Mariusz Tomaszuk¹

Instytucja Wysokiego Przedstawiciela ONZ w strukturach państwowych Bośni i Hercegowiny – ujęcie ilościowe

Słowa kluczowe: Bośnia i Hercegowina, Wysoki Przedstawiciel, ONZ, system polityczny, organy państwa

Keywords: Bosnia and Herzegovina, UN High Representative, political system, state authorities

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza pozycji Wysokiego Przedstawiciela ONZ w ramach struktur państwowych Bośni i Hercegowiny pod kątem wydawanych decyzji. Instytucja ta jest na tyle oryginalna i niepowszeczna, że jej charakter i funkcjonowanie był i jest przedmiotem wielu dyskusji. Artykuł analizuje aktywność Wysokiego Przedstawiciela od momentu ustanowienia i na tej podstawie wyciąga wnioski co do teraźniejszości i przyszłości tej instytucji. Ponadto zaznacza główne tendencje w zakresie oceny działalności Wysokiego Przedstawiciela oraz kierunki modyfikacji tej instytucji, które eliminują zarzuty o braku demokratyczności czy konstytucyjności tego organu. Nie tylko wypełnia niszę w omawianej tematyce, aktualizuje też dotychczas przeprowadzone badania z zakresu aktywności Wysokiego Przedstawiciela.

¹ ORCID ID: 0000-0003-4669-9745, magister, Wydział Prawa Uniwersytet w Białymstoku. E-mail: tomaszuk.m@gmail.com.

Abstract**UN High Representative Within the Bosnia and Herzegovina State's Authorities – Quantification**

The aim of this article is to analyze the position of the UN High Representative within the state structures of Bosnia and Herzegovina in terms of quantity. This institution is so unique that its character and functioning have been the subject of many discussions. The article analyzes activities of the High Representative since establishment and on this basis conclusions were drawn regarding the present and future of this institution. Main trends in the evaluation of the High Representative's activities altogether were also mentioned with proposed ways of modification of this institution in directions that eliminate allegations about the lack of democracy or constitutionality of this body. This article not only fills the niche in the subject matter, but updates the research conducted so far regarding to the field of the High Representative's activity.

Bośnia i Hercegowina² jest państwem stosunkowo młodym, powstałym w procesie rozpadu Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Jugosławii oraz wojen bałkańskich w latach 1992–1995. Jej powstanie i funkcjonowanie jest efektem długich negocjacji pomiędzy narodowościami żyjącymi na terenach obecnej Bośni, jak również podmiotów międzynarodowych zaangażowanych w wojnę oraz proces dochodzenia do jej pokojowego zakończenia. Dzisiejsze ramy funkcjonowania państwa zostały określone w zawartym w 1995 r. układzie pokojowym³ (określanym mianem porozumienia bądź układu z Dayton) zawierającym w swych postanowieniach obowiązującą do dziś Konstytucję Bośni i Hercegowiny.

Celem artykułu jest próba analizy ilościowej pozycji ustrojowej Wysockiego Przedstawiciela w ramach struktur państwowych BiH przy uwzględnieniu danych udostępnianych przez Urząd Wysokiego Przedstawiciela.

² W dalszej części niniejszego artykułu autor będzie posługiwał się określeniami „Bośnia” bądź „BiH” na określenie nazwy państwa.

³ The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina Initialed in Dayton on 21 November 1995 and signed in Paris on 14 December 1995.

Problemem badawczym jest zakres ingerencji Wysokiego Przedstawiciela w niezależność funkcjonowania Bośni, a także wyłączona odpowiedzialność za podejmowane decyzje wobec innych uczestników życia politycznego państwa. Artykuł ma przede wszystkim na celu przedstawienie danych statystycznych w zakresie podejmowanych przez OHR decyzji (i w ten sposób ujęcie zakresu ingerencji OHR w struktury Bośni), a także wskazanie głównych problemów i kontrowersji związanych z funkcjonowaniem tego organu, które mogą stanowić przyczynek do dalszych analiz. W artykule zostanie zastosowana formalno-dogmatyczna i statystyczna metoda badawcza w zakresie niezbędnym do prezentacji zebranych danych i wyciągnięcia z nich odpowiednich wniosków.

Układ z Dayton tworzy 11 artykułów oraz 11 aneksów. Przyjął on formę umowy międzynarodowej, której stronami są państwa bezpośrednio uczestniczące w konflikcie – Republika Bośni i Hercegowiny, Republika Chorwacji oraz Federalna Republika Jugosławii⁴, a na świadków powołano pozostałych uczestników rozmów – członków Grupy Kontaktowej oraz przedstawiciela Unii Europejskiej. Aneksy stanowią *de facto* najważniejszą część porozumienia pokojowego, zawierają one dokładne regulacje i procedury implementacyjne⁵.

Aneks 10 dotyczy kwestii instytucji Wysokiego Przedstawiciela ONZ (*High Representative*). Jest to organ dotychczas nieobecny na współczesnej arenie międzynarodowej. Wysoki Przedstawiciel stoi na czele urzędu, jakim jest Biuro Wysokiego Przedstawiciela (*Office of the High Representative* – OHR).

Wysoki Przedstawiciel stanowi niezwykle istotną część ładu ustrojowego BiH, zaś obsada i tryb jego działania regulowany jest przez Radę ds. Wdrażania Pokoju (*Peace Implementation Council* – PIC), czyli zgromadzenie reprezentujące 55 państw i organizacji międzynarodowych zain-

⁴ Warto w tym miejscu zauważyć, że dwa z trzech podpisujących porozumienie państw obecnie nie istnieją – Federalna Republika Jugosławii przestała oficjalnie istnieć w 2003 r., zaś Republika Bośni i Hercegowiny została zlikwidowana na mocy układu z Dayton właśnie – państwo funkcjonujące na jego podstawie to federacyjna Bośnia i Hercegowina składająca się z dwóch podmiotów – Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. W jej skład wchodzi również Dystrykt Brčko pozostający pod protektorem obu podmiotów.

⁵ K. Krysieneł, *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją a demokracją konsocjalną*, Warszawa 2012, s. 221, 226.

interesowanych utrzymaniem pokoju w Bośni. Wysoki Przedstawiciel nie jest odpowiedzialny tym samym przed bośniackimi politykami ani wyborcami⁶.

Jego powoływanie odbywa się na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ⁷. W ramach swych zadań Wysoki Przedstawiciel miał pozostawać w bliskich kontaktach z dowództwem IFOR, które odpowiadało za implementację militarnej części układu, a także utrzymywać relacje ze wszystkimi stronami zakończonego konfliktu oraz podmiotami zaangażowanymi w proces normalizacji sytuacji. Odpowiadał również za prawidłowe wdrażanie cywilnych aspektów porozumienia. Nie został jednak wyposażony w żadne narzędzia, które umożliwiałyby wymuszanie na stronach podejmowanie określonych działań⁸.

Takie określenie kompetencji przyznanych OHR⁹ okazało się jednak zbyt optymistyczne w stosunku do rzeczywistości powojennej, w szczególności w zakresie wzajemnych relacji Boszniaków, Serbów i Chorwatów, które uznawały postanowienia polityczne dla nich korzystne, ignorując jednocześnie wszystkie inne, co doprowadziło do paraliżu decyzyjnego organów władzy centralnej¹⁰.

Przeciwdziałając paraliżowi funkcjonowania państwa, zdecydowano się pod koniec maja 1997 r. zwiększyć uprawnienia OHR przyznając mu prawo

⁶ W. Stanisławski, M. Szpala, *Bośniacki chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, „Prace OSW” nr 31, 2009, s. 22.

⁷ Artykuł 1 Aneksu nr 10 do układu z Dayton.

⁸ K. Krysieneł, op.cit., s. 236, S. Sochacki, *Bośnia i Hercegowina 1995–2012. Studium politologiczne*, Toruń 2015, s. 54.

⁹ Na marginesie rozważań należy podnieść kwestię uproszczenia w stosowaniu nazwy Urzędu Wysokiego Przedstawiciela ONZ. Od 2002 r. obok Urzędu Wysokiego Przedstawiciela ONZ istnieje Urząd Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie, przy czym obie te funkcje sprawuje ta sama osoba. Ta podwójność tego urzędu, określana czasami angielskim terminem *double-hatted* (lit. „dwukapeluszowy”) stanowi jedną z osobliwości ładu ustrojowego BiH. W dalszej części niniejszej pracy, stosując wypracowaną w literaturze metodykę, autor będzie posługiwał się skrótem OHR na określenie instytucji Wysokiego Przedstawiciela, mimo że ten angielski skrót dotyczy jego biura i będzie on, co do zasady, dotyczył tylko instytucji Wysokiego Przedstawiciela ONZ (por. W. Stanisławski, M. Szpala, op.cit., s. 9).

¹⁰ T.K. Vogel, *Bosnia and Herzegovina. The Challenge of Legitimacy*, „Working Paper” 2006, nr 2, s. 6.

do ograniczania lub zawieszania działalności mediów, które naruszają postanowienia zawarte w układzie z Dayton¹¹.

Kolejnym etapem zmiany uprawnień OHR było spotkanie Rady Wdrażania Pokoju (*Peace Implementation Council – PIC*), które odbyło się w Bonn w połowie grudnia 1997 r. Zauważono poprawę sytuacji w Bośni, jednakże, całościowy wydzźwięk raportu końcowego był negatywny – odnotowano brak postępu w kwestii budowy sprawnie działających struktur władzy i administracji, rozwoju demokracji, przestrzeganiu praw człowieka oraz rządów prawa. W obliczu takiej sytuacji oraz braku chęci głównych sił politycznych BiH do współpracy, podjęto decyzję o znaczącym rozszerzeniu kompetencji OHR (tzw. uprawnienia bońskie – *Bonn powers*¹²). Od tej chwili Wysoki Przedstawiciel może:

1. ustalać terminy i lokalizacje spotkań wspólnych instytucji, a także im przewodniczyć;
2. wdrażać środki tymczasowe (zastępcze akty prawne), które mają mieć zastosowanie, gdy strony nie będą w stanie osiągnąć porozumienia w określonej materii. Środki te mają pozostać w mocy do czasu przyjęcia przez prezydencję lub Radę Ministrów decyzji zgodnej z porozumieniem pokojowym w danej sprawie¹³;
3. podejmować inne środki zapewniające wdrożenie porozumienia pokojowego w całej Bośni oraz jej podmiotach, a także sprawne funkcjonowanie wspólnych instytucji. Takie środki mogą obejmować działania skierowane przeciwko osobom sprawującym urząd publiczny lub urzędnikom nieobecny na posiedzeniach bez uzasadnionej przyczyny, a także urzędnikom których działania zostały uznane przez Wysokiego Przedstawiciela za naruszające zobowiązania prawne podjęte na mocy porozumienia pokojowego lub warunki jego wykonania¹⁴.

¹¹ Political Declaration from Ministerial Meeting of the Steering Board of the Peace Implementation Council, <http://www.ohr.int/?p=54145> (23.03.2019).

¹² L. Starčević-Srkalović, *The Democratisation Process in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina and the Role of the European Union*, Baden-Baden 2010, s. 116–117.

¹³ Praktyka jednak pokazała, że tymczasowość tych środków okazała się iluzoryczna i stanowią one trwały element systemu BiH.

¹⁴ Art. IX, ust. 2 konkluzji z Bonn z 10 grudnia 1997 r., *PIC Bonn Conclusions*, <http://www.ohr.int/?p=54137#11> (23.03.2019).

Uprawnienia bońskie sprowadzają się do umożliwienia ingerencji OHR w funkcjonowanie państwa poprzez wdrażanie określonych przepisów prawa (włącznie z wprowadzaniem poprawek do konstytucji podmiotów) oraz dymisjonowanie urzędników publicznych z urzędów, jeżeli odpowiednie władze Bośni nie podejmą działań w tym zakresie. Jednakże szczegółowy zakres tych uprawnień nie został nigdy zdefiniowany¹⁵. Powolny postęp w integracji instytucji politycznych w okresie powojennym wytyczył rolę OHR jako organu interwencyjnego – uaktywniał się w przypadku, gdy podejmowanie istotnych decyzji było blokowane przez określone partie polityczne lub osoby piastujące określone urzędy.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny BiH w wyroku wydanym w sprawie ustawy o straży granicznej (U 9/00), pozycja OHR charakteryzuje się dualizmem – instytucja jednego porządku prawnego ingeruje w porządek prawny innego podmiotu. OHR ingerując w wewnętrzne sprawy Bośni działa jako organ bośniacki, zaś wprowadzane przez niego prawo ma charakter prawa krajowego i musi być traktowane jako prawo BiH¹⁶.

W praktyce okazało się, że wprowadzenie uprawnień bońskich wzmocniło pozycję OHR, ale jednocześnie wpłynęło negatywnie na funkcjonowanie instytucji państwowych BiH oraz swoiste „rozleniwienie” polityków bośniackich w przeprowadzaniu reform. Wobec tego, obejmując swój urząd w 2006 r., Christian Schwarz-Schilling zapoczątkował dyskusję o przyszłości OHR poprzez jego stopniową likwidację i przekazywanie coraz szerszych uprawnień na rzecz instytucji państwowych Bośni. Jednakże w świetle braku postępów w modernizacji i unifikacji Bośni, postulat ten wydaje się być daleki od realizacji¹⁷.

Od momentu podpisania porozumienia z Dayton siedem osób piastowało urząd Wysokiego Przedstawiciela, a każda charakteryzowała się innym podejściem do spraw BiH. Pierwszy, były szwedzki premier Carl Bildt, miał mocno ograniczone możliwości, w konsekwencji zabiegał o zwiększenie uprawnień OHR. Drugi, były hiszpański minister spraw zagranicznych oraz ambasador przy ONZ Carlos Westendorp, urzędował już w rzeczywistości upraw-

¹⁵ W. Stanisławski, M. Szpala, op.cit., s. 23.

¹⁶ Ch. Steiner, N. Ademović i in., *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajewo 2010, s. 794.

¹⁷ Ibidem, s. 25.

nień bońskich. W okresie urzędowania podjął takie decyzje jak wybór wzoru bośniackiej flagi, gdy parlament nie mógł podjąć decyzji, czy utrudnienie działalność serbskiego radia i telewizji kontrolowanych przez nacjonalistyczną Serbską Partię Demokratyczną¹⁸.

W trakcie kadencji Westendorp narzucił bądź zmodyfikował ponad 100 ustaw, dotyczących np. zagadnienia obywatelstwa, wspólnych tablic rejestracyjnych, prywatyzacji, telekomunikacji, kwestii sądowych, usunął także ponad 80 urzędników z piastowanych urzędów. Jego następca, Wolfgang Petritsch, austriacki ambasador w Jugosławii oraz specjalny wysłannik UE w Kosowie, usunął z urzędu nie tylko szkodliwych dla rozwoju Bośni oraz jej poszczególnych części urzędników, ale także gubernatorów, ministrów, a nawet członków prezydencji. Wprowadził również wiele nowych ustaw oraz decyzji wiążących.

W trakcie pełnienia swego urzędu, Petritsch zwrócił uwagę na problematyczną kwestię, jaką jest destrukcyjna działalność OHR dla funkcjonowania instytucji państwowych BiH. Interwencja międzynarodowa w budowanie bośniackiej państwowości doprowadziła do sytuacji, w której każdy akt legislacyjny wprowadzony decyzją OHR daje politykom pretekst do niewykonywania swojej pracy w sposób prawidłowy¹⁹.

Jednym z najbardziej kontrowersyjnych Wysokich Przedstawicieli był Paddy Ashdown, lider brytyjskiej partii Liberalnych Demokratów. Podczas swojej kadencji wprowadzał średnio 14 decyzji i dekretów miesięcznie, często bardzo kontrowersyjnych. Zarzucano mu tworzenie z Bośni „Europejskiego Radżastanu”²⁰ poprzez wdrażanie metod i doświadczeń Imperium Brytyjskiego w Indiach w XIX wieku. Usunął z urzędu także ponad 100 osób z powodu ich destrukcyjnej działalności dla wdrażania postanowień układu z Dayton.

Czwarty z Wysokich Przedstawicieli, Schwarz-Schilling, w obliczu coraz powszechniejszego postrzegania środowiska międzynarodowego jako przeszkody w procesie demokratyzacji BiH, podjął kroki ukierunkowane na zmniejszenie roli OHR i przekazanie większego pola do działania politykom krajowym, głównie poprzez bardzo ograniczone korzystanie z uprawnień bońskich²¹.

¹⁸ L. Starčević-Srkalović, op.cit., s. 117–119.

¹⁹ Ibidem, s. 117–119.

²⁰ G. Knaus, F. Martin, *Lessons from Bosnia and Herzegovina. Travails of the European Raj*, „Journal of Democracy”, vol. 14, No. 3, s. 69–70.

²¹ Ibidem, s. 117–119.

Kolejnym Wysokim Przedstawicielem został słowacki dyplomata Miroslav Lajčák. Prowadzona przez niego polityka była niekonsekwentna, z jednej strony, aktywnie korzystał z uprawnień bońskich, chociażby w niezwykle istotnej kwestii usprawnienia pracy Rady Ministrów oraz obu izb parlamentu, zaś z drugiej po raz pierwszy dopuścił do dyskusji nad planowanymi reformami (w zakresie reformy policji). Okres jego urzędowania przypadł na wyjątkowo trudny dla Bośni czas – ogłoszono niepodległość Kosowa, co zabużyło panujący dotychczas w tym regionie porządek²².

Obecnie urzędujący Wysoki Przedstawiciel sprawuje swą funkcję od marca 2009 r. Jest nim Valentin Inzko, dyplomata z Austrii, były ambasador w Sarajewie. Do tej pory nie nadużywał on uprawnień bońskich, ale nie zrezygnował również z ich wykorzystywania. Podczas sprawowania urzędu przez Inzka doszło do największego kryzysu politycznego od momentu zakończenia wojny²³ – od przeprowadzonych w październiku 2010 r. wyborów do początku 2012 r. nie udało się utworzyć Rady Ministrów BiH, a pełniący w tym okresie funkcję premiera etniczny Serb Nikola Špirić otwarcie sprzeciwiał się prowadzonej przez Wysokiego Przedstawiciela polityce ukierunkowanej na reformowanie państwa w zgodzie z polityką i oczekiwaniami Unii Europejskiej²⁴.

Decyzje podejmowane przez OHR można podzielić na osiem zasadniczych kategorii, wśród których wymienia się decyzje dotyczące symboli narodowych, kwestii konstytucyjnych i innych na poziomie państwowym; dotyczące kwestii ekonomicznych; dotyczące reform sądowniczych; dotyczące Federacji, kantonu Hercegowina-Neretwa oraz Mostaru; dotyczące usunięcia oraz zawieszenia urzędników państwowych; dotyczące restrukturyzacji mediów; dotyczące prawa własności, powrotu przesiedleńców oraz uchodźców, a także pojednania; dotyczące osób oskarżonych o popełnienie zbrodni wojennych w byłej Jugosławii. Zestawienie pokazujące, ile decyzji podejmowali kolejni Wysocy Przedstawiciele w poszczególnych kategoriach, zawiera poniższa tabela.

Tabela 1. Liczba decyzji Wysokiego Przedstawiciela ONZ według kategorii, podjęte w latach 1995–2018

²² K. Krysiński, *op.cit.*, s. 241.

²³ *Ibidem*.

²⁴ <https://balkaninsight.com/2012/01/12/bosnia-to-appoint-new-gov-t-pm-supported/>; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7072908.stm> (6.04.2019).

Wysoki Przedstawiciel	Rok	Symbole państwowe, kwestie konstytucyjne i inne na poziomie państwowym	Ekonomia	Reforma systemu sądownictwa	Federacja BiH, Kanton Hercegowina-Neretwa, Mostar	Dymisje i zawieszenia urzędników	Restrukturyzacja mediów	Prawo własności, powrót uchodźców i wypędzonych, pojednanie	Oskarżenia o zbrodnie wojenne w byłej Jugosławii
Carl Bildt	1995	0	0	0	0	0	0	0	0
	1996	0	0	0	0	0	0	0	0
	1997	1	0	0	0	0	0	0	0
Carlos Westendorp	1998	6	8	0	4	6	2	3	0
	1999	7	2	3	5	32	3	48	0
Wolfgang Petritsch	2000	7	29	4	1	28	5	11	0
	2001	3	4	8	2	12	2	18	0
	2002	27	15	42	30	20	5	10	0
Paddy Ashdown	2003	14	10	31	4	6	0	11	1
	2004	12	6	30	19	6	0	0	85
	2005	19	3	30	2	34	0	4	1

Wysoki Przedstawiciel	Rok	Symbole państwowe, kwestie konstytucyjne i inne na poziomie państwowym	Ekonomia	Reforma systemu sądownictwa	Federacja BiH, Kanton Hercegowina-Neretwa, Mostar	Dymisje i zawieszenia urzędników	Restrukturyzacja mediów	Prawo własności, powrót uchodźców i wypędzonych, pojednanie	Oskarżenia o zbrodnie wojenne w byłej Jugosławii
Christian Schwarz-Schilling	2006	1	10	16	6	22	0	6	0
	2007	5	3	11	3	3	0	11	1
Miroslav Lajčák	2008	0	3	1	0	2	0	3	3
	2009	9	0	5	5	9	0	1	1
Valentin Inzko	2010	1	0	0	1	6	0	0	2
	2011	2	2	0	0	1	0	1	0
	2012	0	0	0	0	3	0	0	0
	2013	0	0	0	0	1	0	0	0
	2014	0	0	0	0	28	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0	0	0	0
	2016	0	0	0	0	0	0	0	0
	2017	0	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródło: oprac. własne na podstawie: www.ohr.int (29.03.2019).

Analizując powyższe dane można z łatwością stwierdzić, że najwięcej decyzji, bo aż 219, zostało podjętych przez Wysokich Przedstawicieli w zakresie dymisji i zawieszeń urzędników państwowych. Aktywność w tym polu miała większość Wysokich Przedstawicieli (Westendorp, Petritsch, Ashdown, Schwarz-Schilling oraz Inzko) i przypadała ona na lata 1999–2002, 2005–2006 oraz 2014 r. Drugą kategorią pod względem liczby decyzji była reforma systemu sądownictwa – podjęto w tym zakresie 178 decyzji, z czego większość za czasów Wysokich Komisarzy Ashdowna i Schwarz-Schillinga w latach 2002–2006. Trzecią kategorią jest prawo własności, powrót uchodźców i wypędzonych oraz pojednanie, gdzie podjęto 127 decyzji, najwięcej za kadencji Westendorpa, Ashdowna i Petritscha w latach 1999–2003.

Kolejną z kategorii są symbole państwowe, kwestie konstytucyjne i inne na poziomie państwowym, w ramach której podjęto 114 decyzji, najwięcej za czasów Ashdowna w latach 2002–2005. Na dalszych miejscach znajdują się kategorie takie, jak oskarżenia o zbrodnie wojenne w byłej Jugosławii (94 decyzje, z czego aż 85 podjął Wysoki Komisarz Ashdown w 2004 r.), ekonomia (93 decyzje, większość podjętych przez Wysokich Komisarzy Petritscha i Ashdowna w latach 1999–2003), Federacja BiH, Kanton Hercegowina-Neretwa, Mostar (82 decyzje, najwięcej za czasów Wysokich Komisarzy Ashdowna i Schwarz-Schillinga w latach 2002–2006). Najmniej decyzji zostało podjętych w zakresie restrukturyzacji mediów, bo tylko 17 – wszystkie z nich zostały podjęte przez Wysokich Komisarzy Westendorpa i Petritscha w latach 1998–2002.

Zwraca uwagę, że największą aktywnością instytucja Wysokiego Przedstawiciela charakteryzowała się w okresie kadencji Wysokich Przedstawicieli Petritscha i Ashdowna (lata 2000–2005), zaś umiarkowaną za urzędowania Wysokich Przedstawicieli Westendorpa i Schwarz-Schillinga (lata 1997–1999 oraz 2005–2007). Można na tej podstawie wysnuć wnioski, że okres szczytowej aktywności Wysokiego Przedstawiciela był poprzedzony oraz zakończony nieco niższą, ale wciąż wysoką aktywnością tego urzędu. Największa aktywność Wysokich Przedstawicieli w okresie lat 2000–2005 wynika z osobistego podejścia osób piastujących ten urząd do posiadanych uprawnień oraz pełnego i właściwie nieograniczonego korzystania z uprawnień bońskich ukierunkowanego na zbliżenie BiH do europejskich standardów.

Ponadto, co również zwraca uwagę, to znaczny spadek aktywności, a w przypadku niektórych kategorii właściwie zupełny jej brak, po 2009 r., a więc po objęciu Urzędu Wysokiego Przedstawiciela przez Valentina Inzko. Wynika to z prowadzonej polityki, według której Wysoki Przedstawiciel Inzko, mimo częstych wyzwań stojących przed rządami prawa oraz postanowieniami układu z Dayton, powstrzymuje się od wykorzystywania swoich uprawnień, zgodnie z polityką PIC ukierunkowanej na wdrażanie „lokalnej własności” kosztem decyzji podejmowanych na szczeblu międzynarodowym²⁵.

Za najważniejsze akty prawne z punktu widzenia demokratyzacji państwa, a wprowadzone przez Wysokiego Przedstawiciela można uznać ustawę o konflikcie interesów w instytucjach rządowych (maj 2002), ustawę wprowadzającą instytucję ombudsmana w 2000 r. oraz ustawę o służbie cywilnej z 2002 r. Ponadto, Wysoki Przedstawiciel wprowadził również ustawy istotne z punktu widzenia budowy państwowości i poczucia jedności obywateli – o obywatelstwie, o fladze oraz o hymnie państwa. Ponadto, ustanawiając komisje konstytucyjne w podmiotach, zapoczątkował proces reform konstytucyjnych ukierunkowanych na dostosowanie konstytucji podmiotów do postanowień porozumienia z Dayton²⁶.

Do najgłośniejszych decyzji Wysokiego Przedstawiciela należało zdymisjonowanie prezydenta Republiki Serbskiej Nikoli Poplaszena przez Carlosa Westendropa w marcu 1999 r. (w związku z nadużyciami władzy), odwołanie przewodniczącego Prezydium BiH Ante Jelavicia przez Wolfganga Petritscha w marcu 2001 r. (w związku ze znacznym utrudnianiem implementowania porozumienia z Dayton), czy też jednorazowe zdymisjonowanie sześćdziesięciu wysokich urzędników Republiki Serbskiej przez Paddy Ashdowna w czerwcu 2004 r. Co prawda korzystanie z aż tak radykalnych uprawnień odbywa się sporadycznie, nie zmienia to jednak faktu, że szerokie uprawnienia OHR nie idą w parze z rzeczywistością, w której obywatele BiH nie mają żadnego udziału w wyborze osób piastujących urząd Wysokiego Przedstawiciela ani prawa do jakiegokolwiek kontroli i oceny ich osiągnięć²⁷.

²⁵ 54th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on BiH to the Secretary-General of the United Nations, <http://www.ohr.int/?p=100167> (6.04.2019).

²⁶ V.D. Bojkov, *op.cit.*, s. 58–59.

²⁷ W. Stanisławski, M. Szpala, *op.cit.*, s. 27.

Jako jeden z głównych problemów w legitymacji działań OHR w Bośni postrzegane są prerogatywy nadane na mocy uprawnień bońskich, które pozwalają OHR na dymisjonowanie prezydentów, premierów, sędziów i burmistrzów bez poddawania tych decyzji jakiegokolwiek kontroli. Bez przedstawiania jakichkolwiek dowodów, OHR ma możliwość wetowania kandydatur na pozycje ministerialne, a także narzucania nowego ustawodawstwa czy tworzenia nowych instytucji. Związane z tym problemem jest podejmowanie przez polityków bośniackich niepopularnych bądź kontrowersyjnych decyzji za pośrednictwem OHR, co ich częściowo wyłącza spod odpowiedzialności za takie decyzje²⁸.

Politycznie Wysoki Przedstawiciel jest odpowiedzialny przed PIC i jego decyzje często odnoszą się do deklaracji Rady Sterującej PIC. W sprawie wytoczonej z inicjatywy wysokich rangą urzędników Republiki Serbskiej (Bilbija i Kalinicia, AP 953/05), Trybunał Konstytucyjny BiH potwierdził, że brak jest efektywnego środka prawnego służącego przeciwko decyzjom OHR – konstytucyjne prawa i obowiązki nie mogą być w żadnym stopniu ograniczane czy pozostawione bez ochrony ze względu na fakt, że OHR ma specyficzny status w ramach struktur państwowych BiH. Państwo winno ustanowić mechanizmy zabezpieczające obywateli przed łamaniem ich praw przez podmioty prawa międzynarodowego²⁹.

Z pewnością nie jest to zwyczajna sytuacja, w której niewybrany cudzoziemiec korzysta z tak szerokich uprawnień w państwie członkowskim Rady Europy, w związku z czym ich posiadanie zdecydowanie zasługuje nie tylko na polityczne, ale i prawne uzasadnienie. Uprawnienia OHR przenikają przez wszystkie poziomy władzy w Bośni i kreują niezwykle szeroki zakres władzy, zarówno w aspekcie horyzontalnym jak i wertykalnym. Z tego też względu mówi się o ustroju Bośni jako o protektoracie bądź demokracji kontrolowanej³⁰.

Kwestią Wysokiego Przedstawiciela zajmowała się również działająca przy Radzie Europy Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. Komisja Wenecka), która, na wniosek Zgromadzenia Ogólnego Rady Europy, badała na ile funkcjonowanie OHR pozostaje w zgodzie ze standarda-

²⁸ L. Starčević-Srkalović, op.cit., s. 117–119.

²⁹ Ch. Steiner, N. Ademović i in., op.cit., s. 383–384.

³⁰ V.D. Bojkov, *Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning*, „Southeast European Politics”, vol. IV, No. 1, 2003, s. 53–54.

mi Rady Europy, w szczególności z postanowieniami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W swojej opinii stwierdziła, że okoliczność podejmowania przez Wysokiego Przedstawiciela decyzji o usunięciu ze stanowisk państwowych bez możliwości odwołania się od takich decyzji, jak również brak współpracy przy ich podejmowaniu z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii stoi w dużej sprzeczności z wartościami Rady Europy³¹.

Z drugiej jednak strony zwrócono uwagę, że nie jest możliwa pełna zgodność z demokratycznymi wartościami w sytuacji niedawno zakończonego konfliktu oraz ciągle nierozwiązanych sporów w ramach państwa. W związku z tym akceptowalne jest, że decyzje podejmowane przez OHR nie podlegają kontroli sądowej, jednakże sytuacja taka nie może trwać wiecznie, szczególnie że na mocy decyzji OHR przeprowadzany jest proces reform sądowych. Jednym z wniosków jest również pilna konieczność powołania kolegialnego ciała eksperckiego, które mogłoby w pewien sposób weryfikować decyzje podejmowane przez OHR³².

Celowość i metody działania Wysokiego Przedstawiciela spotykały się wielokrotnie z negatywnymi głosami płynącymi ze strony podmiotów BiH. O ile Federacja Bośni i Hercegowiny wypowiada się umiarkowanie pozytywnie na temat OHR – zauważono, że bez udziału Wysokiego Przedstawiciela, rozwój państwa by nie nastąpił³³, to elity Republiki Serbskiej głośno wyrażają swoją dezaprobatę. Bośniaccy Serbowie kwestionują prawomocność Urzędu Wysokiego Przedstawiciela³⁴, a także postulują zwrot podmiotom uprawnień odebranych im przez Wysokiego Przedstawiciela i przekazanych władzom centralnym BiH oraz wycofania się z decyzji podjętych na mocy uprawnień bońskich³⁵. Żywe są opinie zarzucające OHR traktowanie Bośni jako lenna feudalnego, mimo upływu niemalże ćwierćwiecza od zakończenia konfliktu

³¹ Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session, Venice, 11–12 March 2005, s. 24, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-e) (13.04.2019).

³² Ibidem, s. 25.

³³ Ibidem, s. 5–6.

³⁴ Stanowisko sformułowane w oficjalnym liście skierowanym przez Republikę Serbską do Rady Bezpieczeństwa ONZ w lutym 2009 r.

³⁵ W. Stanisławski, M. Szpala, op.cit., s. 44–45.

postjugosłowiańskiego. Zdaniem Serbów cała interwencja międzynarodowa w wewnętrzne sprawy Bośni zagraża stabilności państwa, a sama misja OHR wykracza poza nadane tej instytucji uprawnienia³⁶.

Abstrahując od powyższych kontrowersji, należy stwierdzić, że instytucja ta stanowi unikat na skalę światową. Jest to swego rodzaju nieformalny protektorat społeczności międzynarodowej w niepodległym i suwerennym państwie. Z uwagi na kontrowersje związane z jego działalnością oraz cele postawione przed Bośnią wysunięto postulaty ukierunkowane na modyfikację działalności OHR poprzez przeniesienie uprawnień Wysokiego Przedstawiciela na Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej, a następnie formalną likwidację pierwszej z tych instytucji³⁷.

PIC wyznaczyła pięć celów i dwa warunki (tzw. Agenda 5+2), które powinna osiągnąć Bośnia, aby wygasł mandat OHR. Wyznaczonymi celami są:

1. ostateczne uregulowanie statusu dystryktu Brčko;
2. stabilność budżetowa;
3. umocnienie praworządności;
4. rozwiązywanie kwestii własności państwa (podział pomiędzy BiH oraz podmioty państwowe mienia odziedziczonego po byłej Jugosławii);
5. rozwiązywanie kwestii własności infrastruktury wojskowej³⁸.

Warunkami zaś są podpisanie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (co nastąpiło 16 czerwca 2008 r.) oraz pozytywna ocena przemian w BiH przez PIC. O ile jeden z warunków został spełniony, to do realizacji celów pozostaje jeszcze długa droga. Wydaje się wobec tego, że pozycja Wysokiego Przedstawiciela w ramach struktur państwowych BiH nie ulegnie szybko zmianom.

Co istotne OHR nie jest w jakikolwiek sposób odpowiedzialny przed organami wybieralnymi, co narusza zasadę *check and balance*, jak również wprowadza zerową odpowiedzialność za podejmowane działania. Mimo że w BiH odbywają się obecnie wolne wybory, państwo posiada demokratyczne instytucje z wybieralnymi członkami, jest suwerennym członkiem ONZ oraz Rady Europy, międzynarodowa misja niejako unieważnia (*override*) istnienie demokratycznych organów oraz konstytucji. Osiąganie demokratycznych celów dokonywane za pośrednictwem niedemokratycznych środków zdaje się

³⁶ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/nov/20/russia.eu> (25.08.2019).

³⁷ L. Starčević-Srkalović, op.cit., s. 120.

³⁸ http://www.ohr.int/?page_id=1318 (13.04.2019).

potwierdzać twierdzenie, że organizacja polityczna określona na podstawie układu z Dayton może funkcjonować jedynie tak długo, jak długo OHR będzie wpływał na jej działalność³⁹.

Literatura

- Bojkov V.D., *Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning*, „Southeast European Politics” 2003, vol. IV, No. 1.
- Knaus G., Martin F., *Lessons from Bosnia and Herzegovina. Travails of the European Raj*, „Journal of Democracy”, vol. 14, No. 3.
- Krysieniel K., *W cieniu Dayton. Bośnia i Hercegowina między etnokracją a demokracją konsocjalną*, Warszawa 2012.
- Sochacki S., *Bośnia i Hercegowina 1995–2012. Studium politologiczne*, Toruń 2015.
- Stanisławski W., Szpala M., *Bośniacki chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, „Prace OSW” 2009, nr 31.
- Starčević-Srkalović L., *The Democratisation Process in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina and the Role of the European Union*, Baden-Baden 2010.
- Steiner Ch., Ademović N. i in., *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajewo 2010.
- Woehrel S., *Bosnia: Current Issues and U.S. Policy*, CSR Report for Congress, luty 2012.
- Vogel T.K., *Bosnia and Herzegovina. The Challenge of Legitimacy*, „Working Paper” 2006, nr 2.

³⁹ L. Starčević-Srkalović, *The Democratisation Process...*, s. 118.