwutygodnika „Praxis”, czy łagodne obchodzenie się ze strajkami studentów i inteligentów w Belgradzie

Wśród badaczy brak jest zgody w sprawie nazwy ustroju jugosłowiańskiego – z pewnością w gronie państw bloku wschodniego właśnie Jugosławia była krajem najbardziej niescentralizowanym i pluralistycznym, w związku z czym Robert Dorff określa ją mianem niepełnej, częściowej federacji<sup>13</sup>, a Daniel Elazar umieszcza SFRJ na osi struktury federalnej w miejscu bardzo zaawansowanym, natomiast na osi procesu federalnego w okolicach pozycji zerowych, tj. bliższych jednak unitaryzmowi<sup>14</sup>. Również Ivo Duchacek ewoluujący i etnoterytorialny federalizm komunistycznej Jugosławii sytuuje gdzieś pomiędzy prawdziwym i pozornym federalizmem, przytaczając wypowiedź Milovana Đilasa, który istniejące od lat 70. relacje między rządem federalnym a częściami składowymi określał mianem konfederacji, gdyż przytłaczająca część procesu decyzyjnego została osadzona w stolicach republik<sup>15</sup>.

Niewydolność decyzyjna organów państwowych została doprowadzona do punktu kulminacyjnego poprawkami do konstytucji uchwalonej w 1963 r. z lat 1967, 1968 oraz 1971. W sumie było to 41 poprawek, które określano mianem pierwszego etapu reformy – drugim było przyjęcie nowej ustawy zasadniczej w 1974 r.<sup>16</sup> Zachowała ona charakter „karty społeczeństwa” konstytucji z 1963 r., a także jej strukturę wewnętrzną oraz rozwiązania ustrojowe z okresu poprawek. Przyjęto w niej nową koncepcję federalizmu, którą za Eugeniuszem Zielińskim sprowadzić można do trzech założeń: ludzie pracy, narody i narodowości

---

w 1968 r. Jugosławia potępiła również zdecydowanie wydarzenia w Czechosłowacji, co zaowocowało masowym wstępowaniem do partii młodych ludzi. B. Jelavich, *Historia Bałkanów*, t. 2, *Wiek XX*, Kraków 2005, s. 401, 407–408. Z drugiej strony nie można zapominać, że Tito potrafił stosować silne represje, gdy zagrożona była jego czy partii pozycja – co pokazały wydarzenia z 1971 r. w Chorwacji. L.J. Cohen, *Broken Bonds. Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*, Boulder 1995, s. 31.

<sup>13</sup> R.H. Dorff, *Federalism in Eastern Europe: Part of the Solution or Part of the Problem?*, „Publius: The Journal of Federalism” 1994, no. 2, s. 102.

<sup>14</sup> D.J. Elazar, *Federalism vs. Decentralization: The Drift from Authenticity*, „Publius: The Journal of Federalism” 1976, no. 4, s. 24.

<sup>15</sup> I.D. Duchacek, *Consociational Cradle of Federalism*, „Publius: The Journal of Federalism” 1985, no. 2, s. 43.

<sup>16</sup> Kluczowy dla zmian ustrojowych był konflikt Aleksandra Rankovicia z Edvardem Kardeljem, z którego zwycięsko wyszedł ten drugi, co oznaczało koniec budowania państwa na ideologicznych podstawach (odejście od etnicznej koncepcji jugosłowiańskiej tożsamości). Sam Kardelj twierdził, że Jugosławia nie jest ramą dla budowania narodu jugosłowiańskiego. Jugosławia nie zjednoczyła się z powodu jugosłowiaństwa jugosłowiańskich narodów, ale z pragmatycznej możliwości utrzymania niezawisłości. D. Jović, *dz. cyt.*, s. 135 i n. Jej wprowadzenie miało na celu również ustabilizowanie problemu chorwackiego (lata 1969–1971 – „chorwacka wiosna”), dążenia republiki do jak najsilniejszego wpływu na sprawy polityczne i ekonomiczne, a także możliwości decydowania o sobie. Co najważniejsze rozwiązania wpisane w konstytucję rozwiązały – jednak tylko chwilowo – ten problem. B. Denitch, *Limits...*, s. 76.

podejmują decyzje na zasadzie porozumienia wszystkich części składowych, jak również solidarności i wzajemności; decyzje te są podejmowane na zasadzie równego udziału republik i okręgów autonomicznych w organach federacji, a także na zasadzie odpowiedzialności republik i okręgów autonomicznych za własny rozwój i za rozwój wspólnoty. Tym samym wprowadzono nowy element federalizmu jugosłowiańskiego: odpowiedzialności części składowych za rozwój własny i federacji jako całości<sup>17</sup>, co w praktyce miało oznaczać dewaluację pozycji organów federalnych i interesów państwa jako całości. Struktura władzy plasowała Jugosławię praktycznie na poziomie konfederacji – Kosowo i Wojwodina, choć nie uzyskiwały nominalnego statusu republik, stały się praktycznie niezależne od Serbii; do porządku ustrojowego SFRJ wprowadzono również instytucję weta wykorzystywaną przez lokalne i republikańskie elity partyjne dla realizacji własnych interesów. Zapisy *Sporazuma* z 1939 r. zostały więc rozciągnięte na całe terytorium Jugosławii<sup>18</sup>.

Kluczowa miała się okazać zasada, zgodnie z którą decyzje miały być podejmowane na podstawie równego udziału republik i okręgów autonomicznych we władzy. To właśnie w latach 60. republiki zaczęły stawać się rzeczywistymi centrami władzy<sup>19</sup>. Decentralizacja objęła trzy odrębne obszary: po pierwsze gospodarki – planowanie na poziomie federalnym przyjęło charakter ogólnych wytycznych, a nie bezpośrednich dyrektyw, po drugie władzy – na pierwsze miejsce zaczęto wysuwać republiki, a także republikańskie odłamy partii komunistycznej, a po trzecie wspólnot – najmniejszych jednostek samorządowych, które zgodnie z ideą samorządu skupiły w swoich rękach niezwykle dużo władzy i prerogatyw<sup>20</sup>. W uchwale Prezydium Związku Komunistów Jugosławii (SKJ)

<sup>17</sup> E. Zieliński, *System polityczny Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, Warszawa 1984, s. 65.

<sup>18</sup> J.R. Lampe, *The Failure of the Yugoslav National Idea*, „Studies in East European Thought” 1994, no. 1/2, s. 86. System stworzony na podstawie konstytucji z 1974 r. okazał się nieefektywny i podjęto próby jego zmiany na bardziej funkcjonalny. Poprawki z 1981 i 1988 r. miały charakter kosmetyczny i nie rozwiązywały podstawowych problemów ustrojowych. W 1989 r. tzw. komisja Miloševića zaproponowała, by zreformować system decyzyjny w Skupstzinie SFRJ, chciano by zasadę absolutnej zgody zawęzić tylko do kwestii zmiany konstytucji, a sprawy pozostałe miały być uchwalane większością kwalifikowaną. Z drugiej strony Słoweńcy chcieli utrzymania mechanizmów konsensualnych – zaproponowali wprowadzenie „federalizmu asymetrycznego” będącego modelem pośrednim między federacją a konfederacją. Chciano stworzyć system, w którym każda z republik miała prowadzić z władzami centralnymi negocjacje w sprawie warunków podziału władzy i jej dystrybucji. L.J. Cohen, *dz. cyt.*, s. 58, 63.

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 30.

<sup>20</sup> Co było widoczne w dwóch kwestiach: federalne stanowiska były obsadzane kandydatami z nadania republikańskiego, a kongresy republikańskie zaczęły poprzedzać narodowe zjazdy SKJ. Bezpośrednią konsekwencją był wzrost znaczenia lokalnych liderów oraz świadomość, że karierę partyjną robić należy na poziomie republikańskim, a nie

z kwietnia 1970 r. uznano suwerenność republik, Jugosławię zdefiniowano jako „zinstytucjonalizowane porozumienie i kooperację między republikami”, a także stwierdzono, że władza związkowa powinna być ograniczona do spraw zagranicznych, obrony oraz instrumentów gwarantujących jeden, wspólny rynek, system ekonomiczny i równość etniczną<sup>21</sup>.

Z czasem państwo zaczęło działać opierając się na dwóch podstawowych zasadach: parytetu narodowo-terytorialnego oraz konsensusu, a do porządku ustrojowego wprowadzono instytucję weta. SFRJ stała się tym samym „porozumiewającą się wspólnotą” (*dogovorna zajednica*) – co spowodowało, że zaczęto ją określać mianem jedynej w swoim rodzaju kontraktowej federacji (*contractual federation*)<sup>22</sup>, opartej na ideach federalizmu kooperacyjnego i konsocjacionizmu, mających jednak działać w warunkach autorytaryzmu i jednopartyjności. Podjęcie reform zmierzających w kierunku decentralizacji i autonomii wynikało z uprawnionego przekonania, że uznanie pluralizmu interesów i dążeń poszczególnych narodów stanie się lepszą metodą stabilizacji wielonarodowego państwa niż dotychczas funkcjonujący scentralizowany system<sup>23</sup>. Jednak tak silna decentralizacja Jugosławii doprowadziła do paraliżu związkowych organów władzy, dodatkowo trapionych przez kryzys ekonomiczny, co sprzyjało narastaniu nastrojów nacjonalistycznych<sup>24</sup>.

\* \* \*

Przechodząc do konkretnych rozwiązań ustrojowych blokujących decyzyjność SFRJ zaznaczyć jedynie należy, że – zgodnie z tym, co zostało napisane powyżej – będą to rozwiązania dotyczące władzy na poziomie federalnym, przyjęte na mocy poprawek z końca lat 60. lub konstytucji z 1974 r. Ograniczona objętość niniejszego artykułu wyklucza przedstawienie wcześniej funkcjonujących rozwiązań.

Fundamentem funkcjonowania państwa federalnego, najważniejszej zmiennej systemu politycznego SFRJ, jest podział władzy, a więc rozdział kompetencji między federacją i jej części składowe. Zgodnie z duchem federalizmu poprawka XXIX z 1971 r. wymieniała podobny do wcześniejszych katalog kompetencji związkowych – *novum* stanowiło wprowadzenie w duchu konsocjacionizmu pięciu sposobów ich wykonywania m.in.: przez organy federalne oraz

---

federalnym. B. Denitch, *The Evolution of Yugoslav Federalism*, „Publius: The Journal of Federalism” 1977, no. 4, s. 115.

<sup>21</sup> S.L. Burg, *Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia: The Serbo-Croat Conflict*, „Publius: The Journal of Federalism” 1977, no. 4, s. 133.

<sup>22</sup> M.J. Zacharias, *dz. cyt.*, s. 361.

<sup>23</sup> *Tamże*, s. 270.

<sup>24</sup> S.L. Burg, *Ethnic...*, s. 132.



bezpośrednią współpracę i porozumienia republik i okręgów autonomicznych<sup>25</sup>. Przyjęto zasadę, że dziedziny stosunków społecznych wymagające jednolitego uregulowania w skali całego państwa trzeba regulować ustawami związkowymi, natomiast inne, które nie mają takiego charakteru, należeć miały do ustawodawstwa republik. Zgodnie z poprawką XXXI federacja wydawała ustawy związkowe w obrębie praw i obowiązków, które zostały jej powierzone. Jednak w dziedzinach uregulowanych już ustawą związkową republiki i okręgi autonomiczne mogły wydawać ustawy w ramach własnych praw i obowiązków. Wprowadzono również elementy ustawodawstwa konkurencyjnego: w dziedzinach powierzonych federacji, w których jednak ta nie uchwaliła odpowiednich aktów, republiki i okręgi autonomiczne mogły wydawać ustawy, gdy zależała od tego realizacja ich praw i obowiązków. Kluczowa dla decyzyjności państwa okazała się jednak poprawka XXXIII, w której po raz pierwszy wprowadzono zasadę współuczestnictwa części składowych w podejmowaniu decyzji federalnych. Zgodą organów wszystkich republik i okręgów autonomicznych objęte były decyzje dotyczące: planu społecznego Jugosławii, systemu monetarnego, handlu zagranicznego i systemu dewizowego, cel, kontroli cen, kredytów rozwojowych oraz finansowania federacji<sup>26</sup>. Co więcej, zdecentralizowano kwestię obrony państwa – poprawka XLI dawała gminom, okręgom autonomicznym i republikom prawo i obowiązek organizacji i dowodzenia obroną terytorialną<sup>27</sup>. Tym samym podział kompetencji – wyraźnie osłabiający władzę centrum – stał się kwestią wtórną, gdyż nawet funkcje powierzone federacji były w większości wykonywane przy udziale, czy też za zgodą, części składowych.

Konstytucja z 1974 r. (art. 244) wyliczała funkcje federacji, które konsekwentnie wobec wcześniejszych poprawek miano realizować m.in. za pośrednictwem organów związkowych, w których uczestniczą i ponoszą odpowiedzialność za ustalanie i realizację polityki federalnej republiki i okręgi autonomiczne, za pośrednictwem organów związkowych na podstawie uchwał lub uzgodnień z podmiotami federacji, poprzez bezpośrednią współpracę republik, okręgów i innych wspólnot społeczno-politycznych<sup>28</sup>. Artykuł 281 tejże konstytucji zawierał niezwykle szczegółowy (tak by nie można było interpretować ich w sposób rozszerzający) katalog praw i obowiązków wyprowadzonych na podstawie funk-

<sup>25</sup> Poprawka XXX rozwijała szczegółowo kompetencje federacji w 17 podpunktach. *Ustavni amandmani XXIX–XXX*, „Službeni list SFRJ”, god. XXVII, br. 29, 8 VII 1971.

<sup>26</sup> E. Zeliński, *System...*, s. 64; *Ustavni amandmani XXXI, XXXIII*, „Službeni list SFRJ”, god. XXVII, br. 29, 8 VII 1971. Oprócz tego poprawka XXXV zgodą części składowych obejmowała również podpisywanie umów międzynarodowych, które wymagały uchwalenia nowych lub zmiany istniejących ważnych republikańskich bądź okręgowych ustaw.

<sup>27</sup> *Ustavni amandman XLI*, „Službeni list SFRJ”, god. XXVII, br. 29, 8 VII 1971.

<sup>28</sup> *Konstytucja Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii*, przeł. i wstępem opatrzył J. Ciemniewski, Wrocław 1975; E. Zeliński, *System...*, s. 66–67.



cji związku, który obejmował następujące dziedziny zagadnień: obrona suwerennych praw, równouprawnienie narodów i narodowości, zapewnienie niezawisłości i integralności terytorialnej, suwerenności państwa, kwestie obrony narodowej i armii oraz bezpieczeństwa państwowego, polityka zagraniczna (stosunki międzynarodowe, umowy, służba dyplomatyczna), kwestie ekonomiczno-społeczne (m.in. regulowanie i zabezpieczanie systemu społeczno-ekonomicznego, podstaw systemu planowania społecznego, systemu bankowego i monetarnego, handlu zagranicznego), komunikacja i łączność, sprawy z zakresu prawa karnego i cywilnego, miary i statystyki<sup>29</sup>. Szczególnym uprawnieniem federacji było zabezpieczanie mechanizmu i systemu kredytowania rozwoju gorzej rozwiniętych republik – w tym celu powołano do życia specjalny fundusz federacji (art. 258)<sup>30</sup>, który z czasem miał się stać „kością niezgody” między bardziej i mniej rozwiniętymi jednostkami.

Federacja praktycznie nie została wyposażona w samodzielny system wykonywania ustaw<sup>31</sup>, zabrakło oddzielnych pionów w zakresie władzy wykonawczej. Jedynie niektóre dziedziny: obrony narodowej, spraw zagranicznych, bezpieczeństwa państwowego, komunikacji i łączności, a także część kwestii ekonomicznych pozostawiono w gestii federacji. Były to tzw. czyste funkcje federacji i konstytucja z 1974 r. (art. 274) szczegółowo je wyliczała<sup>32</sup>. Zgodnie z art. 273 ustawy związkowe i inne akty ogólne realizować miały organy republik i okręgów autonomicznych – jeżeli konstytucja nie postanawiała, że wykonują je bezpośrednio organy związkowe. Również przepisy wykonawcze do ustaw związkowych – jeżeli ustawa nie przewidywała kompetencji organu związkowego – były wydawane przez organy części składowych<sup>33</sup>. W zakresie spraw powierzonych

<sup>29</sup> *Konstytucja Socjalistycznej...*

<sup>30</sup> Federacja wyposażona została również w pewne szczególne prawa o charakterze społeczno-ekonomicznym, wśród których znalazły się fakultatywne uprawnienie podjęcia interwencji opartych na jej prawach i obowiązkach dla zapobieżenia i likwidacji problemów gospodarczych, gdy wymagały tego interesy obrony narodowej lub inne nadzwyczajne potrzeby. Szczególne prawa federacji mogły zostać ustanowione drogą ustawy związkowej. E. Zieliński, *System...*, s. 72, 74.

<sup>31</sup> W rzeczywistości najczęściej owe akty w ogóle przez republiki wykonywane nie były – problem stał się na tyle istotny, że w 1990 r. przedłożono odpowiednią poprawkę do konstytucji, na mocy której Związkowa Rada Wykonawcza (ZRW) miała otrzymać realne środki, które miały umożliwić jej wpływ na władze części składowych. Skupsztiny części składowych jednak jej nie przegłosowały. V. Dimitrijević, *dz. cyt.*, s. 29.

<sup>32</sup> *Konstytucja Socjalistycznej...*; E. Zieliński, *System...*, s. 76.

<sup>33</sup> *Konstytucja Socjalistycznej...* Dodatkowo art. 275 wprowadzał prawo do interwencji organów administracji związkowej, udzielania instrukcji organom części składowych wykonujących zadania, za które odpowiedzialność ponosił związek, inspekcji, wykonania danych czynności, gdy organy się nie wywiązywały, a także przyjęcia sprawozdania z wykonania zadania. Natomiast art. 276 powierzał radom wykonawczym podmiotów federacji możliwość przejścia wykonania ustawy lub innego aktu związkowego wydanego

federacji – konkretnie Radzie Republik i Okręgów Autonomicznych – znalazły się i takie uprawnienia, które wymagały zgody skupsztin republik i okręgów autonomicznych<sup>34</sup>. Taki tryb przewidywał np. art. 271 konstytucji – podmioty federacji zostały wyposażone w prawo uczestnictwa w zawieraniu umów międzynarodowych i współpracy międzynarodowej – co było obowiązkowe, gdy dana umowa pociągała za sobą zmianę obowiązujących ustaw lub wymagała wydania nowych, a także gdy wynikały z niej nowe zobowiązania dla podmiotów federacji, jak również art. 286 dla uchwalania planu społecznego Jugosławii, ustaw związkowych dotyczących systemu monetarnego i emisji pieniądza, tworzenia rezerw dewizowych i finansowych, kredytów i handlu z zagranicą<sup>35</sup>. Tym samym utrzymano system stworzony na poziomie wcześniejszych poprawek – kompetencje powierzone federacji były wykonywane *de facto* za zgodą części składowych, które jednak w żaden sposób nie utożsamiały się z interesami całej federacji. Tym samym kompetencje związku – szczególnie w zakresie kwestii ekonomicznych – zostały sprowadzone do najmniejszego wspólnego mianownika, którym bardzo często było zero.

Drugim ważnym elementem, decydującym o dysfunkcjonalności państwa, była intensywna realizacja zasady udziału podmiotów we władzy federalnej, powodująca, że przestał istnieć naddatek w postaci instytucji dbających o interesy związku. Reguła ta zaznaczyła się przede wszystkim w funkcjonowaniu Zgromadzenia Parlamentarnego, gdzie przez cały czas istnienia Jugosławii – choć w różnej formie – pracowała izba reprezentująca interesy części składowych.

---

przez Radę Republik i Okręgów Autonomicznych, jeżeli uważały, że organ związkowy jej nie wykonuje lub robi to niezgodnie z ustaloną polityką.

<sup>34</sup> Specyficzny był również tryb uchwalania takiej ustawy. Inicjatywa została powierzona delegacjom, organom pomocniczym w Radzie, skupsztinom republik i okręgów oraz ZRW. Projekt ustawy po zatwierdzeniu przez Radę Republik i Okręgów przekazywany był częściom składowym, które podejmowały decyzję o jego zatwierdzeniu w całości. Jeżeli tak się nie stało, ZRW proponowała Prezydium SFRJ wydanie ustawy o środkach tymczasowych. T. Szymczak, *Jugosławia – państwo federacyjne*, Łódź 1982, s. 241–242. Instytucje środków tymczasowych po raz pierwszy wprowadziła – w bardzo podobnym brzmieniu – poprawka XXXIII z 1971 r.

<sup>35</sup> *Konstytucja Socjalistycznej...* Artykuły 301–303 wprowadziły tryb awaryjny w razie braku zgody podmiotów federacji na projekt ustawy lub inny akt ogólny. Uchwalano wtedy ustawę o środkach tymczasowych w określonej konstytucyjnie materii. Z propozycją takiej ustawy występowała ZRW do Prezydium SFRJ, które orzekało o konieczności podjęcia środków tymczasowych. Na podstawie pozytywnej decyzji Prezydium ZRW przygotowywało projekt ustawy o środkach tymczasowych i przedkładało go Skupsztinie SFRJ – projekt był uchwalany w Radzie Republik i Okręgów większością 2/3 głosów, wykluczając tym samym głosowanie delegacjami. Ustawa pozostawała w mocy do uchwalenie odnośnego aktu przez wszystkie skupsztiny, ale nie dłużej niż rok od dnia wydania (istniała jednak możliwość ponownego uchwalenia aktu w tym samym brzmieniu). E. Zieliński, *Skupsztina SFRJ*, Warszawa 1978, s. 318–319.

Oczywiście, nie ma w tym nic nadzwyczajnego, gdyż jest to praktyka naturalna dla państw federalnych, na uwagę zasługuje jednak pozycja Rady Narodowości od momentu poprawek z końca lat 60. Poprawka VIII z grudnia 1968 r. zniósła Radę Organizacyjno-Polityczną (*Organizaciono-političko veće*) oraz Radę Federalną (*Savezno veće*), a na ich miejsce wprowadziła podniesioną do rangi samodzielnej izby Radę Narodowości (*Veće narodnosti*) – jako reprezentację części składowych – oraz Radę Społeczno-Polityczną (*Društveno-političko veće*) – jako reprezentację obywateli Jugosławii. Tym samym Rada Narodowości stała się zupełnie niezależnym ciałem, które przejęło kompetencje Rady Związkowej, a co więcej – w miejsce zlikwidowanej Rady Związkowej stało się podmiotem ogólnych kompetencji – każda ustawa federalna wymagała jej zgody. Rada Narodowości sama podejmowała decyzje związane z kwestią równouprawnienia narodów i republik, a także ich kompetencji oraz inne zagadnienia z zakresu wspólnych interesów części składowych<sup>36</sup>. Jak zauważa E. Zieliński, takie usytuowanie Rady Narodowości doprowadziło do zaistnienia sprzeczności, która od tego czasu miała na stałe zaistnieć w jugosłowiańskim prawie konstytucyjnym. Rada realizując rolę zwierzchniej izby, a więc czynnika integrującego związek – nie mogła realizować funkcji jako reprezentacja interesów podmiotów federacji. I odwrotnie, jeżeli realizowała funkcje partykularne, to musiała stać się czynnikiem dezintegrującym<sup>37</sup>.

W konstytucji z 1974 r. wrócono do bikameralizmu<sup>38</sup>, a także rozwinięto regulacje decentralizacyjne wprowadzone poprawkami z lat 1968–1971, co oczywiście odbiło się na budowie i funkcjonowaniu najwyższych organów państwowych. Rada Narodowości, nazwana wówczas Radą Republik i Okręgów Autonomicznych (*Veće republika i pokrajina*)<sup>39</sup>, zdecydowanie zwiększyła swoje kompetencje stając się izbą pierwszą, której podstawowym zadaniem było wypracowywanie kompromisu między częściami składowymi. Prawo uchwalania ustaw związkowych otrzymały obydwie izby, według art. 286 konstytucji Rada Republik i Okręgów

<sup>36</sup> S.L. Burg, *Ethnic...*, s. 131. Rada Narodowości oprócz kompetencji własnych podejmowała określone decyzje wraz z odpowiednią radą przedstawicielstwa wspólnot pracujących. Jak słusznie zauważa Edmund Mizerski, zostało tu powtórzone rozwiązanie z wcześniejszej konstytucji – Skupsztina funkcjonowała *de facto* jako parlament dwuizbowy. E. Mizerski, *Jugosłowiański system przedstawicielski 1918–1990 (w zarysie)*, Toruń 1999, s. 77; *Ustavni amandmani VII–IX*, „Službeni list SFRJ”, god. XXIV, br. 55, 30 XI 1968.

<sup>37</sup> E. Zieliński, *Skupsztina...*, s. 132.

<sup>38</sup> Zdaniem E. Kardelja dwuizbowy parlament stwarzał lepsze warunki prawne, aby w sposób bardziej racjonalny urzeczywistnić interesy społeczeństwa oraz prawa narodów i narodowości jugosłowiańskich. E. Kardelj, *Osnovnyje pričiny i napravlenija konstitucionnyh izmienenii*, „Socialističeskaja Mysl i Praktika” 1983, br. 43, s. 55 – cyt. za E. Mizerski, *dz. cyt.*, s. 82.

<sup>39</sup> Art. 284, *Konstytucja Socjalistycznej...*

wyposażona została w dwa rodzaje uprawnień ustawodawczych: wydawanych za zgodą skupsztin podmiotów federacji oraz samodzielnie, np. uchwalanie ustaw o środkach tymczasowych. Tym samym głównym ogniwem federalnego procesu legislacyjnego została izba, której celem było zapewnienie realizacji zadań części składowych federacji – republik i pokrain. Warto zwrócić tu uwagę na sposób realizacji mandatu delegata w Radzie Republik i Okręgów, będący wręcz podręcznikowym przykładem reprezentacji mającej na celu związanie przedstawiciela z władzami części składowej – art. 296 konstytucji wyraźnie mówił, że w sprawach, o których decyduje Rada, delegaci skupsztin republik i okręgów autonomicznych reprezentują stanowisko tych skupsztin, a oprócz tego według art. 292 delegaci zachowywali mandat skupsztiny, która ich wybrała. Co więcej – art. 295 wprowadzał obligatoryjną obecność na posiedzeniach wszystkich delegacji, a także większości delegatów. W kwestiach uchwalanych za zgodą skupsztin podmiotów federacji stworzono zasadę podejmowania decyzji delegacjami – przy czym dla przegłosowania sprawy wymagana była zgoda wszystkich delegacji. Delegacja zobowiązana była informować swoją skupsztinę o pracy Rady, a także o działaniach swoich i innych delegacji, jak również uczestniczyć w określaniu stanowiska skupsztiny części składowej<sup>40</sup>. Widać wyraźnie, że delegacje tworzące Radę Republik i Okręgów funkcjonowały na zasadach mandatu imperatywnego, a tym samym stworzono system, w którym jedna część składowa mogła sparaliżować pracę całej izby – a w efekcie państwa.

Nadmierny udział części składowych we władzy związkowej utrudniał działanie nie tylko jugosłowiańskiej legislatywy, ale również egzekutywy. Poprawka XXVI z 1971 r. powołała do życia nową instytucję – Prezydium<sup>41</sup> – 22-osobową głowę państwa, mającą składać się z przedstawicieli części składowych. Jego rola, jako kolektywnej głowy państwa i głównego przedstawiciela interesów części składowych została utrzymana w konstytucji z 1974 r.<sup>42</sup> Zgodnie z art. 313

---

<sup>40</sup> Oprócz głosowania delegacjami zachowano również formę głosowania indywidualnego – dotyczyło to głosowania nad ustawą o środkach tymczasowych (wymagała większości kwalifikowanej 2/3) oraz wszystkich innych spraw należących do jej kompetencji, a także spraw, w których działała na równych prawach z Radą Związkową (większością zwykłą). T. Szymczak, *dz. cyt.*, s. 341; E. Zieliński, *System...*, s. 102; art. 292 i art. 295–296, *Konstytucja Socjalistycznej...*

<sup>41</sup> Inicjatywę reorganizacji władz wysunął ówczesny prezydent SFRJ J. Broz-Tito we wrześniu 1970 r. – zostało to skonkretyzowane przez Prezydium SKJ, które sformułowało propozycję odpowiedniej poprawki do konstytucji. Poprawka XXXVII prezydentem Prezydium ustanawiała prezydenta SFRJ.

<sup>42</sup> Jak zauważa Vojin Dimitrijević, w konstytucji z 1974 r. istniały dwie wersje Prezydium – jedno z J. Broz-Titą, drugie bez niego. Choć wbrew logice tak zdecentralizowanej konstytucji było utrzymywanie na tak istotnej pozycji jednostki, wiadome było, że pozycja prezydenta, a tym samym przewodniczącego Prezydium została stworzona dla Tity, który wchodził do niego z urzędu jako przewodniczący Prezydium SKJ.

Prezydium „w celu urzeczywistnienia równouprawnienia narodów i narodowości dąży do uzgodnienia wspólnych interesów republik i okręgów autonomicznych stosownie do ciężącej na nich odpowiedzialności za realizację praw i obowiązków federacji”<sup>43</sup>. Nadal było wybierane na zasadzie mandatu imperatywnego przez skupsztiny republik i okręgów autonomicznych – jednak tym razem na fundamencie równego przedstawicielstwa – po jednym reprezentancie z każdego członu federacji (zarówno republik, jak i okręgów autonomicznych, co faktycznie doprowadziło do zrównania pozycji tych jednostek), również one miały prawo odwołać swoich przedstawicieli z pełnionych funkcji. Z urzędu wchodził do niego przewodniczący Prezydium Komitetu Centralnego SKJ<sup>44</sup>. Zasada równości podmiotów federacji zaznaczona została także w trybie pracy Prezydium, którego członkowie mając mandat pięcioletni wybierali ze swego grona przewodniczącego i wiceprzewodniczącego na okres roku – po czym stanowiska te ulegały rotacji, tak by została wybrana osoba z innej części składowej. Konstytucja stanowiła, że Prezydium działa na podstawie zasady „uzgodnienia stanowiska” – co oznaczało, że decyzja będzie podjęta, gdy zostanie uchwalona jednogłośnie przez wszystkich członków – nie miały tu zastosowania zasady większości i głosowania<sup>45</sup>. I w tym wypadku doprowadziło to do zupełnej dysfunkcyjności organu, w którym nie przewidziano instytucji zdań odrębnych w sytuacji podjęcia danej uchwały. Należy również wspomnieć o zasadzie klucza etnicznego przy obsadzaniu stanowisk w administracji czy w Związkowej Radzie Wykonawczej (ZRW), gdzie narodowość miała „być brana pod uwagę”<sup>46</sup>.

Od 1967 r. – okresu, kiedy premierem był Mika Spiljak – rozwinęła się praktyka organizowania w ramach ZRW „spotkań konsultacyjnych”, w których udział brali reprezentanci ZRW i ich kontrpartnerzy z poziomu republikańskiego i związkowego, gdzie ustalane było stanowisko rządu związkowego w najistotniejszych kwestiach społeczno-ekonomicznych. Doprowadziło to do sytuacji, w której rząd musiał uzyskać zgodę republik na prowadzoną politykę federalną, a z czasem spotkania stały się tak istotne, że żadna ważniejsza kwestia nie mogła być uchwalana bez nich. Praktyka „spotkań konsultacyjnych” została zinstytucjonalizowana w ramach ZRW podczas funkcjonowania kolejnego rządu

---

Problematyczne stało się to dopiero po śmierci Tity, kiedy urząd prezydenta po prostu zniesiono, a nie wiadomo było kto ma być członkiem Prezydium z ramienia partii. V. Dimitrijević, *dz. cyt.*, s. 23.

<sup>43</sup> *Konstytucja Socjalistycznej...*

<sup>44</sup> Art. 321, *tamże*. Przyjęta po śmierci Tity poprawka IV ograniczyła skład Prezydium do reprezentantów tylko części składowych – od tej chwili składało się więc ono z ośmiu osób. „Službeni list SFRJ”, god. XXXVII, br. 38, 10 VII 1981.

<sup>45</sup> E. Zieliński, *System...*, s. 128–130.

<sup>46</sup> S.L. Burg, *Conflict and Cohesion in Socialist Yugoslavia. Political Decision Making since 1966*, Princeton 1983, s. 245.

poprzez prace komisji koordynacyjnych<sup>47</sup>, tym samym proces decyzyjny został oparty na międzyregionalnych negocjacjach na poziomie federalnym<sup>48</sup>.

Opisane powyżej dwa elementy: osłabiający centrum podział władzy uwzględniający bezpośrednią partycypację podmiotów w wykonywaniu kompetencji własnych związku oraz daleko posunięty udział części we władzach związkowych ubezwłasnowolniły państwo. Do tego dodać należy element zabójczy dla państw federalnych, tj. geometrię polityczną „po szwach” narodowych. Jugosławia składała się z sześciu republik i dwóch okręgów autonomicznych, z których duża część zamieszkała była przez określoną większość narodową – jedynie ludność Bośni i Hercegowiny składała się z trzech narodów<sup>49</sup>. Taka sytuacja nie sprzyjała budowaniu zakładanego w konstytucji z 1974 r. federalizmu kooperacyjnego, a wręcz budziła nastroje secesjonistyczne. Szczególnie że za granicami narodowymi szły różnice kulturowe, cywilizacyjne, gospodarcze, polityczne i historyczne. Przyznanie typowo „państwowych” prerogatyw republikom, w tym prawa uchwalania własnych konstytucji – zgodnych z ich indywidualnymi potrzebami, utrzymywania stosunków międzynarodowych, zachowania symboli państwowych: hymnu, flagi i herbu<sup>50</sup> potwierdziło – jak pisze Tadeusz Szymczak – zachowanie przez nie wszelkich cech suwerennego państwa<sup>51</sup>, a pkt I części wstępnej (zasad podstawowych) przyznawał narodom Jugosławii prawo do samookreślenia, łącznie z prawem do wystąpienia ze związku<sup>52</sup>, co miało się stać bezpośrednim impulsem rozpadu państwa.

Jugosławia od końca lat 60. swoją strukturą i budową organów państwowych zaczęła przypominać dojrzałe federacje zachodnie, wyraźne odczuwalne były jednak pewne niespójności i braki, w sposób wybiórczy przedstawione powyżej. Trafnie system jugosłowiański określa Sabrina Ramet pisząc, że był to sfragmentaryzowany system z rosnącymi rozłamami, za którymi szły konflikty interesów, a części składowe dysponowały szeroką władzą, w związku z czym istniało niebezpieczeństwo eskalacji zróżnicowania poszczególnych polityk

<sup>47</sup> Poprawkami z 1971 r. stworzono system pięciu międzyrepublikańskich komisji: polityki rozwojowej, systemu monetarnego, handlu zagranicznego i waluty, rynku, finansów – zob. *tamże*, s. 73; S.P. Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia 1962–1991*, Bloomington 1992, s. 68.

<sup>48</sup> S.L. Burg, *Ethnic...*, s. 128–129; tenże, *Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics*, „Publius: The Journal of Federalism” 1982, no. 1, s. 135.

<sup>49</sup> Poprawka do konstytucji z 1971 r. wprowadziła nową kategorię narodową Muzułmanów słowiańskiego pochodzenia i w związku z tym pisanych z wielkiej litery.

<sup>50</sup> J. Szymczak, *dz. cyt.*, s. 280.

<sup>51</sup> *Tamże*, s. 272.

<sup>52</sup> *Konstytucja Socjalistycznej...* Tylko konstytucja z 1953 r. mówiła o prawie republik do secesji, kolejne – tj. z 1963 i 1974 r. – przyznawały to prawo narodom Jugosławii – tym samym wyłączając z niego narodowości, a więc Albańczyków i Węgrów. S.P. Ramet, *Nationalism...*, s. 73.

i przekształcenia ich w kryzys<sup>53</sup>. W państwie niedemokratycznym wprowadzono rozwiązania charakterystyczne dla federalizmu kooperacyjnego i partycypacyjnego, czego podstawą miała stać się międzyrepublikańska kooperacja<sup>54</sup>. Stworzony w ten sposób system zawierał w sobie zaczątki własnego przeobrażenia w konfederację, z całym powiązaniem z tym ryzykiem rozpadu<sup>55</sup>.

\* \* \*

Zasada federalizmu kooperacyjnego, na której w pewnym momencie oparła się SFRJ, w Bośni i Hercegowinie została poszerzona o zasadę konsocjacionizmu w sposób skrajnie komplikując jej system polityczny, okrojony tzw. porozumieniem z Dayton (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Ogólna umowa ramowa na rzecz pokoju w Bośni i Hercegowinie*)<sup>56</sup>. W istocie jest to dokument skomplikowany i sprzeczny wewnętrznie – miał pomóc w utrzymaniu jednolitego państwa, a w rzeczywistości wyraził zgodę na jego podział. Twórcy idei zjednoczonej Bośni i Hercegowiny – politycy i dyplomaci amerykańscy – za bardzo być może wierzyli w szybką stabilizację sytuacji pokojowej i okrojowanego systemu konstytucyjnego<sup>57</sup>. Bośnia stworzona na zasadach porozumienia z Dayton stała się państwem „udawanym” (*fake*), a podziały na jego mocy wykreowane prowadzą do dalszych podziałów etnicznych zamiast pojednania<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> *Tamże*, s. 35.

<sup>54</sup> E. Zieliński, *System...*, s. 68; T. Szymczak, *dz. cyt.*, s. 261.

<sup>55</sup> S.P. Ramet, *Nationalism...*, s. 63.

<sup>56</sup> Cztery najważniejsze elementy porozumienia to: część wojskowa, konstytucja BiH, czyli Aneks IV, Aneks VII dotyczący powrotu uchodźców oraz część dotycząca budowy w BiH demokracji i instytucji demokratycznych. Jakkolwiek porozumienie z Dayton nie byłoby krytykowane, należy zauważyć też jego pozytywne: zakończyło 4-letnią wojnę, zapewniło Bośni integralność terytorialną i podmiotowość międzynarodową, zawierało w sobie konstytucję szeroko chroniącą prawa człowieka, zapewniło międzynarodowe gwarancje dla powrotu uchodźców oraz udział w budowie powojennej Bośni cywilnych i militarnych sił międzynarodowych. Oceniając je jedni widzą akt, który zakończył wojnę i ukonstytuował państwo, a inni dokument, który podniósł do rangi absolutnej zasadę etniczną, dokonując tym samym instytucjonalizacji istniejących podziałów. M. Pejanović, *The political development of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton period*, Sarajevo 2007, s. 41–42.

<sup>57</sup> L. Hladky, *Dwanaście lat po Dayton – rzeczywistość i iluzje*, [w:] *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, pod red. M. Gniazdowskiego, Warszawa 2008, s. 17.

<sup>58</sup> K. Oellers-Frahm, *Restructuring Bosnia-Herzegovina: A Model with Pit-Falls*, „Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2005, vol. 9, s. 203.



Próbując podać definicję systemu politycznego Bośni natrafiamy na podobne problemy klasyfikacyjne jak w przypadku Jugosławii. Badacze nie zawsze mówią o BiH jako o federacji, podkreślając, że nigdzie w konstytucji nie zostało to *explicite* napisane. W ten sposób powstają typologie sięgające od unii do zdecentralizowanego państwa unitarnego. Dla Mirjany Kasapović Bośnia to specyficzny rodzaj asymetrycznej konfederacji – specjalny typ państwa konsocjacyjnego<sup>59</sup>, podobnie jak dla Seada Hodžicia, który określa ją jako federację *sui generis*. Na drugim biegunie sytuuje się Omer Ibrahimagić określający Bośnię jako państwo jedynie zdecentralizowane<sup>60</sup>. Gdzieś pośrodku znajduje się Florian Bieber, który definiuje ją jako chwiejną federację ze słabą władzą centralną. Za decydujące można uznać stanowisko Komisji Weneckiej Rady Europy, która zdefiniowała BiH jako federację – odrzucenie koncepcji unii wydaje się słuszne, gdyż porozumienie z Dayton wyraźnie mówi, że państwem jest jedynie sama Bośnia i Hercegowina, a nie tworzące ją entytety<sup>61</sup>. Ku federalizmowi skłania się również Sąd Konstytucyjny BiH, który w orzeczeniu z 2000 r., porównał Bośnię z państwami federalnymi zauważwszy, że konstytucja nadaje wyższą rangę związkowi i jego organom, a praktyka ustrojowa wskazuje na wzmacnianie centrum, co można interpretować jako przejście od konfederacji do federacji<sup>62</sup>.

Konstytucja BiH powołuje do życia trzy części składowe – dwa entytety oraz jeden okręg autonomiczny – Dystrykt Brčko, co – biorąc pod uwagę ich kompetencje – skłania do mówienia o Bośni jako o państwie federalnym. Większość rozwiązań konstytucyjnych kwestie zazwyczaj rezerwowane dla części składowych odnosi jednak do uprawnień trzech konstytucyjnych narodów. Można to tłumaczyć funkcjonowaniem w Bośni swego rodzaju federalizmu nierytorialnego. Jednak rozumiejąc federalizm jako typ ustroju oparty na pewnym porządku terytorialnym, który zresztą w Bośni istnieje, nie wydaje się, by była to zadowolająca odpowiedź. Rozwiązaniem jest tu konsocjacionizm, który zakłada pewną formę autonomii terytorialnej<sup>63</sup>, sam jednak nie musi się opierać na jed-

<sup>59</sup> M. Kasapović, *dz. cyt.*, s. 3.

<sup>60</sup> Jego koncepcja opiera się na założeniu, że entytety nie mają statusu państw, a tylko takie jednostki mogą tworzyć państwo federalne. Drugim argumentem jest brak przymiotnika „wspólny” w nazwach instytucji bośniackich. Wydaje się to jednak zbyt uproszczoną interpretacją zarówno federalizmu, jak i systemu politycznego Bośni. S. Kurtćehajić, O. Ibrahimagić, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2007, s. 185.

<sup>61</sup> *Tamże*, s. 184–185. Ponieważ konstytucja bośniacka powstała w języku angielskim, dla określenia części składowych ją tworzących wprowadzono termin *entity*, co język bośniacki zachowuje poprzez neologizm *entitet*. W języku polskim pojawiają się tłumaczenia „człon”, „jednostka”, jednak jeżeli język bośniacki zachowuje tę nazwę, to brak powodów, by w języku polskim ją tłumaczyć.

<sup>62</sup> F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 72–73.

<sup>63</sup> Od wojny lat 1992–1995 podział na części składowe pokrywa się z podziałami etnicznymi, co wiąże się z dokonanymi w jej czasie „czystkami etnicznymi”, przesiedleniami i ucieczką ludności, która mimo istnienia odpowiednich regulacji prawnych wcale

nostkach terytorialnych. Jest to zgodne ze zdaniem F. Biebera, według którego dwie podstawowe zmienne, jakimi można scharakteryzować BiH, to z założenia konsensualna budowa organów władzy na poziomie państwa oraz asymetryczny, wielonarodowy federalizm. Jednak federalna struktura państwa winna być traktowana jako dopełnienie czy też jeden z aspektów konsensualnego charakteru państwa<sup>64</sup>. Przedstawiona poniżej analiza pokaże, że choć w Bośni powołano do życia instytucje zbliżone charakterem do jugosłowiańskich, to dokonano tu mającego kluczowy charakter przejścia – ich zadaniem nie jest już reprezentacja części składowych w sensie terytorialnym, ale kulturowo-społecznym – mowa tu o narodach konstytucyjnych.

\* \* \*

Dla porządku zaczynając i tym razem od podziału władzy między federację a części składowe, od razu można spostrzec, że doszło do osłabienia centrum kosztem władzy podmiotów federacji – jednak nie w takim stopniu, jak w konstytucji SFRJ z 1974 r. Artykuł III ust. 1 konstytucji BiH w punktach a–j wylicza kompetencje związku, wśród których znalazły się: polityka zagraniczna, handel zagraniczny, system monetarny i celny, kwestie imigracji i zbiegów, międzynarodowy transport i infrastruktura, finansowanie instytucji i obowiązków międzynarodowych<sup>65</sup>. Oprócz tego, zgodnie z art. III ust. 5<sup>66</sup> tej konstytucji, Bośnia została wyposażona w „dodatkowe kompetencje” wśród których wyróżniono: kompetencje w sprawach przekazanych zgodną decyzją entitetów, w kwestiach przewidzianych aneksami 5–8 porozumienia z Dayton (tj. Aneks 5 – o arbitrażowym rozwiązywaniu konfliktów między dwoma entitetami, Aneks 6 – o prawach człowieka, Aneks 7 – o osobach, które zostały przesiedlone i uciekły, i 8 – o Komisji ds. ochrony narodowych zabytków) oraz we wszelkich sprawach, niezbędnych w kontekście zabezpieczania jej suwerenności, integralności terytorialnej i politycznej niezawisłości<sup>67</sup> – warto odnotować, że związkowi nie powierzono

---

nie wykazuje chęci powrotu na stare miejsca zamieszkania. Wyjątkiem jest multietniczny Dystrykt Brčko oraz dwa z dziesięciu kantonów w Federacji BiH.

<sup>64</sup> *Tamże*, s. 56.

<sup>65</sup> Kwestii finansów został poświęcony w całości art. VIII konstytucji, którego ust. 3 wyraźnie mówi, że Federacja BiH ma za zadanie zabezpieczyć 2/3, a RS 1/3 przychodów koniecznych do wypełnienia budżetu państwa.

<sup>66</sup> Jest to jeden z ważniejszych przepisów, który był centralnym tematem dyskusji, a także źródłem dynamicznego rozwoju prawa bośniackiego stając się podstawą wielu decyzji m.in. o utworzeniu Wysokiej Rady Sądowej i Prokuratorskiej BiH, kwestii pośredniego opodatkowania czy reformy w obszarze obrony. Ch. Steiner [i in.], *Ustav Bosne i Hercegovine. Komentar*, Sarajevo 2010, s. 543.

<sup>67</sup> Konstytucja Bośni i Hercegowiny z 1995 r. (dalej Konstytucja BiH), [http://www.ccbh.ba/bos/p\\_stream.php?kat=83](http://www.ccbh.ba/bos/p_stream.php?kat=83) (dostęp 1 III 2012).

kompetencji związanych z bezpieczeństwem, dlatego też utworzenie w 2003 r. wspólnego dowództwa podzielonego wojska było tak istotne.

Oprócz wyliczenia w art. III ust. 2 konstytucji kompetencji podmiotów federacji, art. III ust. 3 (a) stanowiąc, że wszystkie funkcje nie przypisane wprost związkowi powierzone są częściom składowym, wprowadza domniemanie kompetencji na rzecz entitetów<sup>68</sup>. Co ciekawe, art. III ust. 1 podpunkty (a–b), dotyczące kompetencji związku, nie mają charakteru wykluczającego – również entitety, według art. III ust. 2, zyskały prawa w zakresie polityki zagranicznej. Zgodnie z art. III ust. 2 (a) entitety mogą utrzymywać stosunki z sąsiednimi państwami, ale tylko w zgodzie z suwerennością i integralnością terytorialną BiH, a także zgodnie z ust. 3 (d) zawierać umowy międzynarodowe za zgodą Skupszyny Parlamentarnej BiH. Polityka zagraniczna jest doskonałym przykładem wprowadzenia w Bośni obszaru kompetencji konkurencyjnych, oprócz nich praktyka orzecznicza Sądu Konstytucyjnego wskazała na zasadność ustawodawstwa ramowego<sup>69</sup>. Warto zauważyć, że w art. III ust. 5 (b) konstytucji entitety zostały zobowiązane w okresie sześciu miesięcy od wejścia w życie konstytucji rozpocząć rozmowy mające na celu przekazanie kolejnych kompetencji instytucjom BiH, włączając w to korzystanie ze źródeł energii oraz wspólne projekty gospodarcze<sup>70</sup>.

Podział kompetencji niewątpliwie na plan pierwszy wysuwa części składowe, jednak od roku 1995 zauważalna jest chęć wzmocnienia centrum kosztem jego podmiotów, szczególnie od momentu przeprowadzenia reformy władzy wykonawczej i stworzenia większej liczby ministerstw. Na gruncie ewolucji podziału władzy dostrzec można pozytywne odwrócenie proporcji – o ile w Jugosławii mieliśmy do czynienia z postępującym osłabianiem centrum, to w Bośni sytuacja jest odwrotna – to centrum jest wzmocniane. Schodzi to jednak na drugi plan w stosunku do struktury i mechanizmu działania organów państwowych, które są na tyle osłabione, że większość decyzji jest podejmowana przez Wysokiego Przedstawiciela, mającego praktycznie nieograniczony zakres władzy<sup>71</sup>.

Niezależnie od przepisów konstytucyjnych asymetryczny federalizm, o którym mówi się w kontekście Bośni, a który również istniał i był źródłem problemów w Jugosławii, przejawia się m.in. brakiem jasnego podziału władzy między

<sup>68</sup> Konstytucja BiH; P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>69</sup> Na przykład w decyzji Sądu Konstytucyjnego BiH U 5/98-II wskazano na zasadne wydanie przez organy federalne ramowej ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw i banków. <http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2> (dostęp 1 III 2012); Ch. Steiner [i in.], *dz. cyt.*, s. 540.

<sup>70</sup> Konstytucja BiH.

<sup>71</sup> F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 56.

poszczególne poziomy władzy. Członkowie trzech konstytucyjnych narodów dysponują różnym stopniem kompetencji i praw choćby przez to, że autonomia terytorialna Serbów dotyczy całego entitetu, natomiast Boszniaków czy Chorwatów już tylko kantonów, na które podzielona jest Federacja BiH. Co więcej, dwa z dziesięciu kantonów mają charakter wieloetniczny, nie mogą więc przedstawiać interesów konkretnego narodu, jak to się dzieje w Republice Serbskiej (RS). Taka sytuacja jest źródłem wielu napięć, m.in. dążeń Chorwatów do stworzenia własnego – trzeciego entitetu<sup>72</sup>.

Cechą swoistą bośniackiej sceny politycznej jest, stanowiące jedną z form podejmowania decyzji o charakterze związkowym, prowadzenie negocjacji w kluczowych dla państwa sprawach. Podobne rozwiązania instytucjonalne – zarówno formalne, jak i nieformalne, można odnaleźć w systemie jugosłowiańskim – choćby w postaci opisanych powyżej komisji koordynacyjnych. Jednak w Bośni<sup>73</sup>, gdzie negocjacje są podejmowane w najważniejszych dla porządku konstytucyjnego sprawach, prowadzone są one z pominięciem instytucji formalnych. Są to nieformalne spotkania liderów najważniejszych partii politycznych, którzy tym samym reprezentują poszczególne narody. Wysoka niepewność tego stylu prowadzenia polityki w specyficznych warunkach bośniackich powoduje, że wynegocjowane porozumienia często są niedotrzymywane<sup>74</sup>. Przeniesienie przetargu politycznego „za zamknięte drzwi” siłą rzeczy nasuwa jugosłowiańskie analogie – oczywiście różnicą jest tu z jednej strony pluralizm interesów w ramach partii, a z drugiej w pełni pluralistyczna scena polityczna.

Tak jak w SFRJ, również w BiH przede wszystkim dwa organy związkowe mają – poza innymi funkcjami – realizować zasadę udziału części składowych we władzach federalnych – nie chodzi jednak o jednostki terytorialne – jak to jest przyjęte w klasycznych federacjach, ale o narody konstytucyjne. I tu problemem nie jest samo istnienie organów reprezentujących części składowe, a ich struktura i mechanizmy, na podstawie których działają. Po pierwsze, w obrębie legislatywy – zgodnie z regulującym tę kwestię art. IV konstytucji – funkcjonuje Izba Narodów (*Dom naroda*, IN) przy czym istniejąca w Bośni dwuizbowość

<sup>72</sup> *Tamże*, s. 74.

<sup>73</sup> Konstytucja stwarza odpowiednie ramy dla tego typu zachowań np. poprzez art. III ust. 4 pt. *Koordinacja*, w którym Prezydium zyskało prawo, by zachęcać do współpracy między entitetami w sprawach, które nie zostały powierzone BiH. S. Kurtćehajić, O. Ibrahimagić, *dz. cyt.*, s. 302.

<sup>74</sup> Jednym z ostatnich jest porozumienie zawarte w Prudzie (*Prudski sporazum*), gdzie lider największej partii boszniackiej Sulejman Tihić z SDA, chorwackiej Dragan Čović z HDZ i serbskiej Milorad Dodik z SNSD doszli do pewnych ustaleń odnośnie do ładu konstytucyjnego BiH, ale żadne z nich nie zostały zrealizowane. W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, „Prace OSW” 2009, nr 31, s. 29.

przybrała postać bikameralizmu symetrycznego<sup>75</sup> – co wynika z równorzędnej pozycji obu izb w procesie legislacyjnym<sup>76</sup>.

Zgodnie z zasadą klucza etnicznego Izba Narodów składa się z 15 przedstawicieli delegowanych przez skupsztiny entitetów, z czego 2/3 pochodzi z chorwacko-muzułmańskiej Federacji BiH, a 1/3 z Republiki Serbskiej. Zgodnie z tym, co zostało napisane powyżej, nie jest to w pełni konsekwencja federalnego charakteru państwa, a Izba Narodów nie do końca może być określana jako reprezentacja części składowych federacji. Świadczy o tym kolejne obostrzenie dotyczące jej struktury zawarte w art. IV ust. 1 konstytucji mówiące, iż z Republiki Serbskiej ma to być dokładnie 5 Serbów, a z Federacji 5 Chorwatów oraz 5 Boszniaków. Delegaci do Izby Narodów są więc wybierani w sposób pośredni, z uwzględnieniem elementu narodowo-terytorialnego: przedstawiciele chorwaccy/boszniaccy z Federacji są wybierani przez chorwackich/boszniackich przedstawicieli w Izbie Narodów Federacji, a delegaci serbscy są wybierani przez Narodową Skupsztinę Republiki Serbskiej<sup>77</sup>. Mamy więc do czynienia z izbą, która na pierwszy rzut oka odpowiada Radzie Republik i Pokrain, jednak w odróżnieniu od jugosłowiańskiej IN stanowi faktycznie reprezentację nie części składowych, a narodów konstytucyjnych. Prowadzi to do problemu tzw. pozostałych, czyli osób mieszkających w „niewłaściwym” entitecie lub nie należących do jednej z trzech konstytucyjnych grup, a w związku z tym pozbawionych biernego prawa wyborczego<sup>78</sup>.

Ewenementem z punktu widzenia wpływu części składowych na władzę federalną jest procedura ustawodawcza realizująca w sposób skrajny zasadę weta części składowych czy innymi słowy zasadę głosowania przez entitety (*entitetsko glasanje*). Zgodnie z art. IV ust. 3 (c–d) konstytucji wszystkie decyzje ustawodawcze muszą zostać uchwalone przez obydwie izby większością obecnych na posiedzeniu, przy czym owa większość musi obejmować 1/3 obecnych i głosujących delegatów z każdego entitetu<sup>79</sup>. Jeżeli powyższy wymóg nie zostanie spełniony przewodniczący danej izby oraz jego zastępcy zbierają się jako komisja i w okresie do trzech dni od głosowania wyrażają zgodę na daną uchwałę. Jeżeli się to nie uda decyzja jest podejmowana zwykłą większością obecnych pod warunkiem, że liczba głosów przeciw nie przekracza 2/3 lub więcej głosów oddanych przez delegatów z każdego entitetu<sup>80</sup>.

<sup>75</sup> E. Bujwid-Kurek, *Państwa pojugosłowiańskie. Szkice politologiczne*, Kraków 2008, s. 140.

<sup>76</sup> J. Szymanek, *Pozalegislacyjne funkcje i kompetencje drugich izb parlamentarnych*, [w:] *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, red. M. Granat, Warszawa 2007, s. 299.

<sup>77</sup> Art. IV ust. 1–2, Konstytucja BiH.

<sup>78</sup> Więcej na ten temat np. E. Hodžić, N. Stojanović, *Novi-stari ustavni inženjering. Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*, Sarajevo 2011.

<sup>79</sup> Konstytucja BiH; K. Oellers-Frahm, *dz. cyt.*, s. 200.

<sup>80</sup> Ta trzystopniowa procedura uchwalania ustaw została stworzona dla zabezpieczenia interesów entitetów – jednak praktyka – a także nierówny rozdział władzy między

Oprócz wyżej przedstawionego mechanizmu istnieje także druga procedura – w osobny mechanizm obrony interesów poszczególnych narodów została wyposażona Izba Narodów. Zgodnie z art. IV ust. 3 (e) konstytucji każda uchwała może zostać potraktowana jako sprzeczna z żywotnymi interesami narodów: boszniackiego, chorwackiego lub serbskiego<sup>81</sup>. Powyższe prawo może zostać wykorzystane przez większość każdej z narodowych reprezentacji w Izbie Narodów, a wówczas ustawa zostaje przyjęta, jeżeli zagłosuje za nią większość obecnych i głosujących delegatów z każdego z narodów. Jeżeli to się nie udaje, wszczyna się procedurę przewidzianą w art. IV ust. 3 (e) – zostaje powołana przez tę Izbę Wspólna Komisja składająca się z trzech osób (po jednej z każdej narodowości), której zadaniem jest rozstrzygnięcie problemu. Jeżeli nie uda się jej tego dokonać, najpóźniej w ciągu pięciu dni kwestia jest przekazywana do rozstrzygnięcia Sądowi Konstytucyjnemu, który bada ją pod kątem prawidłowości proceduralnych. Jak słusznie zauważa Wojciech Stanisławski w dwóch paragrafach znalazło się aż sześć możliwości zablokowania działań ustawodawczych<sup>82</sup>, co wydaje się wystarczać do umieszczenia go wśród procedur obstrukcji parlamentarnej, szczególnie że w ten sposób doprowadzono do faktycznej bezradności organów przedstawicielskich w Bośni. Na dwóch szalach znalazły się zasada poważania interesów poszczególnych narodów oraz efektywności rządzenia państwem, a praktyka funkcjonowania parlamentu pokazuje, że w obliczu niskiej kultury politycznej lokalnych polityków równowaga jest tu bardzo zachwiana – do tego stopnia, że większość istotnych ustaw jest przyjmowana w trybie niejako rezerwowym, czyli decyzją Wysokiego Przedstawiciela<sup>83</sup>.

Reguła klucza etnicznego realizującego zasadę udziału części składowych we władzy federalnej – znów w rozumieniu narodów konstytucyjnych – została

---

części składowe – sprawiły że jest to instrument zabezpieczający przede wszystkim interesy Republiki Serbskiej, które często pokrywają się z interesami serbskimi w Bośni. Tym samym Serbowie zyskali drugi sposób obrony swoich „żywotnych, narodowych” interesów. Ch. Steiner [i in.], *dz. cyt.*, s. 577.

<sup>81</sup> Możliwość wetowania ustaw ze względu na „żywotny interes narodu” funkcjonuje nie tylko na poziomie państwom, ale także entitetów i kantonów. Pojęcie „żywotny interes” obejmuje m.in. takie kwestie, jak: odpowiednia reprezentacja we władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, zmiana konstytucji, organizacja organów publicznych pod kątem zagadnień tożsamości narodowej, równouprawnienia, systemu informacji. F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 55. Jak więc widać, nie zostało precyzyjnie ustalone jak go dokładnie definiować, choć z pewnością istnieje taka konieczność. Wyzwaniem jest stworzenie katalogu, który zamiast obstrukcji da faktyczną ochronę interesów narodów. A. Mujki, Z. Seizović, D. Abazović, *Country Specific Report: Bosnia and Herzegovina. The Role of Human and Minority Rights in the Process of Reconstruction and Reconciliation for State and Nation-Building: Bosnia and Herzegovina*, EURAC Research, 2008, s. 11.

<sup>82</sup> W. Stanisławski, *Źródła kryzysu politycznego w Bośni i Hercegowinie*, [w:] *Europejski...*, s. 39.

<sup>83</sup> L. Hladky, *dz. cyt.*, s. 21–22.

uwzględniona również we władzy wykonawczej zarówno w Prezydium, rządzie, jak i budowie ministerstw. Zgodnie z art. V konstytucji Prezydium (*Predsjedništvo*) – będące dokładną repliką modelu jugosłowiańskiego<sup>84</sup>, to kolegialna trzyposobowa głowa państwa pełniąca głównie funkcje reprezentacyjne i w zakresie polityki zagranicznej. Składała się ono z jednego Chorwata, Serba i Boszniaka wybieranych bezpośrednio w każdym z entitetów – organ ten opiera się więc zarówno na reprezentacji terytorialnej, jak i narodowej i również narusza bierne prawa wyborcze osób nie należących do trzech wymienionych grup<sup>85</sup>. Prezydium wybiera ze swojego grona przewodniczącego, który zmienia się na zasadzie rotacji, a cały organ w zakresie funkcji wymienionych w art. V ust. 3 (a–e) działa na zasadzie konsensusu – do tego obszaru spraw stosuje się także procedura przewidziana w art. V ust. 2 (d) konstytucji, zgodnie z którą, jeżeli konsensusu nie uda się osiągnąć, decyzja może zostać podjęta przez dwóch członków. Trzeci, który nie zgadza się wówczas z decyzją Prezydium, może ją określić jako niezgodną z żywotnym interesem narodu, z ramienia którego uzyskał mandat<sup>86</sup>.

Początkowo także Rada Ministrów (*Vijeće ministara*) na podstawie ustawy z 1997 r. działała na zasadzie konsensusu – każdy minister miał dwóch zastępców z pozostałych narodów i wszyscy oni zmuszeni byli do porozumienia, by jakkolwiek decyzja została podjęta. Również na czele Rady Ministrów stało dwóch współprzewodniczących i jeden zastępca, a dla podjęcia jakiegokolwiek decyzji musiało być obecnych czterech z sześciu członków, w tym przynajmniej po jednym z każdego narodu. Jednak decyzją Sądu Konstytucyjnego instytucja współprzewodniczących została oceniona jako sprzeczna z konstytucją i w 2002 r., zniesiona, powołano zarazem urząd premiera, z dwoma zastępcami<sup>87</sup>. Obecnie na poziomie związkowym rząd musi się składać w 2/3 z reprezentantów Federacji, a w 1/3 z RS, z kolei na poziomie entitetów po zmianach z 2002 r. liczby odnoszą się już do przedstawicieli konstytucyjnych narodowości: w RS oprócz Serbów, pięciu ministrów musi być Boszniakami, a trzech Chorwatami, w Federacji rząd winien się składać z ośmiu Boszniaków, pięciu Serbów i trzech Chorwatów<sup>88</sup>.

Reguła udziału części składowych we władzy związkowej przekształcona została w Bośni w zasadę bezwzględnie obowiązującą, która po pierwsze odnosi się do nieterytoryjalnej kategorii narodów konstytucyjnych, a po drugie przeobraziła się w parytet według klucza etnicznego, uwzględnionego we wszystkich

<sup>84</sup> S. Bose, *dz. cyt.*, s. 64.

<sup>85</sup> Art. V Konstytucji BiH; F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 59.

<sup>86</sup> Rozpoczyna to procedurę, zgodnie z którą owa decyzja zostaje przedstawiona Skupstnie RS lub delegatom chorwackim czy boszniackim w Izbie Narodów Federacji w zależności od tego, kto daną procedurę w Prezydium uruchomił. Jeżeli zostanie potwierdzona większością 2/3 w czasie do 10 dni, nie wchodzi w życie. Art. IV ust. 3 (c-f) Konstytucji BiH; Ch. Steiner [i in.], *dz. cyt.*, s. 68.

<sup>87</sup> F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 63–64.

<sup>88</sup> *Tamże*, s. 54.



instytucjach państwowych, na każdym szczeblu podziału terytorialnego. Tym samym porządek konstytucyjny w Bośni jest regulowany przez naczelną zasadę, zgodnie z którą nabór i skład instytucji musi odzwierciedlać skład narodowy BiH<sup>89</sup>. Gdy brak innych, bardziej szczegółowych postanowień, to ona znajduje zastosowanie<sup>90</sup>.

Zasada parytetowego udziału narodów konstytucyjnych we władzy została pogłębiona przez umowę z Sarajewa podpisaną 27 marca 2002 r., przez sześć z ośmiu głównych partii biorących udział w negocjacjach pod okiem Wysokiego Przedstawiciela, który *de facto* narzucił zmiany. Reforma wynikała z orzeczenia Sądu Konstytucyjnego BiH, który w 2000 r. orzekł, że konstytucje entitetów dyskryminują narody niestanowiące w nich większości<sup>91</sup>. W ten sposób zmodyfikowano organizację polityczną BiH określoną w porozumieniu pokojowym z Dayton. Zmieniono system wyborczy i wprowadzono zasadę, że wszystkie trzy narodowości muszą być równomiernie reprezentowane nie tylko w organach na szczeblu federalnym, ale i poszczególnych podmiotów. Wszystkie narody konstytucyjne mają również zagwarantowane minimalnie cztery mandaty w poszczególnych zgromadzeniach narodowych<sup>92</sup>.

Analogicznie do Jugosławii wygląda również geometria polityczna państwa, które po wojnie składa się homogenicznych entitetów, a także kantonów, z których tylko dwa utrzymały charakter wielonarodowy. Znow części składowe zostały zbudowane „po szwach” narodowych, choć tym razem entitety nie mają formalnie charakteru państwowego ani suwerenności<sup>93</sup>, jednak wyposażono je w bardzo szerokie uprawnienia, konstytucje oraz organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, które mogą nasuwać takie skojarzenia.

\* \* \*

Podstawowym podobieństwem – wręcz konstytutywnym dla obydwu państw – jest oparcie się na tożsamości zbiorowej i prawach kolektywnych – jednostka jest tu przede wszystkim częścią większej całości – etnosu czy narodu i to stanowi podstawę jej aktywności politycznej. Zarówno w SFRJ, jak i BiH w sposób instytucjonalny zabezpieczono podział społeczeństwa na etnoterytorialne bloki. Taka

<sup>89</sup> Konstytucja BiH.

<sup>90</sup> O. Ibrahimagić, *Supremacija Bosne i Hercegovine nad entitetima*, Sarajevo 1999, s. 148.

<sup>91</sup> *Odluka Ustavnog Suda BiH U5/98 Izetbegović – Konstitutivni narodi*, <http://www.cbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2> (dostęp 1 III 2012). Decyzja wynikała z interpretacji linii 10 preambuły Konstytucji BiH, która literalnie wymienia trzy konstytucyjne narody. Późniejsze decyzje Sądu potwierdziły to stanowisko – m.in. decyzja U 4/05, w której zasada państwa etnicznego została uznana za jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych. Ch. Steiner [i in.], *dz. cyt.*, s. 62.

<sup>92</sup> F. Bieber, *dz. cyt.*, s. 69.

<sup>93</sup> Ch. Steiner [i in.], *dz. cyt.*, s. 55.

sytuacja gwarantowała pluralizm w SFRJ, a w Bośni można ją odnaleźć przede wszystkim w kategorii narodów konstytucyjnych<sup>94</sup>.

Wydaje się, że federalizm i załączki konsocjacionizmu rozwijane w SFRJ zostały przeszczepione na grunt bośniacki – tym razem jednak akcenty uległy odwróceniu: to federalizm stanowi uzupełnienie dla konsocjacionizmu. Można powtórzyć raz jeszcze, że zastosowane tu rozwiązania ustrojowe nie są niczym nowym ani zaskakującym – zarówno podział władzy, jak i udział części składowych we władzy federalnej, a także elementy konsensualne są normalnymi instytucjami w państwach zdecentralizowanych, jednak w tych analizowanych przypadkach ich forma doprowadziła do wypaczenia całego systemu.

Przejsie od SFRJ można także postrzeżyć jako ewolucję od federalizmu terytorialnego do nieterytorialnego – rozwiązania instytucjonalne w Bośni pokazują, że jednostki terytorialne mają tu wyraźnie mniejsze znaczenie niż nieterytorialne. Przeprowadzone porównanie czterech elementów: zasad ogólnych, podziału kompetencji, udziału części we władzach związkowych z zachowaniem zasady parytetu oraz same struktury podmiotów, wyraźnie wypukła podobieństwo instytucji, które choć różnią się w szczegółach, działają na podobnych zasadach i pełnią identyczne funkcje.

Próbując odpowiedzieć na pytanie zawarte w tytule niniejszego artykułu można być optymistą i mówić, że dziś sytuacja Bośni jest zupełnie inna niż przed laty w SFRJ, lub też pesymistą traktującym rozpad Bośni jako epilog rozpadu Jugosławii. Niezależnie od tego zgodzić się należy, że między rozwiązaniami ustrojowymi stworzonymi w SFRJ i BiH zachodzi wyraźne podobieństwo, co więcej odnieść można wrażenie, że z czasem ich dysfunkcjonalność została uwytklona.

Istniejący w Bośni od 1995 r. porządek ustrojowy jest niewydolny i destabilizuje państwo, pozbawiając je podstawowych zdolności decyzyjnych. Co więcej, prowadzi to do nieprzewidzianej wcześniej konsekwencji – pogłębiającej się zależności od Wysokiego Przedstawiciela<sup>95</sup>. Obecne rozwiązania sprawiają wrażenie skrojonych na miarę społeczeństw o tak wyraźnych podziałach i rzeczywiście funkcjonują w tzw. zachodnich demokracjach. Mimo to, tak jak nie funkcjonowały w Jugosławii, tak i nie funkcjonują w Bośni, można więc zaryzykować tezę, że nie są najlepszą odpowiedzią dla społeczeństw dopiero uczących się demokracji.

---

<sup>94</sup> Nie zmienia to faktu, że konstytucja bardzo obszernie gwarantuje, wręcz afirmując, prawa człowieka i podstawowe wolności, a jej artykuł II obliguje instytucje poziomu federalnego i entitetów do ich zapewniania. Należy także podkreślić opinię Komisji Weneckiej, która wyraźnie stwierdziła, że w Bośni istnieje jasna konstytucyjna obligacja do zapewnienia przestrzegania praw i wolności. A. Mujki, Z. Seizović, D. Abazović, *dz. cyt.*, s. 10.

<sup>95</sup> K. Oellers-Frahm, *dz. cyt.*, s. 203.