

Tomasz Milej¹

**Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju?
Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek
do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie**

Szczególna wartość poznawcza analiz poświęconych Bośni i Hercegowinie (dalej: BiH) wynika z dwóch faktów: Po pierwsze, jest to państwo wielonarodowe, a po drugie, jest to państwo przechodzące stadium odbudowy po zbrojnym konflikcie etnicznym. W tych warunkach stworzenie rozwiązań ustrojowych zapewniających pokój, sprawne funkcjonowanie państwa i ochronę praw człowieka oraz respektujących zasady demokracji jest celem trudnym do osiągnięcia. Podobne sytuacje pojawiają się jednak dosyć często i stąd doświadczenia zgromadzone w procesie odbudowy BiH mogą się okazać cenną inspiracją także w innych częściach świata.

Poniższe opracowanie porusza szereg wątków związanych z drogą BiH do opisanego wyżej celu. Głównym z nich jest tytułowy wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) dyskwalifikujący istotne elementy architektury systemu politycznego BiH jako dyskryminację rasową. W pierwszej części opracowania przedstawiony zostanie szkic argumentacji Trybunału i te elementy konstytucyjnego systemu organów państwa, których dotyczy wyrok w sprawie Sejdić i Finci (I.). System ten nie będzie jednak tutaj szczegółowo opisywany, gdyż jest on już w literaturze polskiej przedmiotem kilku cennych opracowań². W kolejnej części (II.) krótko zaprezentowane zostaną istota bośniackiego federalizmu oraz rola Wysokiego

¹ Autor jest pracownikiem naukowym Instytutu Prawa Wschodnioeuropejskiego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Kolonii.

² Por. np. K. Krysiel, *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2010, nr 1, s. 168–171, P. Osóbka, *System konstytucyjny*

Przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej (dalej: WP), a następnie (III.) koncepcje polityczne leżące u podstaw ustroju BiH oraz ich wpływ na polityczne życie kraju. Po analizie wątpliwości dotyczących właściwości ETPCz do kwestionowania ustaleń traktatu pokojowego dla BiH i rozwiązań konstytucyjnych będących ich konsekwencjami (IV.) zostaną omówione próby reform ustroju już podejmowane i możliwości przeprowadzenia takich reform w przyszłości (V.). Na zakończenie omówienie alternatywnych koncepcji organizacji wspólnoty politycznej w państwach wieloetnicznych (VI.) poprzedzi refleksję końcową (VII.).

I.

Skarżący są obywatelami BiH. Jeden z nich deklaruje narodowość romską, a drugi – żydowską. Romowie i Żydzi nie są jednak „narodami konstytucyjnymi” w rozumieniu konstytucji BiH. Są nimi jedynie Bośniacy, Chorwaci i Serbowie. Brak deklaracji przynależności do któregoś z tych trzech narodów³ skutkuje utratą części praw wyborczych.

Skarżący utracili bierne prawo wyborcze do Izby Narodów i Prezydium BiH. Izba Narodów jest izbą wyższą parlamentu BiH. Składa się ona z 15 członków, po pięciu Bośniaków, Chorwatów i Serbów. Taki skład narodowościowy izby wynika wprost z konstytucji (Art. IV § 1). Przedstawiciele narodów konstytucyjnych są wybierani w wyborach pośrednich przez parlamenty tzw. „podmiotów” (*entities*). Zgodnie z konstytucją BiH składa się z dwóch podmiotów: Federacji Bośni i Hercegowiny (dalej: FBiH) oraz Republiki Serbskiej (dalej: RS)⁴. Izbę niższą parlamentu stanowi Izba Reprezen-

Bośni i Hercegowiny, Warszawa 2001; P. Osóbka, *Parlament Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2010.

³ Wymóg złożenia deklaracji przynależności do grupy etnicznej wynika z prawa wyborczego (Art. 4 ust. 19 ordynacji z 2001 r. – *Izborni Zakon Bosne i Hercegovine*, Służbeni gласnik BiH broj 23/01 z późniejszymi zmianami. Nieoficjalny tekst ujednolicony dostępny jest na stronie Centralnej Komisji Wyborczej www.izbori.ba, (22.11.2011). Konstytucja natomiast nie określa kryteriów przynależności do „narodu konstytucyjnego”.

⁴ Por. Art. I § 3 konstytucji BiH (*The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex IV: Constitution of Bosnia and Herzegovina*, „International Legal Materials” 1996, t. 35, s. 117 i n. Tekst konstytucji dostępny jest również na stronie Sądu Konstytucyjnego BiH <http://www.ccbh.ba>, (22.11.2011).

tantów wybierana w wyborach bezpośrednich w 2/3 składu z obszaru FBiH i w 1/3 z obszaru RS⁵.

Parlament BiH oparty jest na zasadzie bikameralizmu symetrycznego: Wszystkie ustawy wymagają akceptacji obu izb⁶. Uzyskanie pozytywnego wotum przez Izbę Narodów jest jednak utrudnione przez fakt, że na forum tej izby przedstawiciele każdego z „konstytutywnych narodów” mogą uznać ustawę za „destruktywną” dla żywotnych interesów narodu, który reprezentują. Procedura ta określana jest mianem „weta etnicznego”⁷. W takiej sytuacji za projektem ustawy, aby został on przyjęty, musi się opowiedzieć większość reprezentantów każdego z trzech „konstytutywnych narodów”. Wobec zastosowania tej bardziej rygorystycznej procedury legislacyjnej przedstawiciele każdego z pozostałych narodów konstytutywnych mogą większością głosów uchwalić sprzeciw. Wtedy uruchamiana jest procedura koncyliacyjna, która może się zakończyć wniesieniem sprawy do Sądu Konstytucyjnego⁸. Sąd Konstytucyjny nie jest jednak uprawniony do rozwiązania pata legislacyjnego poprzez propozycje merytorycznych zmian tekstu ustawy⁹. Może on jedynie dokonać kontroli zgodności z konstytucją zastosowanych procedur. Izba Narodów pełni zatem bardzo istotną funkcję w systemie władzy ustawodawczej. „Weto etniczne” jest również egzemplifikacją etnokratycznej koncepcji państwa, której szereg dalszych elementów zostanie jeszcze omówionych.

Prezydium BiH jest kolektywną głową państwa. Składa się ono z trzech członków. Również ich narodowość jest określona bezpośrednio przez konstytucję: W skład prezydium wchodzi bowiem jeden Bośniak, jeden Chorwat i jeden Serb, przy czym Bośniak i Chorwat są wybierani w wyborach bezpośrednich na terytorium FBiH, a Serb w ten sam sposób, ale na terytorium RS. Prezydium BiH jest pomyślane jako centralny organ decyzyjny¹⁰. Jego kompetencje są szerokie. Należy do nich m.in. prowadzenie polityki zagranicznej (Art. V ust. 3 a). Prezydium odgrywa ponadto istotną rolę przy

⁵ Art. IV § 2 Konstytucji BiH.

⁶ Art. IV § 3 c Konstytucji BiH. Por. także P. Osóbka, *Parlament...*, s. 27.

⁷ Por. G. Nystuen, *Achieving Peace or Protecting Human Rights? Conflicts between Norms Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement*, Leiden 2005, s. 148.

⁸ Art. IV § 3 e-f Konstytucji BiH.

⁹ Tak również G. Nystuen, *Achieving Peace...*, s. 150.

¹⁰ Por. Z. Domić, *Der Bundesstaat Bosnien und Herzegowina im Spannungsfeld von Integration und Desintegration*, Hamburg 2008, s. 76 i wskazana tam literatura.

powoływaniu rządu (Art. VI ust. 4). Przysługuje mu również prawo rozwiązania Izby Narodów (Art. IV ust. 3 g).

Trybunał w Strasburgu stwierdził naruszenie art. 3 Protokołu nr 1 do EKPCz¹¹ w zw. z art. 14 EKPCz odnośnie pozbawienia biernego prawa wyborczego w wyborach do Izby Narodów oraz naruszenie art. 1 Protokołu nr 12 do EKPCz¹² odnośnie wyborów do Prezydium BiH. Skarżący wyrażając zamiar kandydowania w wyborach znaleźli się w porównywalnej sytuacji do innych obywateli BiH wyrażających taki sam zamiar (wyróżniali się wspólną cechą relewantną). Zostali jednak potraktowali inaczej, gdyż uniezwolniono im start w wyborach. Różnica w traktowaniu miała zaś swoje źródło w przynależności skarżących do danej grupy etnicznej, a konkretnie w braku deklaracji przynależności do jednego z narodów konstytutywnych.

Sytuację tę Trybunał potraktował słusznie jako dyskryminację rasową¹³. Różne traktowanie ze względu na przynależność etniczną jest objęte definicją dyskryminacji rasowej zawartą w art. 1 ust. 1 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej¹⁴. Nie każdy przypadek różnego traktowania jest jednak dyskryminacją w rozumieniu tej konwencji i w rozumieniu EKPCz. Nie można mówić o dyskryminacji wtedy, kiedy różne traktowanie służy osiągnięciu celu, który można uznać za adekwatny, a wymogi wynikające z zasady proporcjonalności są zachowane¹⁵. Trybunał podkreślił, że dyskryminacja rasowa jest szczególnie odrażającą formą dyskryminacji. Może ona mieć także niebezpieczne konsekwencje. Dlatego też różnicowanie w traktowaniu ze względu na pochodzenie etniczne może być uznane za zgodne z EKPCz tylko w wyjątkowych sytuacjach, a warunki jego dopuszczalności muszą być interpretowa-

¹¹ Protokół Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 20 marca 1952 r., tekst polski w Dz.U. 1995, Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

¹² Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 2000 r., *Council of Europe Treaty Series*, Nr 177. Polska nie jest stroną tego protokołu.

¹³ § 43 wyroku ETPCz z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdic and Finci vs Bosnia and Herzegovina*. Wyrok niepublikowany, dostępny w bazie danych ETPCz „HUDOC”, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc,22.11.2011>).

¹⁴ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku dnia 7 marca 1966 r. Tekst polski w Dz.U. 1969 Nr 25, poz. 187.

¹⁵ § 42 wyroku ETPCz w sprawie *Sejdic and Finci...*

ne wąsko¹⁶. Stanowisko to jest zgodne z orzecnictwem wielu innych sądów. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że dyskryminacja rasowa wynika tu wprost z przytoczonych wyżej przepisów konstytucji BiH. To konstytucja BiH wymusza dyskryminację rasową w wyborach.

Konstytucja BiH jest załącznikiem do traktatu pokojowego wynegocjowanego w bazie sił powietrznych USA w Dayton, a podpisanego dnia 14 grudnia 1995 r. w Paryżu¹⁷. Co ciekawe, tekstem autentycznym jest tekst w języku angielskim. Nie istnieje żadne oficjalne tłumaczenie na żaden język powszechnie używany przez mieszkańców BiH. Trybunał podkreślił, że wspomniany traktat został zawarty w sytuacji zawieszenia broni po wyniszczającej i okrutnej wojnie. Zaprowadzenie pokoju było zatem bez wątplenia celem adekwatnym, mogącym usprawiedliwić nierówne traktowanie. Utrzymywanie tego systemu również ok. 15 lat po wojnie nie odpowiada jednak, zdaniem Trybunału, wymogom wynikającym z zasady proporcjonalności. Z jednej strony Trybunał wskazał na znaczące postępy w BiH, uznając wszakże, że napięcia etniczne są dalej na tyle silne, że zastąpienie systemu opartego na proporcjonalnej reprezentacji etnicznej przez system, w którym decyzje podejmuje większość, nie jest jeszcze możliwe. Z drugiej jednak strony możliwe jest jego ukształtowanie w sposób, który nie prowadziłoby do całkowitego wykluczenia obywateli stanowiących mniejszości narodowe z kandydowania do Prezydium BiH i Izby Narodów¹⁸. Trybunał stoi zatem na stanowisku, że nierówne traktowanie obywateli ze względu na przynależność etniczną nie było dyskryminacją rasową w 1995 r. W 2009 r. nie zdaje ono już jednak testu proporcjonalności i staje się dyskryminacją rasową, a ta jest sprzeczna z EKPCz i to pomimo faktu, że ma ona służyć utrzymaniu pokoju.

Z wyrokiem ETPCz wiązano pewne nadzieje. Optymiści liczyli na to, że stanie się on impulsem do śmiałej reformy – o czym za chwilę – groteskowego i dysfunkcyjnego ustroju politycznego Bośni i Hercegowiny¹⁹. Pesymiści spodziewali się przynajmniej małej reformy, która usunie z tego systemu

¹⁶ § 44 wyroku ETPCz w sprawie Sejdic and Finci...

¹⁷ *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, „International Legal Materials” 1996, t. 35, s. 75 i n.

¹⁸ § 48–49 wyroku ETPCz w sprawie Sejdic and Finci...

¹⁹ S. Wölkner, I. Marić, *Bosnien und Herzegovina nach den Wahlen. Chance für Wiechenstellungen nach Brüssel?*, „KAS Auslandsinformationen” 2011, nr 1, s. 41.

elementy dyskryminacji mniejszości narodowych²⁰. Dodać jednak trzeba, że chodzi tu nie tylko o dyskryminację mniejszości narodowych, ale o dyskryminację wszystkich obywateli, którzy odmawiają złożenia oświadczenia o przynależności do jednego z trzech „narodów konstytutywnych”. Motywy tej odmowy mogą być różne. Także więc osoby pragnące poprzez odmowę złożenia oświadczenia wyrazić brak zgody na panujące w BiH etnoszaleństwo będą ukarane utratą części praw politycznych.

Racji nie mieli ani optymiści, ani pesymiści. Od wydania wyroku, przez dwa lata nie zmieniło się nic i to pomimo wyraźnych nacisków ze strony Rady Europy oraz Unii Europejskiej²¹. Stan ten wynika po części również z faktu, że rok temu, w październiku 2010 r. w BiH odbyły się wybory do wszystkich ciał ustawodawczych i do Prezydium. Od tego czasu nie udało się sformować rządu.

II.

Brak reakcji prawodawcy na wyrok ETPCz i nieumiejętność sformowania rządu są przejawem wspomnianej dysfunkcjonalności ustroju politycznego Bośni i Hercegowiny. Przykłady tej dysfunkcjonalności można by mnożyć. Na pierwszy plan wysuwa się przerost biurokracji. Ustrój terytorialny nie sprowadza się bowiem tylko do podziału na dwa podmioty. Kolejnym de facto podmiotem jest autonomiczny dystrykt Brčko, którego status prawny jako „kondominium” F BiH oraz RS został ustalony orzeczeniem specjalnego trybunału arbitrażowego oraz po latach sporu zatwierdzony poprawką do Konstytucji BiH przyjętą w 2009 r. Dodatkowo F BiH podzielona jest na 10 kantonów: 5 bośniackich, 3 chorwackie i 2 „mieszane”. Kompetencje ustawodawcze F BiH są przy tym wymienione enumeratywnie, a domniemanie kompetencji działa na korzyść kantonów (art. 4 konstytucji F BiH). Kompetencje szczebla centralnego są zaś wymienione w art. III § 1 konstytucji BiH.

²⁰ M. Milanovic, *Glosa do wyroku Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, „The American Journal of International Law” 2010, s. 640.

²¹ Por. m.in. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1701 (2010) z dnia 26 stycznia 2010 r., *<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1701.htm#1>, (22.11.2011), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie sytuacji w Bośni i Hercegowinie (2011/C 236 E/19 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 236E z dnia 12 sierpnia 2011 r., s. 113).

Konsekwencją tych rozwiązań jest istnienie 14 parlamentów (10 parlamentów kantonalnych, parlamentów FBiH, RS i dystryktu Brcko oraz parlamentu na szczeblu centralnym) oraz tyluż egzekutyw zatrudniających łącznie ok. 130 ministrów. Sytuacja ta ma miejsce w kraju zamieszkiwanym przez jedynie 4,5 miliona mieszkańców. Szacuje się, że utrzymanie sektora publicznego pochłania w Bośni i Hercegowinie ok. 50% PKB.²² Rządzenia krajem nie ułatwia też szereg często wykorzystywanych²³ mechanizmów wetujących, wśród których na pierwszy plan wysuwa się „weto etniczne” w Izbie Narodów, o czym była już mowa. Wiele zupełnie podstawowych reform udało się przeprowadzić jedynie dzięki interwencji WP niebędącego obywatelem BiH, a reprezentującego wspólnotę międzynarodową²⁴.

WP działa na podstawie mandatu powierzonego mu w załączniku X układu z Dayton. Jego zadaniem jest pomoc we wdrażaniu układu pokojowego oraz ułatwianie współpracy lokalnych aktorów politycznych. Ponieważ proces rekonstrukcji kraju po wojnie na skutek tarć politycznych nie przebiegał w zadowalającym tempie, Rada Implementacji Pokoju – kolejne ciało powołane przez układ w Dayton – wyposażyła WP już w 1997 r. w bardzo daleko idące kompetencje. Może on wprowadzać w życie ustawy, których nie udało się uchwalić w ramach regularnego procesu legislacyjnego przewidzianego w konstytucji. Może on także usuwać ze wszystkich urzędów publicznych osoby, które piastując urząd naruszyły prawo. Kompetencje te wykorzystywane są przez Wysokiego Reprezentanta bardzo szeroko, chociaż oczywiście da się zauważyć znaczące różnice w podejściu do tej sprawy u różnych osób piastujących to stanowisko. W okresie 1998–2005, Wysoki Przedstawiciel wydał 265 ustaw i usunął ze stanowisk 119 osób²⁵.

Aktywność reformatorska, a okresowo nawet aktywizm reformatorski WP ma jednak również swoją negatywną stronę. Prowadzi on bowiem do sytuacji, w której osoby wybrane w celu sprawowania władzy nie odpowia-

²² S. Woehrel, *Bosnia: Current Issues and U.S. Policy*, „Current Politics and Economics in Europe” 2011, nr 2, s. 263.

²³ S. Gavrić, D. Banović, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, „Procedures, Challenges, Recommendations”, *Südosteuropa-Mitteilungen* 2010, nr 1, s. 70.

²⁴ Dla przykładu można wymienić chociażby wprowadzenie jednolitej waluty o nazwie „konwertibilna marka” powiązanej na zasadzie sztywnego kursu 1:1 z byłą marką niemiecką. Szerzej na temat Z. Domić, *Der Beundestaat...*, s. 186.

²⁵ A. E. Juncos, *Europeanization by Decree? The Case of Police Reform in Bosnia*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 2, s. 378.

dają za wyniki rządzenia. Innymi słowy dochodzi do rozczepienia dwóch typów legitymacji władzy (formuł legitymizacyjnych)²⁶: z jednej strony legitymacji poprzez wybory tzn. organy państwa mają legitymację do rządzenia, gdyż zostały demokratycznie wybrane i z drugiej strony przez wyniki rządzenia, tzn. organy państwa mają legitymację do rządzenia, gdyż osiągają pozytywne efekty i skutecznie zaspakajają potrzeby obywateli. Liderzy polityczni nie muszą zabiegać o drugi z wymienionych typów legitymacji, gdyż brak efektów rządzenia może być zrekompenzowany przez działalność WP. Nie dziwi zatem diagnoza, że brak jest wystarczającej presji na polityków do osiągnięcia kompromisu, gdyż łatwiej jest blokować decyzje i czekać na interwencję WP²⁷. Tłumaczy to także fakt, dlaczego tych interwencji jest aż tak wiele.

III.

Ustrój polityczny BiH słusznie określa się jako etnokrację²⁸, w której nadrzędne znaczenie mają interesy trzech grup etnicznych stanowiących „narody konstytutywne.” Ustój ten jest po części wynikiem targów międzynarodowych negocjatorów z nacjonalistycznie nastawionymi politykami lokalnymi, a po części także wyrazem pewnej głębszej koncepcji politologicznej adaptującej założenia konsensualizmu A. Lijpharta do warunków społeczeństw doświadczonych zbrojnym konfliktem etnicznym („consocietalism”)²⁹. Jest to koncepcja inżynierii politycznej nastawiona na współpracę elit poszczególnych grup etnicznych. Można ją określić jako konsensualizm etniczny. Koncepcja ta głosi, że konieczna jest akomodacja potrzeb i interesów grup etnicznych, gdyż tylko taka akomodacja może zapobiec ponownemu wybuchowi konfliktu, jaki prawdopodobnie miałyby miejsce w społeczeństwie pluralistycznym. Oznacza to istnienie partii tworzonych na bazie etnicznych podziałów, gdyż jedynie takie partie są zdolne do efektywnego negocjowania między sobą delikatnych kwestii etnicznych. Oznacza to tak-

²⁶ Por. na ten temat A. Młynarska-Sobaczewska, *Autorytet państwa. Legitymizacyjne znaczenie prawa w państwie transformacji ustrojowej*, Toruń 2010, s. 73.

²⁷ Por. S. Wölkner, I. Marić, *Bosnien und Herzegowina nach den Wahlen...*, s. 35.

²⁸ K. Krysieniel, *System wyborczy...*, s. 175.

²⁹ Por. B. Reilly, *Centripetalism*, [w:] K. Cordell, S. Wolff, *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, London 2011, s. 288.

że terytorialną autonomię dla obszarów zamieszkałych przez daną grupę etniczną, a ta z kolei oznacza federalną strukturę państwa. Konsensualizm etniczny w dalszym rządzie zakłada, że elity grup etnicznych, którym zapewniono w ten sposób bezpieczeństwo i ochronę własnych interesów, są w stanie z sobą współpracować w rządzeniu państwem. Aby im to umożliwić konieczny jest podział władzy oparty na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji grup etnicznych i konsensusu („*power sharing*”) z preferencją dla rządów wielkiej koalicji³⁰. W BiH koncepcja ta się nie sprawdza. Elity polityczne poszczególnych grup etnicznych ze sobą nie współpracują, lecz wzajemnie się zwalczają.

Ustrój polityczny BiH utrwalił również dominację partii nacjonalistycznych. Partie wieloetniczne są bardzo słabe. Dzieje się tak dlatego, że istniejące struktury służą głównie do artykulacji interesów grup etnicznych, a partie polityczne mogą zdobyć władzę odwołując się do elektoratu tylko jednej z tych grup. Partie o programach adresowanych do tych samych grup społecznych w obrębie kilku grup etnicznych nie mają adekwatnego forum do ich prezentacji³¹. Podziały społeczne realnie istniejące, a idące w poprzek grup etnicznych nie są zatem odpowiednio eksponowane, a przynajmniej nie w taki sposób, aby mogły one osłabić podziały między grupami etnicznymi. Zamiast przewycięzać podziały etniczne, konstytucja BiH je zinstytucjonalizowała i utrwaliła. W 1993 r. Sąd Najwyższy USA wypowiadając się w kwestii konstytucyjności ordynacji wyborczej wytyczającej okręgi wyborcze o kuriozalnych kształtach, ale w taki sposób, aby w niektórych z nich większość miała ludność czarnoskóra, uznał, że niesie ona z sobą szkodliwe przesłanie dla wybranych przedstawicieli. Jeżeli bowiem okręg wyborczy jest wytyczony po to, aby chronić interesy danej grupy rasowej, to przedstawiciele wybrani z tego okręgu mają prawo zakładać, że i oni mają reprezentować te właśnie interesy. Takie zaś nastawienie wzmacnia stereotypy rasowe, sugerując, że osoby należące do tej samej grupy rasowej, niezależnie od ich wieku, wykształcenia, położenia materialnego itp. myślą podobnie, mają takie same interesy i głosują na tych samych kandydatów. W konkluzji Sąd Naj-

³⁰ M. Heupel, *Post-conflict reconstruction in ethnically divided societies*, [w:] K. Cordell, S. Wolff, Routledge *Handbook ...*, s. 213, B. Reilly, *Centripetalism*, op.cit., s. 288–289, D. L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, s. 571–575, 2. wyd., Berkley 2000. Ostatni z cytowanych autorów jest zadeklarowanym przeciwnikiem konsensualizmu etnicznego.

³¹ Por. A. Mukić, J. Hulsey, *Explaining the Success of Nationalist Parties in Bosnia and Herzegovina*, „*Politička misao (Croatian Political Science Review)*” 2010, nr 2, s. 148 i n.

wyższy uznał ten rodzaj geografii wyborczej za antytezę demokracji przedstawicielskiej przywołującą na myśl politykę apartheidu³². To ten właśnie typ geografii wyborczej doprowadzono do absurdu w BiH, nie tylko dzieląc kraj według kryteriów etnicznych, ale nawet wpisując do konstytucji, że w wybierani mogą być jedynie przedstawiciele określonej grupy etnicznej. Należy przy tym mieć na uwadze, że w wyniku czystek etnicznych, terytorium RS jest zamieszkałe w przytłaczającej większości przez Serbów, a FBiH przez Bośniaków i Chorwatów, przy czym podział FBiH na kantony odzwierciedla ich skład narodowościowy. Nadzieje związane z „deetniczacją” tych struktur poprzez powrót uchodźców do domu nie spełniły się³³.

Według Konstytucji BiH demokracja przedstawicielska jest jedną z podstawowych zasad ustroju (Art. I § 2). Demokracja przedstawicielska poniosła jednak klęskę. Decydującym czynnikiem jest po pierwsze definiowanie pozycji w dyskursie politycznym wyłącznie wokół interesów grup etnicznych oraz po drugie możliwość prowadzenia takiego dyskursu bez perspektywy bycia pociągniętym do odpowiedzialności za efekty rządzenia. Udział w wyborach nie jest aktem rozliczającym polityków, z tego, co zrobili dla zaspokojenia potrzeb ogółu obywateli, a wyborcy przy urnie kierują się głównie strachem przed nacjonalistycznymi elitami pozostałych „narodów konstytutywnych”³⁴. Ten właśnie strach jest podstawowym źródłem legitymacji trwającej od lat władzy partii nacjonalistycznych.

Dodać trzeba, że konflikt etniczny w BiH, choć fazę konfliktu zbrojnego ma on już od dłuższego czasu za sobą, jest nadal silny. Jego przedmiotem jest nie tylko ustrój państwa, ale także sam fakt jego istnienia. Serbscy nacjonaści zupełnie otwarcie rozważają opcję secesji RS, uznając BiH za sztuczny wytwór układu z Dayton, a w najlepszym razie za dający się rozwiązać związek dwóch państw: RS i FBiH. Przeważająca część elit bośniackich uważa zaś RS za strukturę nieprawowitą, u której zarania leży ludobójstwo i czystki etniczne. Ich celem jest reforma w kierunku państwa unitarnego. Politycy chorwaccy z kolei dążą w swej znakomitej większości do utworzenia trze-

³² Por. Wyrok z dnia 28 czerwca 1993 r. w sprawie *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630, 15–16. (Wyrok dostępny w bazie danych FINDLAW, <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=509&invol=630>, (22.11.2011).

³³ Por. J. Woelk, *Stagnation oder Integration: die Verfassung Bosnien-Herzegowinas*, „Jahrbuch des Föderalismus” 2009, s. 356–357.

³⁴ A. Mukić, J. Hulsey, *Explaining...*, s. 146.

ciego „chorwackiego” podmiotu³⁵. Trudno nie zauważyć, że poszczególne etno-elity nie uważają istnienia wspólnego państwa za sprawę przesądzoną. Należy również zdać sobie sprawę, że współtwórcami układu z Dayton są także politycy, którzy na początku lat 90. planowali rozbiór BiH – Slobodan Milosevic i Franjo Tudjman³⁶. Sam zaś traktat pokojowy zakładając co prawda istnienie wspólnego państwa, stwarza równocześnie podstawy do jego przyszłego podziału. Chodzi tu głównie o dokonane już geograficzne rozgraniczenie FBiH i RS oraz stworzenie na ich obszarach instytucjonalnych możliwości rozwoju terytorialnie zakotwiczonych etnobiurokracji. Deintegrująco działa również zagwarantowana w traktacie możliwość pielęgnowania przez „podmioty” specjalnych równoległych stosunków z państwami ościennymi oraz fakt posiadania przez bośniackich Serbów i Chorwatów równocześnie obywatelstw Serbii i Chorwacji.

Patronat wspólnoty międzynarodowej również trudno jest uznać za gwarancję jedności państwa. Trwający obecnie konflikt etniczny jest konsekwencją procesu tzw. mobilizacji etnicznej, który miał miejsce u schyłku istnienia Jugosławii³⁷. Podobnie jak BiH, Jugosławia była państwem wielonarodowościowym. Samo nawet pojęcie „naród konstytutywny” jest zaczerpnięte z konstytucjonalizmu jugosłowiańskiego. Analizując zaś próby interwencji wspólnoty międzynarodowej w Jugosławii nietrudno doszukać się braku konsekwencji. Dlaczego główni aktorzy na scenie międzynarodowej mieliby ratować wielonarodową BiH, podczas gdy na początku lat 90. dopuścili do rozbitcia wielonarodowej Jugosławii? Wspólnota międzynarodowa nie tylko nie zapobiegła rozpadowi Jugosławii, ale też długo nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska³⁸, a podjęte w końcu decyzje były oparte na

³⁵ J. Woelk, *Stagnation oder Integration...*, s. 363.

³⁶ Por. N. Ćurak, Z. Seizović, N. Šaćić, S. Turčalo, *Ethnic Mobilization in Bosnia and Herzegovina*, s. 6, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/BosniaandHerzegovinaReport.pdf>, (22.11.2011).

³⁷ W kwestii pojęcia „mobilizacja etniczna” por. N. Balitć, T. Milej, *Human and Minority Rights in Violent Ethnic Conflict*, s. 11 i n., tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/SyntheticReport.pdf>, (22.11.2011).

³⁸ Np. Republika Federalna Niemiec uznała przedwcześnie niepodległość Chorwacji, ignorując wspólne stanowisko wypracowane w tej kwestii w ramach Wspólnoty Europejskiej Por. S. Wolff, A. Peen Rodt, *EU Reactive Crisis Management in the Western Balkans*, s. 6, tekst dostępny na stronie internetowej: http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/EU_reactivecrisismanagementWEB.pdf, (22.11.2011).

błędnej interpretacji prawa międzynarodowego³⁹. Wobec tych faktów międzynarodowe zaangażowanie w Bośni i Hercegowinie może być i jest odbierane jako mało wiarygodne.

IV.

Widać więc, że wyrok ETPCz nie dotyczy jedynie problemu nielicznej stosunkowo grupy osób pozbawionych możliwości bycia członkiem wyższej izby parlamentu lub kolegium będącego głową państwa. Dotyka on bowiem szeregu kwestii zupełnie fundamentalnych dla jego funkcjonowania. Wskazuje on też kierunek przyszłych reform ustroju politycznego, które powinny zmierzać do stopniowego ograniczania wszechobecnego konsensualizmu etnicznego. Fundamentalną wartością dla powojennej Europy jest również zakaz dyskryminacji rasowej, niezależnie od tego, jak licznej, czy mało licznej grupy dyskryminacja ta miałaby dotyczyć.

Czy jednak sąd w Strasburgu jest uprawniony do podważania rozwiązań wynikających z traktatu, dzięki któremu udało się w BiH zaprowadzić pokój po niszczycielskiej wojnie? Czy obstając przy zakazie dyskryminacji nie uprawia fundamentalizmu prawnego nie bacząc na konsekwencje polityczne? Czy – krótko mówiąc – nie igra z ogniem ryzykując ponowną wojnę? A czy ponowna wojna nie byłaby jako taka niewspółmiernie większym pogwałceniem praw człowieka, niż przepisy wykluczające przedstawicieli mniejszości z wyborów do Izby Narodów i do Prezydium? Podobnej natury wątpliwości podnosi w swoim zdaniu odrębnym sędzia ETPCz Giovanni Bonello. Zdaniem sędziego Bonello Trybunał Strasburski narusza delikatną równowagę między grupami etnicznymi w BiH ustanowioną przez traktat z Dayton. Potępia ten traktat nie proponując nic nowego i nie mając ku temu kompetencji. Wymusza dopuszczenie kandydatów do wyborów nawet „za cenę Armagedonu.”

Z powyższym stanowiskiem trudno się zgodzić. Faktem jest, że zawarcie układu z Dayton zakończyło wojnę. Z drugiej jednak strony oktrojowana

³⁹ Por. T. Milej, *Der uti possidetis-Grundsatz und seine Anwendung auf die Staatenzerfallsprozesse im ehemaligen Jugoslawien* [w:] A. Nußberger, C. von Gall, *Bewusstes Erinnern und bewusstes Vergessen Der juristische Umgang mit der Vergangenheit in den Ländern Mittel- und Osteuropas*, Tübingen 2011, s. 111 i n.

na mocy tego układu konstytucja ustanowiła ustrój polityczny, który jest nie tylko dysfunkcyjny i szkodliwy. Jego istotnym elementem jest także dyskryminacja rasowa. Należy zatem postawić też inne pytanie: Jak długo pókój da się budować na poniewieraniu podstawowych wartości? Nie tylko likwidacja, ale także dalsze utrzymywanie dyskryminacji rasowej ma swoją cenę. W 1954 Sąd Najwyższy USA rozstrzygając jedną z najbardziej znanych spraw w swojej historii *Brown v. Board of Education*⁴⁰ położył kres istniejącej w niektórych południowych stanach segregacji rasowej w szkolnictwie. Po tej decyzji szkoły uczęszczane przez czarnoskóre dzieci zostały włączone w system szkolnictwa z pomocą oddziałów federalnych wspartych przez śmigłowce. Ale jaka byłaby dziś cena dalszego utrzymywania systemu edukacji dyskryminującego dzieci ze względu na kolor skóry? Europejski Trybunał Praw Człowieka został ustanowiony jako „sumienie Europy”⁴¹. Dywagowanie, czy bardziej się „opłaca” utrzymać, czy znieść dyskryminację rasową nie należy do jego zadań. Oczywiście nie sposób zaprzeczyć, że restryktywny zakaz dyskryminacji rasowej jest związany z ryzykiem, jednak fakt, że taki zakaz obowiązuje oznacza, że ryzyko takie trzeba podjąć. Jest ono ceną za poważne traktowanie podstawnych wartości.

Dodać można, że rzeczywistość nie potwierdziła obaw autora cytowanego zdania odrębnego. Od wydania wyroku minęły dwa lata, a „Armagedon” nie nastąpił. Oczywiście nie nastąpiła też żadna zmiana konstytucji. Dokonanie takiej zmiany jest jednak możliwe w drodze procesu politycznego w BiH. Zgodnie z art. X konstytucji jej zmian może dokonać parlament, przy czym w Izbie Narodów wymagana jest większość 2/3 głosów.

⁴⁰ Wyrok Sądu Najwyższego USA z dnia 17 maja 1954 r. w sprawie *Oliver Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.*, 347 U.S. 483. Wyrok dostępny w bazie danych FINDLAW, <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=347&invol=483>, (22.11.2011).

⁴¹ Por. *Collected edition of the „Travaux préparatoires” of the European Convention on Human Rights / Council of Europe*, vol.2. Consultative Assembly, second session of the Committee of Ministers, Standing Committee of the Assembly (10 August–18 November 1949), The Hague 1975, s. 174.

V.

Jakie są szanse na znaczące reformy konstytucyjne w przyszłości? Czy da się przezwyciężyć obstrukcję nacjonalistycznych elit i wprowadzić rozwiązania ułatwiające funkcjonowanie wspólnego państwa? Dotychczasowe doświadczenia nie napawają optymizmem. Poprawy funkcjonowania państwa trzeba bowiem przede wszystkim chcieć. Ponieważ jednak taka poprawa oznaczałaby konsolidację państwowości BiH, zakwestionowałaby ona przesłanki do podziału państwa, a to z kolei nie leży w interesie serbskich nacjonalistów. Najpoważniejsza próba reformy konstytucyjnej została podjęta w 2006 r. Pakiet reform⁴² zakładał m.in. zwiększenie liczby członków izby niższej parlamentu z 42 do 87, co w pewnym stopniu zdynamizowałoby proces polityczny w parlamencie i uwolniłoby go od ścisłej kurateli grup sprawujących władzę w „podmiotach”. Funkcja Izby Narodów byłaby zredukowana jedynie do korzystania z prawa weta wobec ustaw uznanych za destruktywne dla żywotnych interesów poszczególnych narodów konstytucyjnych. Prezydium miałoby się składać z prezydenta BiH oraz dwóch wiceprezydentów, a jego kompetencje miałyby zostać uszczuplone na korzyść Rady Ministrów, która miałaby się stać centralnym organem władzy wykonawczej. Rozszerzony miałby zostać również katalog kompetencji władz centralnych, m.in. o sprawy obrony narodowej i policji, zaś szereg kompetencji przysługujących podmiotom miało się stać – i tu zamierzano wprowadzić nową kategorię kompetencji – kompetencjami dzielonymi z władzami centralnymi. Niektóre istniejące na szczeblu centralnym instytucje, np. Prokuratora Generalnego miałyby zostać zakotwiczone w konstytucji.

Propozycje te zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Wenecką. Komisja podkreśliła, że przekazanie niektórych kompetencji „podmiotów” na szczebel centralny stanowi pierwszy i niezbędny krok reformy konstytucyjnej. Zdaniem Komisji kompetencje centralnych organów państwa są w porównaniu do innych państw o strukturze federalnej nadzwyczaj skromne. Jako takie nie wystarczają, aby umożliwić BiH udział w integracji euro-

⁴² *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina* (sent as a preliminary Opinion to the authorities of Bosnia and Herzegovina on 7 April 2006 and endorsed by the Commission at its 67th Plenary session, Venice, 10 June 2006), CDL-AD(2006)01, § 9 i.n., tekst dostępny na stronie Komisji Weneckiej [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)019-e.pdf), (22.11.2011). Na ten temat również S. Gavrić, D. Banović, *Constitutional Reform...*, s. 71, J. Woelk, *Stagnation oder Integration...*, s. 372.

pejskiej⁴³. Komisja wyraziła też przekonanie, że przyjęcie przez parlament poprawek do konstytucji będzie dowodem zdolności liderów partyjnych do osiągnięcia konsensusu i gotowości BiH do wzięcia „swego losu we własne ręce”⁴⁴. Proponowane zmiany nie zostały przyjęte przez parlament. Do osiągnięcia większości 2/3 w Izbie Narodów zabrakło 2 głosów. Ze względu na zbliżające się wybory prace nad projektem przerwano⁴⁵. Kolejna próba reform została podjęta w 2009 r. z inicjatywy dyplomacji amerykańskiej i unijnej. Projekt zmian zakładał m.in. wprowadzenie katalogu kompetencji dzielonych, powiększenie liczby członków niższej izby parlamentu z 42 do 87, wybór członków Izby Narodów przez Izbę Reprezentantów, wzmocnienie Rady Ministrów kosztem Prezydium BiH, którego zadania miałyby mieć jedynie reprezentacyjny charakter. Projekt ten nie został nawet poddany pod głosowanie, gdyż większość partii politycznych go odrzuciła⁴⁶.

Brak zmian w tekście konstytucji nie oznacza jednak, że brak jest jakichkolwiek reform ustrojowych. Reformy takie są przeprowadzane są na mocy decyzji WP albo na skutek jego intensywnego lobbingu. Polegają one na stopniowym przenoszeniu kompetencji z niższych szczebli na wyższe, szczególnie zaś na wzmacnianiu szczebla centralnego. Wspomniana instytucja Prokuratora Generalnego została utworzona właśnie na mocy decyzji WP i dopiero po jej utworzeniu podjęto próbę usankcjonowania jej istnienia poprzez (nieudaną) zmianę konstytucji⁴⁷. Ważną rolę odegrał również sąd konstytucyjny, którego zresztą 1/3 składu jest powoływana przez prezesa ETPCz⁴⁸. Szczególnie istotną zmianę praktyki ustrojowej przyniosła decyzja sądu konstytucyjnego z lipca 2000 r. dotycząca pojęcia „naród konstytucyjny”. Wcześniej uważano bowiem, że status ten zapewnia równouprawnienie trzech narodów konstytucyjnych tylko odnośnie ich udziału w procesach decyzyjnych na szczeblu centralnym. Tymczasem konstytucja RS określała ten podmiot jako „państwo narodu serbskiego i wszystkich jego obywateli”,

⁴³ § 9–10 *Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina...*

⁴⁴ § 98–99 *Ibidem*.

⁴⁵ J. Woelk, *Stagnation oder Integration...*, s. 362.

⁴⁶ Chodzi tu o tzw. „proces z Butmir”. Nazwa pochodzi od miejscowości w której prowadzono rozmowy. Spotkania odbywały się w bazie EUFOR, por. S. Gavrić, D. Banović, *Constitutional Reform*, op.cit., s. 72–73.

⁴⁷ Por. S. Gavrić, D. Banović, *Constitutional Reform...*, s. 67.

⁴⁸ Por. Art. VI § 1 a Konstytucji BiH.

a według Konstytucji FBiH narodami konstytucyjnymi w FBiH byli jedynie Bośniacy i Chorwaci. Przepisy te zakwestionował przed Sądem Konstytucyjnym BiH bośniacki członek Prezydium (Alija Izetbegović). Sąd Konstytucyjny stanął na stanowisku, że wszystkie trzy narody konstytucyjne mają ten status na terenie całego państwa i uznał zaskarżone przepisy za sprzeczne z konstytucją⁴⁹. W uzasadnieniu Sąd Konstytucyjny podkreślił, że podział terytorialny nie może służyć segregacji, lecz musi służyć akomodacji etnicznej poprzez zachowanie „pluralizmu językowego oraz pokoju”⁵⁰. Temu celowi służy także zagwarantowanie „narodom konstytucyjnym” równych praw kolektywnych⁵¹. Niedopuszczalne jest natomiast identyfikowanie „narodów konstytucyjnych” z określonymi terytoriami (np. Serbów z RS)⁵². Z uzasadnienia sądu da się wyczytać wiarę w moc koncyliacyjną konsensualizmu etnicznego. Przytoczone argumenty nie wytrzymują jednak konfrontacji z rzeczywistością polityczną. Są raczej jej zaklinaniem, lub co najwyżej deklaracją celów, do których osiągnięcia – także 10 lat po wydaniu wyroku – jest jeszcze daleko. Warto dodać, że zmiany konstytucji podmiotów dostosowujące je do decyzji sądu, a polegające na zapewnieniu adekwatnej reprezentacji „narodów konstytucyjnych” w organach podmiotów zostały wprowadzone na mocy decyzji WP⁵³.

Pewnym bodźcem do zmian była i nadal jest sprawa podpisania układu stowarzyszeniowego oraz wciąż odległa perspektywa członkostwa Bośni i Hercegowiny w Unii Europejskiej. To właśnie odwołując się do korzyści płynących z układu stowarzyszeniowego udało się wyperswadować przeprowadzenie, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, reformy policji, stawiając ją jako warunek podpisania układu. Reforma ta nie połączyła, jak pierwotnie zakładano, 15 formacji policyjnych (kantonalnych, FBiH oraz RS) w jedną, ale stworzyła za to instytucjonalne podstawy współpracy między tymi formacjami. Liderzy RS nie zgodzili się na podporządkowanie „ich” policji

⁴⁹ § 98 i 140 wyroku Sądu Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2000 r., sygn. U 5/98 – III, tekst wyroku jest dostępny na stronie internetowej Sądu Konstytucyjnego BiH, http://www.ccbh.ba/eng/odluke/povuci_html.php?pid=22203, (22.11.2011).

⁵⁰ § 57 wyroku SK, sygn. U 5/98 – III.

⁵¹ § 60 wyroku SK sygn. U 5/98 – III. Por. również G. Nystuen, *Achieving Peace...*, s. 141.

⁵² § 64–65 wyroku SK sygn. U 5/98 – III.

⁵³ Por. G. Nystuen, *Achieving Peace...*, s. 142.

władzom centralnym, gdyż traktują ją jako ważny filar swojej władzy⁵⁴. Należy zaznaczyć, że także w tym względzie kluczowe znaczenia miała inicjatywa WP⁵⁵. Możliwości szachowania nacjonalistycznie nastawionych elit BiH groźbami oddalania perspektywy integracji europejskiej są jednak ograniczone. Perspektywa członkostwa wydaje się i tak odległa, a to ze względu na uwarunkowania polityczne w obrębie samej Unii Europejskiej. Koszty zaś polegające na utracie wpływów gwarantowanych tym elitom przez panujący system konsensualizmu etnicznego trzeba ponieść od razu. Odległa i niepewna perspektywa członkostwa kosztów tych nie równoważy⁵⁶. Ponadto działania Unii Europejskiej są postrzegane jako stronnice, gdyż zmierzają do większej centralizacji państwa harmonizują z interesami elit Bośniaków. Z interesami elit serbskich i chorwackich, które z trudem znoszą fakt, że ich narody są częścią BiH⁵⁷, trudno jest je pogodzić⁵⁸. Częściowe fiasko reformy policji uwidocznilo zatem polityczną granicę koncepcji reformy ustroju za pomocą budowy instytucji nieprzewidzianych w konstytucji w drodze ustaw zwykłych. Oprócz granicy politycznej istnieje jednak również granica prawna. Pomimo nacisku, jaki wspólnota międzynarodowa i WP kładzie na centralizację państwa, nie jest możliwe ustanowienie w drodze zwykłego ustawodawstwa podziału kompetencji między „podmiotami” i władzami centralnymi, który różniłby się od podziału przewidzianego w konstytucji. Podważałoby to bowiem samą istotę konstytucjonalizmu i praworządności. Implementacja omawianego wyroku ETPCz za pomocą ustawy, a do tego najpewniej wydanej przez WP, byłaby w sposób oczywisty sprzeczna z brzmieniem konstytucji i nie jest więc możliwa bez jej zmiany. Tworzenie za pomocą ustawodawstwa zwykłego instytucji, w których elity poszczególnych grup etnicznych ze sobą współpracują, nie jest jednak bezcelowe. Zgodnie z założeniami konsensualizmu etnicznego, jak się okazuje wątpliwymi, ma ono zbliżyć do siebie zwaśnione narody.

⁵⁴ J. Woelk, *Stagnation oder Integration...*, s. 360, S. Woehrel, *Bosnia: Current Issues...*, s. 260.

⁵⁵ Por. J. Woelk, *Stagnation oder Integration...*, s. 360, S. Woehrel, *Bosnia: Current Issues...*, s. 260.

⁵⁶ A. E. Juncos, *Europeanization...*, s. 370 i 381.

⁵⁷ Por. S. Woehrel, *Bosnia: Current Issues...*, s. 270

⁵⁸ A. E. Juncos, *Europeanization...*, s. 383.

VI.

Koncepcja kosensualizmu etnicznego nie jest jedyną koncepcją ustrojową dla państw wieloetnicznych. W naukach politycznych przeciwstawia się jej koncepcję „centrypetalizmu” zakładającą deetniczację polityki, rozwiązania instytucjonalne promujące partie wieloetniczne oraz ordynacje wyborcze, które zmuszałyby polityków do zabiegania o głosy wśród wszystkich grup etnicznych⁵⁹. Wskazuje się także, że ustanowienie struktur federalnych generalnie nie jest dobrym rozwiązaniem w sytuacjach, w których poszczególne grupy etniczne kontestują samo istnienie państwa, co w dużej mierze czynią elity serbskie, a także, choć w mniejszym stopniu, chorwackie⁶⁰. Warto tu przypomnieć, że z podobnych założeń wychodził piłsudczykowski program wychowania społecznego w Polsce przedwojennej. Nacjonalizmowi i próbom asymilacji narodowej przeciwstawiał on program asymilacji państwowej. Jego istotą było równouprawnienie obywatelskie, polityczne i kulturalne wszystkich mniejszości narodowych. Państwo stwarzając mniejszościom narodowym warunki nieskrępowanego rozwoju kultury narodowej i troszcząc się o poprawę życia gospodarczego miało krzewić poczucie odpowiedzialności za losy wspólnego kraju lub przynajmniej kształtować postawę lojalistyczną. Celem tej polityki miał być solidaryzm wszystkich grup narodowościowych i postawa patriotyzmu państwowego, niezależna od patriotyzmu narodowego⁶¹.

⁵⁹ Por. B. Reilly, *Centripetalism*, s. 290. Jako jeden z wielu przykładów takich rozwiązań cytowany autor podaje przykład ordynacji wyborczej do parlamentu Fidżi. Kraj ten jest zamieszkiwany głównie przez 3 grupy ludności: autochtonów, mieszkańców pochodzenia indyjskiego oraz ludności napływowej (Europejczyków, Chińczyków). Skład etniczny parlamentu jest co prawda z góry przesądzony: Grupa pierwsza i druga obsadza po 22 miejsca, a przedstawiciele ludności napływowej – 8 miejsc. Ordynacja zaprojektowana jest jednak w ten sposób, aby zmusić partie do przekonywania do siebie wyborców ze wszystkich grup etnicznych, bowiem połowa mandatów w parlamencie ma charakter „ogólnonarodowy”, tzn. jest przyznawana na podstawie głosów oddanych przez przedstawicieli wszystkich grup etnicznych, a nie tylko tej, którą dany kandydat reprezentuje. Wyborca musi zatem oddać cztery głosy. Jeden przynależy jego grupie etnicznej i trzy na kandydatów pochodzących z każdej grupy etnicznej, a kandydujących w wyborach „ogólnonarodowych”.

⁶⁰ J. McGarry, B. O’Leary, *Territorial approaches to ethnic conflict settlement*, [w:] K. Cordell, S. Wolff, *Routledge Handbook...*, s. 252.

⁶¹ K. Jakubiak, *Problem mniejszości narodowych w piłsudczyckim programie politycznym i doktrynie wychowania państwowego*, [w:] *Rola mniejszości narodowych w kulturze i oświacie polskiej w latach 1700–1939*, pod red. A. Bilewicz, S. Walaska, Wrocław 1998, s. 218–219.

VII.

Przykład BiH pokazuje jak łatwo i szybko da się wykopać rowy nienawiści między narodami. Kraj ten było do wieków miejscem ich pokojowego współistnienia. Jeszcze w 1990 r. według przeprowadzonych wtedy badań opinii społecznej w BiH na partie nacjonalistyczne mało kto chciał głosować⁶². Uchwalono wtedy nawet zakaz tworzenia partii politycznych na bazie narodowościowej lub etnicznej, później go jednak cofając. Ostatecznie po brudnej kampanii wyborczej w pierwszych wielopartyjnych wyborach w 1990 r. ugrupowania nacjonalistyczne odniosły sukces⁶³. Tak pozostało do dziś, co nie znaczy, że tak pozostać musi na zawsze. Konflikty etniczne nie są czymś „naturalnym”. Proces mobilizacji etnicznej był we wszystkich krajach byłej Jugosławii procesem sterowanym odgórnie⁶⁴. Nie jest on nieodwracalny. Ale oczywiście, jak widać, konflikt etniczny łatwo jest wzbudzić, a bardzo trudno zakończyć. Fakt ten powinien być przestrogą dla wszystkich polityków w naszej części Europy, którzy odwołują się do haseł nacjonalistycznych.

W Polsce programu asymilacji państwowej nie udało się zrealizować. Zabrakło Józefa Piłsudskiego. Autorytetu o podobnym formacie brakuje też w BiH, a jedna z głównych ulic w Sarajewie nadal nosi imię Josipa Broz Tito.

Streszczenie

Artykuł przedstawia analizę system politycznego Bośni i Hercegowiny ukształtowanego na mocy układu pokojowego w Dayton. ETPCz orzekł w sprawie Sejdić i Finci, że przepisy konstytucji dotyczące wyborów do Prezydium będącego kolektywną głową państwa oraz do wyższej izby parlamentu stanowią dyskryminację rasową sprzeczną z Europejską Konwencją Praw Człowieka i Protokołem nr 11 do tej Konwencji. Sytuacja ta sprawia, że konieczne stają się zmiany w konstytucji, które jednakże do chwili obecnej nie zostały dokonane. Wyrok jest też egzemplifikacją dysfunkcyjności bośniackiego systemu konstytucyjnego, który trwale konsoliduje dominację partii nacjonalistycznych. Z tego względu niemożliwe jest osiągnięcie konsensusu w sprawie jakiegokolwiek reformy konstytucyjnej. Także wysiłki wspólnoty międzynarodowej zmierzające do reformy bośniackiego etno-

⁶² A. Mukić, J. Hulsey, *Explaining...*, s. 155.

⁶³ Por. N. Ćurak, Z. Seizović, N. Šaćić, S. Turčalo, *Ethnic Mobilization...*, s. 11–13.

⁶⁴ Por. N. Balitć, T. Milej, *Human and Minority Rights...*, s. 12.

kratycznego systemu rządów nie doprowadziły do przełomu. Artykuł wyjaśnia również koncepcję konsensualizmu etniczno-religijnego przyjętego przez konstytucję z Dayton oraz rozważa alternatywne koncepcje podziału władzy w państwach naznaczonych konfliktami etnicznymi.

Summary

Racial Discrimination Serving Peace? The European Court of Human Rights Judgment in the Sejdić and Finci Case as a Trigger for Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina

The paper offers an evaluation of the political system of Bosnia and Herzegovina as formed according to the Dayton General Framework Agreement. In the Sejdić i Finci case, the ECtHR ruled, that the constitutional provisions pertaining to the elections to the Presidency being the collective head of state and to the higher chamber of the Bosnian parliament constitute racial discrimination which is not compatible with the European Convention on Human Rights and its protocol nr 12. This situation makes constitutional changes necessary, which, however, up to now, have not been implemented. The judgment also exemplifies the dysfunctionality of the Bosnian constitutional order which durably consolidates the domination of nationalist parties. Accordingly, no consensus can be reached for any constitutional reforms whatsoever. The efforts of the international community to reform Bosnian ethnocratic governmental system have not brought about any break-through. The paper also explains the political concept of consocietalism implemented by the Dayton constitution and discusses alternative concepts of power sharing in states plagued by ethnic conflicts.