

Aleksander CZICHOS

Uniwersytet Łódzki i Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy, Częstochowa

ROLA WYSOKIEGO PRZEDSTAWICIELA W KSZTAŁTOWANIU SYSTEMU POLITYCZNEGO BOŚNI I HERCEGOWINY PO 1995 ROKU

Abstrakt:

Celem artykułu jest wyjaśnienie skomplikowanego systemu politycznego, jaki został tam wprowadzony na mocy kończącego wojnę porozumienia pokojowego w Dayton w 1995 roku. W szczególności uwzględniono rolę, jaką w tym państwie odgrywa Biuro Wysokiego Przedstawiciela (OHR), oraz sam Wysoki Przedstawiciel wyposażony w bardzo szerokie uprawnienia, łącznie ze stanowieniem prawa, nowelizacjami konstytucji jednostek administracyjnych, usuwaniem i powoływaniem urzędników państwowych oraz tworzeniem nowych urzędów. W tych okolicznościach Bośnia i Hercegowina pozostaje państwem silnie uzależnionym od społeczności międzynarodowej, o słabych organach władzy ustawodawczej i wykonawczej i dużym zakresie autonomii jednostek administracyjnych.

Słowa kluczowe: Bośnia i Hercegowina, OHR, Wysoki Przedstawiciel.

Bośnia i Hercegowina jest państwem o najbardziej skomplikowanym systemie politycznym. Został on z trudem wynegocjowany w Dayton w 1995 r., a zasadniczym celem podpisanego wówczas porozumienia było zakończenie 3,5-letniej wojny domowej, w której ścierały się trzy grupy etniczne – Bośniacy (Muzułmanie), Chorwaci i Serbowie. System polityczny BiH został narzucony przez społeczność międzynarodową, a ustalenia zawarto w 11 krótkich artykułach oraz w 11 rozbudowanych aneksach Porozumienia Pokojowego, które zawierają (w Aneksie 4) Konstytucję BiH, napisaną przez amerykańskich prawników pod kierownictwem profesora Uniwersytetu Tufts, Bruce Hitchera. Nie była ona dotychczas zaakceptowana przez obywateli BiH, ani w krajowym referendum, ani w głosowaniu parlamentu. Pozytywną konsekwencją porozumienia było zakończenie krwawej wojny, natomiast negatywną – utworzenie bardzo skomplikowanej wielopoziomowej struktury państwa, którą

do chwili obecnej bardzo trudno zreformować, przy wyraźnej niechęci do tego, prezentowanej przez narody konstytutywne, zwłaszcza bośniackich Serbów starających się wykorzystać narzuconą formę państwa dla realizacji własnych interesów politycznych. Współczesną BiH tworzą trzy autonomiczne jednostki – scentralizowana Republika Serbska zamieszкана w przewadze przez bośniackich Serbów, zdecentralizowana i złożona z 10 kantonów muzułmańsko-chorwacka Federacja Bośni i Hercegowiny oraz niewielki Dystrykt Brčko. Federacja Bośni i Hercegowiny obejmuje szeroki pas wzdłuż granicy z chorwacką Dalmacją, od Bihaća do Mostaru, oraz centrum kraju z Sarajewem, Zenicą, Trawnikiem i Tuzlą. Republika Serbska obejmuje dwa izolowane terytoria: północny fragment kraju przy granicy z Chorwacją z Banja Luką oraz pas pograniczny z Serbią i Czarnogórą na wschodzie. Na północnym-wschodzie kraju, nad graniczną rzeką Sawą, gdzie granice dwóch części Republiki Serbskiej zблиżają się do siebie, ustanowiony jest wspomniany Dystrykt Brčko, będący trzecią jednostką autonomiczną BiH. Jest to obszar zdemilitaryzowany, w którego zaludnieniu największy udział mają Bośniacy (42%) i Serbowie (35%). Każda z trzech części państwa posiada odrębne ustawy zasadnicze, rządy i parlamenty oraz kosztowne pozostałe struktury administracyjne, służące 3,5 milionom mieszkańców, które przedstawione są w obszernej literaturze.¹

Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej BiH, formalną głową państwa jest kolegialne, trzyosobowe Prezydium (Prezydencja), złożone z Bośniaka, Serba i Chorwata, przedstawicieli trzech narodów konstytutywnych. Od początku jednak decydujący głos należy do Wysokiego Przedstawiciela dla BiH (*The High Representative of International Community*), reprezentującego społeczność międzynarodową z mandatem ONZ, pełniącego rolę cywilnej administracji. Urząd ten powołany został w 1995 r. na mocy Aneksu 10 porozumienia z Dayton. Wspiera go Biuro Wysokiego Przedstawiciela (*Office of the High Representative – OHR*), działające na prawach misji dyplomatycznej. Pracownicy biura to bośniaccy i międzynarodowi eksperci oraz reprezentanci państw tworzących Radę ds. Implementacji Pokoju (*Peace Implementation Council, PIC*). PIC powołano w 1995 r., a tworzy ją 55 krajów. Wysoki Przedstawiciel nominowany jest przez Komitet Obradujący PIC, a zatwierdzany przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Sześć artykułów Aneksu 10 delegowało Wysokiemu Przedstawicielowi przede wszystkim nadzorowanie wprowadzania w życie cywilnych aspektów porozumienia z Dayton, ze szczególnym uwzględnieniem koordynowania działań cywilnych organizacji i agencji na obszarze BiH,

¹ M.in.: Auer 2015; Babić 2009; Balić, Izmirlija 2013; Fleet 2014, s.16-19; Gibas-Krzak 2016, s. 190-191; Krysieneł 2012, s. 231-233; 251-254; Markiewicz 2008, s. 186-188; Muš 2013, s. 91-96; Osóbka 2011, s. 18; Podolak 2017, s. 23-24; Sochacki 2015, s. 73,75; Wachowiak 2018, s. 26-27.

odbudowy infrastruktury i gospodarki, ochrony praw człowieka, powrotu uchodźców wojennych i przesiedlonych oraz przeprowadzenia wolnych wyborów. W 1997 r. PIC postanowiła rozszerzyć zakres kompetencji Wysokiego Przedstawiciela, co uczyniono podczas konferencji w Bonn, wyposażając go w tzw. „uprawnienia bońskie”, dzięki którym zyskał bardzo mocną pozycję, zezwalającą na użycie władzy, w tym przede wszystkim prawo do dymisjonowania urzędników państwowych, łamiących zapisy porozumienia oraz odgórnego narzucania prawa, a także powoływania urzędników i tworzenia nowych urzędów. Wysoki Przedstawiciel jest całkowicie niezależny w swoich decyzjach i nie odpowiada przed władzami BiH, a jego decyzje są ostateczne i wiążące, nie podlegając dyskusji w parlamentach i rządach. Rozszerzenie mandatu Wysokiego Przedstawiciela miało na celu wymuszenie na skonfliktowanych, nacjonalistycznych elitach politycznych BiH współpracy we wprowadzaniu zapisów Porozumienia z Dayton, kosztem sankcji międzynarodowych. W efekcie urząd Wysokiego Przedstawiciela z roli koordynatora przekształcił się we władzę ustawodawczą, szeroko korzystającą ze swych uprawnień, co określane jest czasem jako „weto za weto”².

Od czasu powołania urzędu Wysokiego Przedstawiciela, jego funkcje pełnili i pełni dypłomaci pochodzący z krajów Unii Europejskiej. Pierwszym Wysokim Przedstawicielem był Carl Bildt, były premier Szwecji i negocjator z ramienia UE w ostatniej fazie wojny w BiH. Sprawował swój mandat w latach 1995-1997. Niechęć narodów konstytutywnych oraz ograniczony jeszcze wówczas zasięg mandatu Bildta spowodowały, że jego działania sprowadzały się głównie do monitorowania i koordynowania implementacji zapisów z Dayton, a także przewodniczenia komisjom wspólnym oraz mediacjom między społecznością międzynarodową a aktorami życia politycznego BiH. Te początkowe trudności i ograniczenia w działaniach Wysokiego Przedstawiciela wynikały nie tylko z organizowania się urzędu, ale przede wszystkim z faktu, że w pierwszych latach główny nacisk kładziono na implementację militarnych aspektów Porozumienia z Dayton (Pawlak 2013, s. 127; Markiewicz 2008, s. 192-193).

Następcą Bildta został były minister spraw zagranicznych Hiszpanii Carlos Westendorp, pełniący tę funkcję w latach 1997-1999. Za jego kadencji udało się uregulować kwestie niezależności mediów w BiH. W maju 1997 r. PIC upoważniła Wysokiego Przedstawiciela do uregulowania tego problemu w Republice Serbskiej. Aby zapobiec manipulacjom politycznym w mediach i łamaniu zapisów porozumienia pokojowego, na jego wniosek oddziały SFOR w 1997 r. przejęły nadzór nad wieżami transmisyjnymi Radia i Telewizji RS (SRT)

² Por. m.in.: Pawlak 2013, s. 126-127; Składowski 2017, s. 119; *The General Framework ...*, Aneks 4 art. V, Aneks 10, art. I-VI; *Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 1995, art. V, www.ohr.int/?page_id=63255 – *Constitutions*, (dostęp: 24.07.2018).

w Pale, przerywając nadawanie programu. Ponowne uruchomienie nadajników nastąpiło po wymuszonej przez Wysokiego Przedstawiciela zmianie zarządu SRT (związanego ze zwolennikami Radovana Karadžića), ze studia w Banja Luce, będącego pod zarządem osób lojalnych wobec ówczesnej prezydent RS Biljany Plavšić. Dzięki „uprawnieniom bońskim” Westendorp wymusił przyjęcie przez centralne władze BiH uregulowań prawnych zapewniających niezależność państwowych mediów, wyłączając je spod wpływów partii politycznych (Pawlak, op.cit. s. 127; Markiewicz op.cit., s. 193-194).

Kolejnym Wysokim Przedstawicielem był Austriak – Wolfgang Petritsch, negocjator z ramienia UE w sprawie Kosowa w 1999 r., piastujący swój mandat w latach 1999-2002. Natrafił on na narastające trudności w funkcjonowaniu samodzielnej BiH, bowiem w każdych kolejnych wyborach wygrywały partie nacjonalistyczne narodów konstytutywnych, starające się utrzymać powojenne *status quo* i własną silną pozycję, przy wykorzystaniu słabości władz centralnych. Stosowanie „uprawnień bońskich” prowadziło z jednej strony do stabilizacji sytuacji w kraju, z drugiej jednak do powstania swojego rodzaju „międzynarodowego protektoratu”, w którym odpowiedzialność za państwo znalazła się w rękach społeczności międzynarodowej. Petritsch rozpoczął ograniczanie wykorzystywania „uprawnień bońskich”, na rzecz większego zaangażowania bośniackich polityków w reformowanie państwa zwłaszcza, że w 2000 r. wybory w BiH wygrała socjalliberalna koalicja Sojusz dla Zmian, wspierana przez społeczność międzynarodową. PIC postanowiła zatem o wdrażaniu działań partnerskich, z ograniczeniem narzucania prawa i przewagą negocjacji. Ustalono listę priorytetowych instytucji, których tworzenie miało usprawnić funkcjonowanie szczebla centralnego. Zaliczono tu m.in. telekomunikację, transport, energetykę, służbę cywilną i źródła dochodów państwa. Rozpoczęto także reformowanie struktur samorządowych. Pozytywne efekty działań dały się co prawda zauważyć, jednak w dużej mierze nadal osiągane były „uprawnieniami bońskimi” (Pawlak, op.cit., s. 127; Markiewicz, op.cit., s. 196-197; Babić, op.cit., s. 248-249).

Kolejnym Wysokim Przedstawicielem był Brytyjczyk – Paddy Ashdown, pełniący mandat w latach 2002-2006. W 2003 r. rozpoczął realizację reform nazywanych „*Mission Implementation Plan*”, których celem było likwidowanie opóźnień BiH wobec pozostałych państw regionu oraz wprowadzenie kraju na drogę integracji europejskiej. Plan Ashdowna wyliczał osiągnięcia we wdrażaniu procesu pokojowego, a wśród nich zakończenie „zwichrzości” oraz przekazanie w ręce władz BiH w całości lub w części zadań obejmujących organizację wolnych wyborów, media, wspólną walutę, swobodę poruszania się po kraju, odbudowę infrastruktury, organizację powrotu uchodźców i tworzenie warunków dla wolnego rynku. Do priorytetowych zadań czekających na wdrożenie zaliczył:

- rządy prawa ze wzmocnieniem sądów, prokuratur i policji,
- walkę z korupcją i skrajnym nacjonalizmem,
- reformę gospodarki i podatków z wprowadzeniem VAT,
- wzmocnienie organów administracji centralnej i odpowiedzialności urzędników,
- cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi BiH.

Wiele z tych zadań zostało zrealizowanych, pozostałe są w stadium realizacji. Za kadencji Ashdowna nie udało się jednak wprowadzić BiH do programu NATO Partnerstwo dla Pokoju, a przyczyną negatywnej decyzji w 2004 r. był brak współpracy RS z Trybunałem w Hadze. Kolejne niepowodzenie to nadal słabe funkcjonowanie centralnych organów państwa, gdzie Ministerstwo Bezpieczeństwa i Ministerstwo Sprawiedliwości przez wiele miesięcy nie miały własnych urzędników i budżetów, a Rada Ministrów przyjmowała dokumenty sporządzone przez społeczność międzynarodową (Pawlak, op.cit., s. 127; Markiewicz, op.cit., s. 197-199).

Następca Ashdowna, Niemiec Christian Schwarz-Schilling, pełniący swój mandat w latach 2006-2007, postanowił nadal zmniejszać zakres ingerencji OHR i przekazać większą część władzy i szerszą odpowiedzialność rządowi centralnemu BiH oraz administracjom lokalnym. Doprowadziło to jednak do wzrostu nastrojów nacjonalistycznych wśród polityków bośniackich, co z kolei zakończyło się osłabieniem znaczenia urzędu Wysokiego Przedstawiciela oraz zdymisjonowaniem Schwarz-Schillinga. Kolejny Wysoki Przedstawiciel Słowak – Miroslav Lajčák, pełnił swój mandat w latach 2007-2009 i zrezygnował z funkcji, podając jako powód objęcie urzędu Ministra Spraw Zagranicznych Słowacji. Wiele komentarzy mówiło jednak o jego obawach dotyczących pełnienia słabo funkcjonującego urzędu Wysokiego Przedstawiciela.

Od 2009 r. funkcję Wysokiego Przedstawiciela pełni austriacki dyplomata Valentin Inzko, były ambasador tego kraju w BiH. Początek jego kadencji spotkał się z dużymi problemami przy formowaniu rządu BiH po wyborach w 2010 r., gdy ówczesna Rada Ministrów została zatwierdzona przez Izbę Reprezentantów dopiero po 16 miesiącach od ogłoszenia wyników wyborów. Wielokrotnie zmuszony był reagować na separatystyczne wypowiedzi władz Republiki Serbskiej, w tym Milorada Dodika twierdzącego, że BiH to „kajdany dla RS”. W 2012 r. Inzko podkreślił, że BiH nie jest federacją, a suwerennym państwem złożonym z jednostek administracyjnych, stanowiących części wewnętrznej struktury BiH, nie będących odrębnymi państwami. Podkreślał także, że misja Wysokiego Przedstawiciela jest nadal konieczna, wobec utrzymującego się zagrożenia realizacji zapisów porozumienia z Dayton i niemożności podejmowania szybkich decyzji przez władze BiH. Występując na forum ONZ w 2019 r. podsumował wyniki wyborów w BiH w 2018 r., prezentując obecną sytuację w kraju, gdzie do tej pory nie udało się utworzyć politycznej koalicji i władz państwowych, nie udało się też uchwalić wielu ustaw,

w tym budżetu. Winę za ten stan przypisał upolitycznionemu i podzielonemu Zgromadzeniu Parlamentarnemu BiH, a przede wszystkim RS, niechętniej do współpracy z instytucjami państwowymi, co stanowi zagrożenie dla starań BiH o członkostwo w UE, mimo konsensusu wszystkich stron, bowiem nie pozwala na przeprowadzenie reform spełniających wymagania stawiane przez Komisję Europejską. Podobnie przedstawia się kwestia spełniania warunków członkostwa w NATO. Podkreślił utrzymywanie polityki powoływania na stanowiska rządowe wyłącznie przedstawicieli trzech narodów konstytutywnych, mimo decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pokazał zagrożenie w postaci masowej emigracji ludności BiH. Przyczyną emigracji prawie połowy mieszkańców jest brak miejsc pracy, ale przede wszystkim niestabilność polityczna kraju. Elitom politycznym BiH przedstawił sytuację, w której – przy utrzymywaniu podziałów – będą „rządzić krajem w większości opuszczonym” (Pawlak, op.cit., s. 128; Dobrowolski 2019).

Działania i decyzje podejmowane przez Wysokiego Przedstawiciela obejmują szerokie spektrum. Tomasz Markiewicz, oceniając lata 1998-2000, ujmując je w trzy grupy: o charakterze systemowym, krótkoterminowym i symbolicznym. Do pierwszej grupy zalicza m.in. kwestie obywatelstwa, ujednoczenie samochodowych tablic rejestracyjnych, wprowadzenie wspólnej waluty, niezależność mediów, wolność prasy, zmiany w organizacji centralnego Sądu Najwyższego i organizację służby granicznej. Do grupy drugiej – przyznawanie dowodów osobistych uchodźcom i osobom przesiedlonym, ustalenie miejsca posiedzeń Rady Ministrów, kwestie prywatyzacji z udziałem weteranów wojennych oraz ustalenie statusu i organizacji miasta Mostar. W grupie trzeciej znalazły się – ustalenie wzoru godła i flagi państwowej, zasady posługiwania się flagą podczas oficjalnych uroczystości, kwestia hymnu narodowego i wzory umundurowania (Markiewicz, op.cit., s. 195).

Symbole BiH ujednoczył Wysoki Przedstawiciel z nakazem natychmiastowego wykonania w entitetach, podobnie uczynił ze wspólną walutą i samochodowymi tablicami rejestracyjnymi. Przez wiele miesięcy nie osiągnięto w parlamencie BiH konsensusu w kwestii symboli państwa, bowiem tradycyjna bośniacka złota lilia Serbom i Chorwatom kojarzyła się wyłącznie z Bośniakami, a każda kolejna propozycja była odrzucana, głównie przez stronę serbską. Wkroczył wówczas Carlos Westendorp, wydając w 1998 r. zawierającą 13 artykułów decyzję, w której określił obraz godła nawiązującego do kształtu państwa, gdzie złota część prezentuje zamieszkujące kraj trzy grupy etniczne, a na części niebieskiej umieszczone są białe gwiazdy, nawiązujące do flagi UE. Podobnie uczynił z flagą BiH, na której umieszczony jest żółty trójkąt, będący uproszczonym zarysem kształtu państwa, zaś niebieska część i znajdujące się na niej białe gwiazdy nawiązują do flagi UE, a obcięte krańcowe gwiazdy mają symbolizować nieskończoność i idee wolności. W 1999 r. Westendorp rozwiązał także kwestię hymnu narodowego wydając decyzję, w której w 7 artykułach

określił „Hymn Narodowy Bośni i Hercegowiny”. Wszystkie te decyzje zawierają także zasady i miejsca wykorzystywania symboli narodowych. Rozwiązując problem samochodowych tablic rejestracyjnych, Wysoki Przedstawiciel wprowadził numerację, która nie wskazuje na rejon kraju, aby zapobiec możliwości rozpoznania miejsca pochodzenia właścicieli, a co za tym idzie chronić ich przed ewentualnymi atakami ze strony innych narodowości.

Reformy władz szczebla centralnego przebiegały bardzo powoli i dokonywały się w dużej mierze decyzjami Wysokich Przedstawicieli. Paddy Ashdown doprowadził m. in. do wprowadzenia nowego kodeksu karnego, powołania wspólnych państwowych tajnych służb i rozpoczęcia reformy systemu podatkowego, a władze bośniackie przejęły odpowiedzialność za powroty uchodźców. Efektywnie zaczęła działać Rada Ministrów ze stałym premierem. Decyzja Ashdowna 79/02 w 48 artykułach zawiera organizację oraz prawa i obowiązki Rady Ministrów BiH. Określa m.in. siedzibę Rady Ministrów w Sarajewie, wymienia 8 ministrów: Spraw Zagranicznych, Handlu Zagranicznego i Stosunków Ekonomicznych, Finansów i Skarbu Państwa, Komunikacji i Transportu, Spraw wewnętrznych, Praw Człowieka i Uchodźców, Sprawiedliwości oraz Bezpieczeństwa (w Porozumieniu Pokojowym wymienione były tylko 2 ministerstwa – Handlu Zagranicznego i Spraw Zagranicznych) oraz ustala proporcjonalną reprezentację narodów konstytutywnych BiH i jednego z „grupy pozostałych” zaznaczając, że premier i zastępca nie mogą reprezentować tego samego narodu konstytutywnego. Każdy minister ma zastępcę, a premier nominowany jest przez Prezydencję BiH. Przy Radzie Ministrów funkcjonować ma Rada ds. integracji europejskiej, Sekretariat Generalny, Biuro Legislacyjne, Wewnętrzny Komitet Polityczny i Komitet Ekonomiczny, a Rada Ministrów w ramach kompetencji ma współpracować z ciałami wykonawczymi i legislacyjnymi FBiH, RS i Brzko. Decyzjami Wysokich Przedstawicieli, utworzono jednolite siły zbrojne na całym obszarze państwa i powołano Ministerstwo Obrony BiH z cywilnym ministrem, rozwiązując ministerstwa obrony w entitetach. Zunifikowano także siły policyjne oraz przeprowadzono reformę sądownictwa i prokuratury, powołując m.in. Państwową Agencję Śledczą i Ochronną oraz Ministerstwo Bezpieczeństwa i Sąd Stanu BiH (Gibas-Krzak 2016, op. cit., s. 190; Muś 2013, op. cit., s. 99-102; Osóbka 2011, op. cit., s. 33 Sochacki, 2015, op. cit., s. 87-88).

OHR od 1997 r. zaangażowane było także w organizowanie i nadzór nad niewielkim obszarem Brzka, który status dystryktu zyskał w 2000 r., decyzją Wysokiego Przedstawiciela Wolfganga Petritscha, stając się odrębną zdemilitaryzowaną jednostką administracyjną. Brzko ma statut oraz własną wieloletnią administrację, wymiar sprawiedliwości i policję. Nie ma odrębnego godła i flagi, używane są symbole państwowe BiH. Oficjalnymi językami Brzka są bośniacki, chorwacki i serbski w alfabecie łacińskim i cyrylicy. Przez 12 lat od utworzenia dystrykt miał międzynarodowego Nadzorcę

(Zarządce), którym był zastępca Wysokiego Przedstawiciela dla BiH. Pierwszym z 6 Nadzorców był Robert Farrand, a ostatnim od 2010 r. – Roderick Moore. Po konsultacjach z Radą Administracyjną PIC funkcja ta została w 2012 r. zawieszona (ale nie zakończona) i od tej pory władze dystryktu przejęły pełną odpowiedzialność za swoje działania, w tym za stanowienie prawa, z nadzieją na pozytywne wykorzystanie samodzielności, mimo wielu trudności, biedy, bezrobocia i korupcji. Moore podkreślił, że w dystrykcie od podstaw formowano wieloletnicze instytucje i umożliwiono powrót uchodźcom. Wyraził też nadzieję, że w utrzymanie stworzonego systemu nadal zaangażowane będą OBWE, Delegacja UE i EUFOR, a nad ochroną interesów mieszkańców czuwać ma Trybunał Arbitrażowy i Sąd Konstytucyjny BiH. Ustawa zasadnicza Brczka (Statut) napisany został przez Nadzorcę, który powołał organ legislacyjny dystryktu, przez kilka lat przydzielając mandaty. Nie ma w nim zapisu o narodach konstytucyjnych, jest natomiast o gwarancjach udziału we władzach osób nie należących do nich. Mimo pozytywnych stron organizacji i funkcjonowania dystryktu komentarze zwracają uwagę na słabe przygotowanie niektórych Zarządców oraz zbyt duże pieniądze ulokowane w Brczku z miernym skutkiem i źle przygotowaną prywatyzację (*Statute of the Brcko...*; Krysieniel 2012, op. cit., s. 229-230, 315-316; Sochacki 2015, op. cit., s. 48, 100-103, 228; Wachowiak 2018, op. cit., s. 27).

Wśród elit politycznych BiH panuje przekonanie o konieczności zmiany konstytucji kraju, z dostosowaniem jej zapisów do dokumentów międzynarodowych, zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dla wykluczenia dyskryminacji obywateli. Jasne zapisy konstytucji pozwolą na utworzenie dobrze funkcjonującego państwa z silnym wspólnym rządem oraz z celem, jakim powinna być integracja europejska i stworzenie dostępu do najwyższych urzędów wszystkim obywatelom, a nie tylko narodom konstytucyjnym. Konieczność podjęcia takich kroków podkreślił Valentin Inzko w 2012 r. stawiając za przykład zmiany konstytucji dokonane przez kraje członkowskie UE, w tym Chorwację, co pozwoliło na wypracowanie efektywnych mechanizmów podejmowania decyzji w tych państwach. Elity polityczne BiH nie spieszą się jednak z dokonaniem zmiany konstytucji. Jedyną nowelizacją był zapis o utworzeniu trzeciej samodzielnej jednostki administracyjnej – Dystryktu Brczko. Pod naciskiem Wysokiego Przedstawiciela nowelizacji tej dokonały obie izby parlamentu BiH w 2009 r., dodając do rozdziału VI artykuł 4, a decyzja ta została opublikowana w Dzienniku Ustaw BiH 25/09. Dystrykt podlega bezpośrednio BiH, a jurysdykcję nad zależnościami między jednostkami państwa sprawuje Trybunał Konstytucyjny BiH (Pawlak, op. cit., s. 127; *Amendment I...*, 2009). Decyzje Wysokich Przedstawicieli zmieniały wiele zapisów, uchwalonej w 1994 r., Konstytucji Federacji BiH oraz inaktywowały wiele nowelizacji wprowadzanych przez parlament w kolejnych latach. W 2002 r. Wolfgang Petritsch decyzją 149/02

wprowadził do preambuły konstytucji FBiH zapis zrównujący status Bośniaków, Chorwatów i Serbów, jako trzech narodów konstytucyjnych „wraz z pozostałymi i mieszkańcami FBiH” oraz zrównujący 3 oficjalne języki (w pierwotnym zapisie narodami konstytucyjnymi FBiH byli wyłącznie Bośniacy i Chorwaci oraz język bośniacki i chorwacki). Decyzją tą ustanawia także 3 narody konstytucyjne „wraz z pozostałymi” odpowiedzialnymi w równej mierze za organizację FBiH zgodnie z zapisami Porozumienia z Dayton oraz nakazuje parlamentowi FBiH wybór 3 Ombudsmenów (Rzeczników Praw Obywatelskich), reprezentujących 3 narody konstytucyjne. Kolejne poprawki tej decyzji regulują liczbę deputowanych oraz organizację i pracę parlamentu FBiH, urzędu prezydenta, rządu i Trybunału Konstytucyjnego, stanowią także o „żywych interesach narodów konstytucyjnych” i ich proporcjonalnej reprezentacji na publicznych stanowiskach. Petritsch decyzją 161/02 wprowadził poprawki dotyczące organizacji i funkcjonowania sądownictwa FBiH, w tym Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Wysokiej Rady Sądowniczej i Prokuratorskiej na szczeblu federalnym i na obszarach kantonów. Paddy Ashdown w 2004 r. decyzją 179/04 inaktywował i zmienił kilka uprzednich nowelizacji konstytucji FBiH oraz dodał artykuł dotyczący „Organizacji Mostaru”, jako samodzielnej jednostki administracyjnej i samorządu terytorialnego kantonu Hercegowińsko-Neretwiańskiego (Sochacki, op. cit., s. 92-95; Krysiel, op. cit. s. 302, 307-311; Osóbka, op. cit. s. 29-30, 60; Skłodowski, op. cit. s. 119; Markiewicz, op. cit., s. 188; *HR Decision Amending...*, 149/02; *HR Decision Amending...*, 161/02; *HR Decision Enacting...*, 179/04).

Decyzje Wysokich Przedstawicieli zmieniały wiele zapisów konstytucji kantonów FBiH. Najistotniejsze nowelizacje dotyczą wprowadzenia do wszystkich zapisów zrównujących prawa trzech narodów konstytucyjnych „wraz z pozostałymi i innymi mieszkańcami kantonu” oraz zrównujących trzy oficjalne języki w alfabecie łacińskim i cyrylicy, dopuszczając inne języki w nauczaniu i komunikowaniu się (do tego czasu narodami konstytucyjnymi kantonów byli Bośniacy i Chorwaci lub Chorwaci i Bośniacy, identycznie wymieniane były języki, zależnie od składu narodowościowego kantonu). Poprawki do zapisów ustaw zasadniczych najwcześniej pojawiły się w konstytucji kantonu Tuzlańskiego (decyzja 14/02), a najpóźniej – w ustawie zasadniczej kantonu Sarajewskiego, bo dopiero w 2017 r. (decyzja 31/17). Wysocy Przedstawiciele wprowadzali dziesiątki innych poprawek do konstytucji kantonalnych, szczegółowo określając m.in. kompetencje kantonów z ich możliwością zawierania umów międzynarodowych. Dotyczyły także kwestii budżetowych, współpracy i podziału zadań między kantonami a FBiH, z zasadą implementacji prawa nadrzędnego oraz konieczności współpracy z Ombudsmenami. Stanowiły również o organizacji, składzie narodowościowym, kadencji i zadaniach parlamentów, liczbie parlamentarzystów, sposobach

wybierania ich przewodniczących i zastępców, zadaniach i obowiązkach oraz zasadach opracowywania i przyjmowania uchwał, z uwzględnieniem „żywoćnych interesów narodów konstytucyjnych”. To samo dotyczyło powoływania, organizacji i funkcjonowania kantonalnych rządów i ministerstw oraz pozostałych jednostek administracji publicznej w kantonach i gminach. Wysocy Przedstawiciele decyzjami zmieniali zapisy dotyczące funkcjonowania wybieranych przez parlamenty prezydentów/gubernatorów kantonów, likwidując następnie te urzędy. Także decyzje Wysokich Przedstawicieli uregulowały w kantonach funkcjonowanie władzy sądowniczej, pozbawiając parlamenty prawa wyboru sędziów, pozostawiając to w gestii Wysokiej Rady Sądowniczej i Prokuratorskiej BiH, delegując jej kompetencje nominowania, dyscyplinowania i odwoływania sędziów kantonalnych, municypalnych i gminnych, przy zachowaniu proporcjonalnej reprezentacji narodów konstytucyjnych i grupy „pozostałych” (*Amendments XIV-XXX...3/03. Amendments XXXI-LI..., 3/03; Amendments I-VII... 11/04; Amendments V-XII...,14/02; Amendments XLII-LXXIII..., 6/04*).

Uchwalona w 1992 r. konstytucja Republiki Serbskiej była nowelizowana ponad 120 razy, głównie decyzjami jej Zgromadzenia Narodowego, czego przykładem mogą być poprawki (Dz. U. RS 98/03) dotyczące stanów zagrożenia oraz podziału kompetencji w tych kwestiach między instytucjami RS a BiH, zgodnie z zapisami ich konstytucji. Wysoki Przedstawiciel wkraczał w wielu przypadkach, a jego nowelizacje wprowadzane były w dużymi oporami. Najważniejsza poprawka, podobnie jak w pozostałych jednostkach administracyjnych BiH, dotyczyła zrównania praw trzech narodów konstytucyjnych i trzech oficjalnych języków, co uregulowała decyzja 150/02, anulując poprzednie zapisy, w których wymieniani byli wyłącznie Serbowie i język serbski. Tą samą decyzją Wysoki Przedstawiciel zmienił zapis konstytucji RS o 5-letnich mandatach Prezydenta i Wiceprezydenta na mandat 4-letni. Decyzja 162/02 uregulowała kwestie wymiaru sprawiedliwości, narzucając – podobnie jak w pozostałych jednostkach administracyjnych – prawo nominowania, dyscyplinowania i odwoływania sędziów RS (poza sędziami Trybunału Konstytucyjnego) oraz sędziów municypalnych przez Wysoką Radę Sądowniczą i Prokuratorską BiH, a zatwierdzania kandydatów przez parlament RS. Decyzja 131/03 wprowadziła zmiany zapisów konstytucji RS mówiące o „zgodności z konstytucją i prawem” na „zgodności z konstytucją Bośni i Hercegowiny, Republiki Serbskiej oraz innym odpowiednim prawem”. Decyzja Wysokiego Przedstawiciela 37/02 reguluje zasady funkcjonowania i odpowiedzialności deputowanych do obu izb parlamentu RS oraz m.in. rozstrzyganie kwestii ich immunitetów przez TK (*HR Decision Amending..., 150/02; HR Decision Amending..., 12/02; Decision Amending..., 131/03; HR Decision Amending..., 37/02; Decision Enacting..., 388/05*). Wielokrotnie poprawiany i uzupełniany był także Statut Dystryktu Brčko, choć były to

niewielkie zmiany, dotyczące funkcjonowania parlamentu, rządu i sądownictwa. W 2008 r. ukazał się zrewidowany tekst Statutu, określający dystrykt jednolitą jednostką administracyjną samorządu lokalnego pod zwierzchnictwem BiH, z parlamentem złożonym z 31 posłów, z których 2 musi reprezentować mniejszości narodowe dystryktu. Określenie „Przewodniczący parlamentu i zastępca” zastąpione zostało „Spikerem i zastępcą”. Poprawki dotyczące głosowań do „obecnych i głosujących” dodają słowo „posłów”, regulują także kwestie weta oraz konieczność większości 1/3 deputowanych każdego narodu konstytutywnego (obecnych) dla przyjęcia m.in. zmian w statucie, regulaminie parlamentu i przepisów prawa oraz świąt narodowych i pomników. Poprawki wnoszą także niewielkie zmiany w nazewnictwie, m.in. określając „Szefów departamentów rządu dystryktu” – „Szefami Koordynatorów Rządu”. Uzupełniają również zasady funkcjonowania i podejmowania decyzji rządu dystryktu, w kwestiach budżetu, planowania przestrzennego, szkiców prawa oraz w obszarze edukacji, religii, języka i kultury. Publiczna administracja Brčko to burmistrz, ministerstwa, Urząd Spraw Publicznych i Urząd ds. Koordynacji współpracy dystryktu z Radą Ministrów BiH. Burmistrz może zostać usunięty 3/5 głosów wszystkich posłów lub sam zrezygnować. Władzę sądowniczą stanowi Sąd Okręgowy i Sąd Apelacyjny, powołano także pełnomocnika agencji pomocy prawnej. Poprawka 39/09 stanowi, że mieszkańcy w dystrykcie mogą być obywatelami BiH, mają też prawo do zmiany obywatelstwa, co reguluje prawo BiH oraz entitetów i dystryktu (*Statute of the Brčko...; Supervisory Order...*, 17/08; *Supervisory Order...*, 39/09; Sochacki, op. cit., s. 103-104; Krysieniel, op. cit. s. 316-318; Osóbka, op. cit., s. 20).

Wysocy Przedstawiciele decyzjami usuwali z urzędów lub zawieszali w pełnieniu funkcji publicznych wielu urzędników państwowych i polityków różnych szczebli, a ich decyzje były i są ostateczne, bez prawa do odwołania się. Carlos Westendorp zdymisjonował 13, Wolfgang Petritsch – 79, a Paddy Ashdown – 92 osób pełniących funkcje publiczne. Ogółem do 2015 r. Wysocy Przedstawiciele odwołali 185 urzędników i pochodzących z wyborów polityków, a wśród nich urzędującego prezydenta RS Radovana Karadžicia, który stanął przed Trybunałem w Hadze za zbrodnie wojenne. W 1998 r. Westendorp rozwiązał parlament Republiki Serbskiej, a w 1999 r. zdymisjonował jej prezydenta Nikolę Poplašena, m. in. za utrudnianie implementacji zapisów porozumienia z Dayton, odmowę przestrzegania decyzji Zgromadzenia Narodowego BiH, utrudnianie tworzenia rządu centralnego i działania wywołujące niestabilność w RS. Dymisje decyzjami Wysokich Przedstawicieli dotknęły także m.in. Ante Jelavića – członka Prezydencji BiH i przewodniczącego partii HDZ BiH, Ivo Andrića-Lužanskiego – delegata do Izby Reprezentantów BiH i wiceprzewodniczącego partii HDZ BiH, Ramiza Džaferovića – dyrektora Federalnej Administracji Podatkowej i członka zarządu Biura Płatności, wielu burmistrzów miast, posłów, wysokich urzędników

kantonalnych, ministrów, szefów policji itd. W 2004 r. Wysoki Przedstawiciel zdymisjonował równocześnie 60 wysokich urzędników państwowych Republiki Serbskiej. Przyczynami większości dymisji było przede wszystkim tendencyjne opóźnianie implementacji zapisów porozumienia z Dayton, ale także zarzuty korupcji, wypowiedzi o charakterze nacjonalistycznym, hamowanie procesu demokratyzacji państwa oraz niewłaściwe wypełnianie swoich mandatów i obowiązków (Podolak, op. cit., s. 31, 38; Markiewicz, op. cit., s. 195-196; Wachowiak, op. cit., s. 28). W 2014 r. Valentin Inzko uchylił zakazy pełnienia funkcji publicznych wobec wielu zdymisjonowanych uprzednio urzędników państwowych. W 2012 r. Biuro Wysokiego Przedstawiciela ponownie interweniowało w Mostarze, gdzie Rada Miejska sama przedłużyła sobie mandat (do odwołania) nie implementując decyzji Trybunału Konstytucyjnego BiH, wprowadzającej zmiany do przepisów prawa wyborczego BiH w części dotyczącej zasad wyborów w tym mieście. TK BiH uznał te przepisy za dyskryminujące część mieszkańców miasta, gdzie utworzono 6 okręgów wyborczych – gmin, z których wybierano po 3 członków Rady Miejskiej, niezależnie od liczby mieszkańców. TK uznał, że liczba członków Rady z danej gminy powinna być proporcjonalna do liczby jej mieszkańców. Dodatkowo, mieszkańcy środkowej części miasta zmuszeni byli do głosowania na listę miejską, nie mogąc głosować jak obywatele 6 gmin. Najsilniejsza partia Rady Miejskiej SDA ze wsparciem Wspólnoty Muzułmańskiej zgłosiła wniosek dotyczący całkowitej reorganizacji administracyjnej miasta i próbowała go przeforsować, jako wspólne stanowisko Bośniaków Mostaru. Okazało się jednak, że pozostałe partie SDP i SBiH mają inne wizje. Nie było zatem konsensusu, a Rada Miasta nie wykazywała chęci do uregulowania kryzysu. W tej sytuacji wkroczył Valentin Inzko, zamrażając mandat Rady Miejskiej i burmistrza Mostaru, co przez analityków zostało ocenione jako najlepsza decyzja OHR w ostatnich latach. Reakcją polityków SDA było stwierdzenie, że decyzja OHR wymierzona jest przeciw Bośniakom zamieszkującym FBiH, a leży w interesie Chorwatów, których celem jest utworzenie z miasta stolicy Chorwatów. Wiceprezes SDA Asim Sarajlić powiedział, że decyzje w tych kwestiach powinny podejmować władze lokalne, a nie OHR.

Wysocy Przedstawiciele podejmowali wiele innych decyzji, dotyczących różnorodnych aspektów. W latach 2000-2011 88-oma ustawami ustanowili prawo gospodarcze dla szczebla centralnego BiH oraz szczebli lokalnych. W 2000 r. Wolfgang Petritsch dwudziestoma dziewięcioma decyzjami zmienił 13 aktów prawnych ustanowionych przez parlamenty BiH, 2 – anulował, a 8 własnych ustaw narzucił. Decyzje Wysokich Przedstawicieli wprowadzały także zmiany w prawie wyborczym BiH, co uczynił przykładowo Paddy Ashdown w 2005 r., zmieniając w 4 artykułach zapisy poprzedniej ustawy. W 2007 r. Wysoki Przedstawiciel decyzją uchylił wyrok Trybunału Konstytucyjnego BiH stwierdzający, że działania personalne OHR są niezgodne z Europejską Kartą

Praw Człowieka. W 2009 r. Valentin Inzko wydał decyzje wprowadzające ustawy o zmianach w prawie dotyczącym obywatelstwa. Dla szczybla centralnego zmienił 3 artykułów, wprowadzając m. in. zapisy o obywatelstwie mieszkańców Dystryktu Brčko oraz zmianie obywatelstwa entitetów na własną prośbę. W prawie dotyczącym obywatelstwa FBiH zmienił 7 artykułów, wprowadzając m. in. zapis stanowiący, że obywatel BiH nie posiadający obywatelstwa entitetu lub posiadający obywatelstwo RS i stale zamieszkujący w Dystrykcie Brčko, może na własną prośbę przyjąć obywatelstwo Federacji. Podobne zapisy znalazły się w prawie dotyczącym obywatelstwa RS (Pawlak, op. cit., s. 128; *Decision Enacting...*, 2005; *Decision Enacting...*, 2009; *Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Citizenship of Republika Srpska*, 2009).

Przy głębokich etnicznych podziałach wewnętrznych i narzuceniu przez społeczność międzynarodową zapisów Porozumienia Pokojowego z Dayton oraz przy silnej autonomii jednostek administracyjnych BiH, braku tradycji demokratycznych i wieloletniej nieudolności organów centralnych, decyzje Wysokich Przedstawicieli, wykorzystujących „uprawnienia bońskie” pozwoliły nie tylko na utrzymanie pokoju, ale i na stopniowe reformy oraz przejmowanie odpowiedzialności za kraj przez jego mieszkańców. Odejście od „uprawnień” w 2007/2008 r. doprowadziło do istotnego wstrzymania reform, wobec niechęci elit politycznych BiH do porozumienia się i osiągnięcia konsensusu. Problemem pozostaje skomplikowana struktura systemu politycznego z nadmiernie rozbudowaną, kosztowną administracją. Proponowane przez bośniackich Muzułmanów ujednoczenie kraju z likwidacją entitetów, zbudowaniem silnych organów centralnych i zwiększeniem efektywności systemu, napotyka na zdecydowany sprzeciw ze strony Republiki Serbskiej i jej wieloletniego przywódcy Milorada Dodika, zaś bośniaccy Chorwaci nadal czują się pokrzywdzeni, nie mając własnej jednostki administracyjnej (entitetu chorwackiego) (Markiewicz, op. cit., s. 199-201; Balić, Izmirlija, op. cit.; D. Auer, op. cit.; M. Babić, op. cit., s. 245-246).

Zapisy porozumienia z Dayton narzuciły BiH strukturę państwa, w którym przez dziesięciolecia najwyższa władza decyzyjna pozostawała w rękach Wysokiego Przedstawiciela, reprezentanta społeczności międzynarodowej, nie pochodzącego BiH i nie wybieranego przez jej mieszkańców. BiH jest w praktyce nadal krajem, w którym utrzymują się nacjonalistyczne napięcia między trzema narodami konstytutywnymi, ale przede wszystkim korupcja elit politycznych i ich niechęć do demokratycznych przemian ustrojowych, najchętniej z zachowaniem ustalonego w Dayton *status quo*. Dane statystyczne z 2010 r. wskazują, że ponad 50% społeczności nie ufa zarówno instytucjom BiH, jak i UE, choć 69% poparło członkostwo kraju w Unii, co potwierdziło słuszność powołania odrębnego jej przedstawiciela dla BiH oraz konieczność dalszych działań, mających na celu kontynuację tworzenia wieloetnicznego, stabilnego i sprawnie rządzonego państwa. W pierwotnych założeniach Biuro

Wysokiego Przedstawiciela miało zostać z BiH wycofane w 2007 r. Pod koniec 2008 r. PIC przedstawiła kilka warunków koniecznych do zamknięcia biura i pozostawienia BiH pełnej suwerenności. Wśród nich znalazło się zbliżenie kraju do UE i NATO oraz stwierdzenie pozytywnych zmian w jego sytuacji politycznej. Zmniejszono przy tym stan osobowy OHR i jego budżet, jednak urzędu nie wycofano, w nielicznych jednak przypadkach wykorzystując „uprawnienia bońskie”. W 2012 r. Valentin Inzko stwierdził, że zamknięcie OHR może dokonać się w sytuacji, gdy przemiany w BiH wprowadzą ją na drogę do UE i NATO, a w 2013 r. – że BiH powinna nasilić starania dla przejścia pełnej odpowiedzialności za państwo, ale jeśli ten proces nie powiedzie się, należy zastanowić się nad ponownym szerokim wykorzystywaniem „uprawnień”. Wielu analityków politycznych zarzuca OHR despotyzm i tendencje dyktatorskie, które – poprzez odrzucanie decyzji demokratycznie wybieranych władz i usuwanie polityków ze stanowisk – prowadzą do bierności obywateli i ich braku zaangażowania w sprawy państwowe. Niektórzy uważają współczesną BiH za „kolonię UE” (Pawlak, op. cit., s. 129-130; Markiewicz, op. cit., s. 195; Babić, op. cit., s. 248, 250-251; Wachowiak, op. cit., s. 26, 28).

Przedstawiciele UE pojawili się w BiH w 1996 r., jako delegaci Komisji Europejskiej. W 2002 r. powołano urząd Specjalnego Przedstawiciela UE w BiH (*European Union Special Representative*, EUSR), z obowiązkiem utrzymywania ścisłych kontaktów z Wysokim Przedstawicielem. W latach 2002-2011 Wysoki Przedstawiciel był równocześnie Specjalnym Przedstawicielem UE, po 2011 r. funkcje te rozdzielono. W latach 2011-2015 EUSR w BiH był Peter Sørensen, następnie funkcję tę pełnił Lars-Gunnar Wigemark, a od września 2019 r. – Johann Sattler, wstępnie z dwuletnim mandatem. Celem tych posunięć jest przejście przez UE jak największej części działań wdrażających zapisy porozumienia z Dayton oraz zakończenie misji OHR, co ogłosił w 2012 r. Valentin Inzko, podkreślając równocześnie, że o jej zakończeniu w BiH zadecyduje przede wszystkim społeczność międzynarodowa i PIC. Kolejne proponowane daty wygaszenia mandatu Wysokiego Przedstawiciela nie doszły do skutku, choć od 2014 r. nie podjął on żadnej wiążącej decyzji. Obecnie rozważane jest przekształcenie OHR w EUSR, którego działania sprowadzać się mają do funkcji doradczych i mediacyjnych. Negocjacje EUSR z władzami BiH napotykają jednak na duże trudności, zwłaszcza ze strony Chorwatów, oskarżających Bośniaków o naruszanie ich praw. Odejście Wysokiego Przedstawiciela od „rządów twardej ręki” w praktyce doprowadziło do zatrzymania przekształceń systemowych i reform w BiH, nie osiągnięto także konsensusu trzech narodów konstytutywnych w kwestii systemu politycznego państwa. Od lat bowiem jedynie Bośniacy identyfikują się z BiH jako swoją ojczyznę, postrzegając państwo jako scentralizowane, z tożsamością bośniacką, opartą o islam. Ta forma zbliżona jest do założeń społeczności międzynarodowej. Z kolei Serbowie i Chorwaci czują się członkami własnych

narodów, zamieszkujących Republikę Serbii i Republikę Chorwacji. Bośniaccy Serbowie bronią swej daytonowskiej autonomii, od lat grożąc separacją i zajmując stanowisko sceptyczne wobec Zachodu. Chorwaci uznają co prawda BiH za swoją ojczyznę, jednak czują się dyskryminowani, a w obawie przed centralizacją wspierają Serbów w torpedowaniu posunięć Bośniaków. Mimo wielu spotkań władz z EUSR nie udało się dokonać nowelizacji ordynacji wyborczej i w 2018 r. wybory przeprowadzono w oparciu o decyzje Centralnej Komisji Wyborczej BiH. Na duże trudności napotkało także wyłonienie Izby Narodów FBiH oraz władz szczebla centralnego, gdzie Chorwaci nie uznają swojego członka Prezydium BiH uważając, że został wybrany głosami Bośniaków. Istotną rolę w generowaniu tych problemów odgrywają partie nacjonalistyczne narodów konstytutywnych, którym odpowiada obecne *status quo*, wykorzystując antagonizmy narodowościowe i słabość państwa dla własnych interesów politycznych. W styczniu 2019 r. Bośniacy złożyli do Trybunału Konstytucyjnego BiH wniosek o zmianę nazwy Republiki Serbskiej twierdząc, że – zgodnie z dokonaną przez OHR i TK wykładnią zapisów porozumienia z Dayton – cała BiH powinna być państwem wszystkich narodów konstytutywnych i żadna jej część nie może być wyłącznie serbska. Odpowiedzią prezydenta RS Milorada Dodika było stwierdzenie, że RS jest przygotowana na separację, mając wszystkie cechy państwa, czyli ludność, terytorium i władze (Auer 2015).

Skomplikowana sytuacja wewnętrzna i pogłębiające się podziały narodowościowe, a także samoograniczenie się OHR i słabość EUSR w rozmowach z władzami BiH, znacznie utrudniają wprowadzanie koniecznych reform systemowych i budowanie demokratycznego państwa ponadetnicznego, a także skierowanie go na drogę do UE i NATO. Pozytywne zmiany, jakie dokonały się w tym kraju, są w praktyce wyłącznie zasługą społeczności międzynarodowej i Wysokich Przedstawicieli, którzy swymi (niedemokratycznymi) decyzjami narzucali konkretne rozwiązania prawne oraz wymuszali na entitetach ich wdrażanie. Społeczność międzynarodowa zaczyna obecnie spostrzegać błędne założenia swojej polityki wobec BiH, nadal uznawanej za sztuczny twór, ze słabą władzą centralną i silną autonomią jednostek administracyjnych oraz z bardzo niechętnym wobec BiH stanowiskiem RS. Nie wiadomo, czy w tej sytuacji nie byłby wskazany powrót do „rządów silnej ręki”, tak ze strony OHR, jak i EUSR, w tym szerokich działań ponadnarodowościowych, mających na celu jednoczenie wszystkich społeczności BiH, a nie utrzymywanie ich w podziałach. Jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie kroki ze strony międzynarodowej i bośniackiej, państwo to pozostanie „międzynarodowym protektorem” na kolejne dziesięciolecia.

Literatura

- Auer, D., 2015, *20 Jahre Dayton-Vertrag Wieder am Scheideweg*, www.deutschlandfunk.de.
- Babić, M., 2009, *Bośnia i Hercegowina – specyfika systemu politycznego*, [w:] D. Popławski (red.) *Małe państwa Europy, specyfika systemu politycznego i aktywności międzynarodowej*, Warszawa.
- Balić, L., Izmirlija, M., 2013, *Consociation in Bosnia and Herzegovina: Practical Implementation of the Theoretical Principles*, South-East European Journal of Political Science, vol. 1, nr 3, <http://seejps/lumina.org/index.php>.
- Dobrowolski, A., 2019, *ONZ: Fiasko formowania władz federalnych i lokalnych w Bośni i Hercegowinie*, PAP, <https://forsal.pl/artykuly/1438293>.
- Fleet, M.J., 2014, *Nationalism and Multi-ethnic Governance in Bosnia-Herzegovina: A Study of Consociationalism and Centripetalism*, Mapping Politics, vol. 6.
- Gibas-Krzak, D., 2016, *Bośnia i Hercegowina.: determinanty dziejów. Pomiedzy Serbami, Chorwatami a supremacją Muzułmanów*, Częstochowa.
- Krysieniel, K., 2012, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją a demokracją konsocjonalną*, Warszawa.
- Markiewicz, T., 2008, *Ewolucja systemu politycznego Bośni i Hercegowiny*, [w:] P. Czubik (red.), *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, www.europceistyka.uj.pl/documents/3458728.
- Muś, J., 2013, *Bośnia i Hercegowina. Etnopolityczne podziały i ich uwarunkowania*, Lublin.
- Osóbka, P., 2011, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa.
- Pawlak, M., 2013, *(Nie)Etyczna Unia Europejska na Bałkanach*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, vol. 16.
- Podolak, M., 2017, *Pozycja ustrojowa głowy państwa w Bośni i Hercegowinie*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. II.
- Składowski, K., 2017, *Podmiot władzy zwierzchniej w Republice Bośni i Hercegowiny*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Zasada suwerenności. Problemy wybrane*, Łódź.
- Sochacki, S., 2015, *Bośnia i Hercegowina 1995-2012: studium politologiczne*, Toruń.
- Wachowiak, S., 2018, *Pilotprojekt Bosnien und Herzegovina. EUropas neoliberaler Abenteuerspielplatz*, Magazin der Informationsstelle Militarisation e.V., nr 88.

Akty prawne

- Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 2009, www.ohr.int/?page_id=68220 – *Constitutions*.
- Amendments XIV-XXX to the Constitution of Una-Sana Canton*, 3/03, www.ohr.int/?page_id=68220 – *Constitutions*.

- Amendments XXXI-LI to the Constitution of Una-Sana Canton, 3/03, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Amendments I-VIII to the Constitution of Una-Sana Canton, 11/04, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Amendments V-XII to the Constitution of Posavina Canton, 7/04, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Amendments XLII-LXXIII to the Constitution of Tuzla Canton, 6/04, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Constitution of Bosnia and Herzegovina, 1995, www.ohr.int/?page_id=63255 - Constitutions.*
- Constitution of Republika Srpska, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Decyzja Rady (WPZiB) 2019/1340 z dnia 8 sierpnia 2019 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, Dz.U.U.E.L.2019.209.10, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE>.*
- Decision Amending the Constitution of Republika Srpska, 131/03, www.ohr.int/?p=65871.*
- Decision enacting amendments to the Constitution of the Republika Srpska, 388/05, www.ohr.int/?p=65043.*
- Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina, 2005, www.ohr.int/?p=65323.*
- Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Citizenship of Bosnia and Herzegovina, 2009, www.ohr.int/?p=66873.*
- Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Citizenship of the Federation Bosnia and Herzegovina, 2009, www.ohr.int/?p=66865.*
- Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on Citizenship of Republika Srpska, 2009, www.ohr.int/?p=66857.*
- Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Supervisory Order amending the Statute of Brčko District, 17/08, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- Supervisory Order Amending the Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina, 39/09, www.ohr.int/?page_id=68220 – Constitutions.*
- The General Framework for Peace in Bosnia and Herzegovina, 1995, www.ohr.int/?page_id=1252.*

The role of the High Representative in shaping Bosnia and Herzegovina's political system after 1995

The article aims to explain the complex political system that was introduced in Bosnia and Herzegovina under the war-end peace agreement in Dayton in 1995. In particular, the role of the Office of the High Representative (OHR) in this country was taken into account, as well as the High Representative himself, who had very broad powers, including lawmaking, amendments to the constitution of administrative units, the removal and appointment of government officials and the creation of new offices. In these circumstances, Bosnia and Herzegovina remains a country strongly dependent on the international community, with weak organs of legislative and executive power and a large scope of autonomy of administrative units.

Key words: Bosnia and Herzegovina, OHR, High Representative.