

Vývoj politického systému Bosny a Hercegoviny po Daytonu a jeho současná podoba

Damir Kasum¹

Abstract: *The Evolution of the Political System of Bosnia and Herzegovina after Dayton, and Its Present Form*

The study deals with the evolution of the post-Dayton political system in Bosnia and Herzegovina from the first post-war elections to the year 2006. The study also presents a complete picture of the present structure of the political system of Bosnia and Herzegovina, its component entities (Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska), and the District of Brčko. The concluding parts of this study describe the involvement of the international community in the political system of Bosnia and Herzegovina, and current trends in the political system.

Keywords: *Bosnia and Herzegovina, Dayton Peace Agreement, Western Balkans, former Yugoslavia, political system, Federation of Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska, District of Brčko, Party system of Bosnia and Herzegovina after Dayton*

Úvod

Dne 21. listopadu 1995 byl v americkém Daytonu ukončen tři a půl roku trvající válečný konflikt v Bosně a Hercegovině. Daytonská mírová smlouva se stala základním kamenem bosensko-hercegovského politického systému, a to především její Anex 4: Ústava Bosny a Hercegoviny. Cíl dané mírové smlouvy nepředstavoval pouze ukončení válečného konfliktu, ale také nalezení možného způsobu existence jednotného bosenského státu, který by zajistil rovnoprávné postavení všech národů Bosny a Hercegoviny, tedy Bosňáků, Srbů a Chorvatů a jenž by zároveň neohrožoval jejich „životní zájmy“.

Cílem této studie je seznámit čtenáře s pozadím, jež vedlo ke vzniku současného tzv. podaytonského politického systému Bosny a Hercegoviny, s jeho základní charakteristikou a především jeho vývojem v letech 1995–2005. V závěru budou zmíněny i nové trendy v rámci politického systému Bosny a Hercegoviny.

1. Daytonská mírová jednání

Dne 1. listopadu 1995 se pod patronací Richarda Holbrooka sešli představitelé Bosňáků, bosenských Srbů a bosenských Chorvatů, jmenovitě prezident Bosny a Hercegoviny Alija

¹ Autor je studentem bakalářského programu na Katedře politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Poštovní adresa: Katedra politologie, FSS MU, Joštova 10, 602 00 Brno; e-mail: kasum@fss.muni.cz.

Izetbegović, prezident Srbska Slobodan Milošević a prezident Chorvatska Franjo Tuđman, k mírovým jednáním na Whright-Pattersonově letecké základně nedaleko města Dayton v Ohio.

V Daytonu se dohodlo, že do budoucna budou Bosnu a Hercegovinu tvořit dvě entity – Federace Bosny a Hercegoviny a Republika srbská v poměru území 51:49 %. Z hlediska vymezení kompetencí mezi entity a celostátní instituce došlo k dohodě, že k pravomocem státu bude patřit: zahraniční politika, zahraničně-hospodářská politika, celní politika, monetární politika, financování institucí a mezinárodních závazků Bosny a Hercegoviny, imigrační a azylová politika, vztahy s Interpolem v boji proti zločinu, vytvoření a fungování společných a mezinárodních komunikačních prostředků, dohled nad vzdušným prostorem země. Nejvýznamnějším aspektem byla skutečnost převedení ostatních pravomocí pod jednotlivé entity, čímž získaly faktickou převahu nad státními institucemi.

Vztahy mezi entitami a celostátními institucemi dále upravila dohoda o přímé volbě členů Předsednictva Bosny a Hercegoviny a o přímých volbách členů poslanecké sněmovny celostátního parlamentu, což zvýšilo autoritu jejich mandátu. Tento bod nejvíce prosazovala bosňácká delegace, naopak srbská a chorvatská usilovala o pouhé delegování členů daných dvou institucí prostřednictvím parlamentů entit.

V Daytonu se rovněž podařilo vytvořit „magickou formuli“ pro Bosnu a Hercegovinu. Jedná se o systém, kdy se do všech celostátních institucí volí v poměru 2:1 ve prospěch Federace (je nutno zmínit, že vždy polovina zástupců Federace jsou Bosňáci a druhou polovinu představují Chorvaté, viz níže v textu o celostátních institucích).

Daytonský mírotvorný proces se dostal do slepé ulice v otázce statutu města Brčko na severo-východě Bosny. Bosenští Srbové, kteří Brčko ovládali, si jej i nadále přáli udržet v rámci své entity, jelikož město představovalo klíčový dopravní uzel v tzv. Posávském koridoru spojující východní část Republiky srbské se západní. Naopak bosňácko-chorvatská delegace požadovala připojení města k Federaci Bosny a Hercegoviny s odůvodněním, že představuje důležitý přístav na řece Sávě, jehož získkem by Federace získala díky říční dopravě přístup k Černému moři. Celou situaci nakonec šalamounsky vyřešil Richard Holbrooke, když navrhl, aby o budoucím statutu Brčka rozhodla mezinárodní arbitráž, a tím zachránil celý mírový proces.

Daytonská mírová jednání byla ukončena 21. listopadu 1995 a 14. prosince téhož roku došlo k slavnostnímu ceremoniálu podepsání dohody v Paříži.

2. Vývoj politického systému v letech 1995–2005

Politický život Bosny a Hercegoviny se obnovil necelý rok po podepsání mírové smlouvy. Na podzim 1996 se konaly první poválečné parlamentní volby a volby členů Předsednictva, které přinesly podobné výsledky jako volby z roku 1990. Trojice nacionalistických stran (Strana demokratické akce – SDA, Srbská demokratická strana – SDS a Chorvatské demokratické společenství – HDZ) opět slavila úspěch a přispěla k přežití táborové mentality bosensko-hercegovské společnosti i v poválečném období. K moci se dostala stejná² politická garnitura, která dovedla zemi k válce. Volební výsledek do značné míry zkomplikoval funkčnost státního aparátu a země spíše připomínala mezinárodní protektorát v čele s Úřadem vysokého představitele (viz níže), který v té době sehrál klíčovou roli při schvalování potřebných legislativních reforem (jednotný pas, státní symboly včetně vlajky, či společné státní poznávací značky automobilů).

V období od voleb roku 1996 do voleb v roce 2002 platilo, že se politika vedla spíše v rámci institucí entit, než na celostátní úrovni. Problém představovala především diskriminační politika obou entit. Jednalo se o to, že v Bosně a Hercegovině dle ústavy představují Bosňáci, Chorvaté a Srbové konstitutivní národy země, avšak Ústava Republiky srbské mluvila pouze o Srbech jako konstitutivním národu entity a naopak Ústava Federace BaH považovala za konstitutivní národy Federace pouze Chorvaty a Bosňáky. Nejvýrazněji se tento fakt projevil v institucionálním rámci entit, kde byli do úřadů dosazováni pouze lidé „správné“ národnosti.

Roku 2000 reagoval Ústavní soud na podněty občanů a ve svém konečném verdiktu nařídil změny ústav obou entit, jelikož nebyly v tomto bodě v souladu s Ústavou Bosny a Hercegoviny (Bose 2002: 66-67). Následkem verdiktu vznikla dohoda představitelů osmi nejvýznamnějších politických stran s Úřadem vysokého představitele o modifikaci Daytonských mírových dohod v rámci tzv. Sarajevské dohody ze dne 27. března 2002 (Prtina – Stýskalíková 2005: 112). Sarajevské dohody zakotvily zastoupení všech bosensko-hercegovských národů v institucionální sféře personální politiky entit. Rozhodnutí Ústavního soudu se projevilo i ve vytvoření „magické formule“ pro obsazování ministerstev jednotlivých entit v poměru 8:5:3, tedy v rámci Federace 8 bosňáckých ministrů, 5 chorvatských a 3 srbští, respektive ve vládě Republiky srbské 8 srbských ministrů, 5 bosňáckých a 3 chorvatští.

² Výjimku v tomto směru představují osoby, na něž vydal Mezinárodní soudní tribunál v Haagu zatykač pro podezření ze spáchání válečných zločinů, a tím pádem se nemohly účastnit politického života. Mimo jiné se to týkalo i předsedy SDS Radovana Karadžiće.

V důsledku Sarajevských dohod došlo rovněž k upravení počtu delegátů horní komory parlamentu Federace Bosny a Hercegoviny (58 delegátů – po 17 delegátech jednotlivých národů a 7 křesel pro bosenské menšiny), respektive k vytvoření druhé komory Národního shromáždění Republiky srbské (28 delegátů – po 8 z řad konstitutivních národů a 4 místa pro menšiny). V dolních komorách entit se zavedlo pravidlo obsazení alespoň čtyř poslaneckých křesel každým konstitutivním národem. K tomuto účelu sloužilo přerozdělování kompenzačních mandátů, při kterém byly upřednostněny méně zastoupené národy.

Verdikt Ústavního soudu vešel v platnost souběžně s volbami v roce 2002. Tyto volby byly pro celý politický systém země přelomové, protože parlamentní tělesa z nich vzešlá obdržela místo dosavadního dvouletého funkčního období již čtyřletý mandát. Je však nutno poznamenat, že i po těchto volbách zcela nevytizela diskriminační politika institucí bosensko-hercegovského politického systému. Patrná je především v instituci Předsednictva Bosny a Hercegoviny, jenž představuje kolektivní hlavu země. Jsou v něm zastoupeni 2 členové voleni z území Federace Bosny a Hercegoviny (Bosňák a Chorvat) a 1 člen z Republiky srbské (Srb). Jádrem celého problému tkví ve skutečnosti, že obyvatelé Federace srbské národnosti nejenže nemohou být zvoleni za člena Předsednictva, ale ani nemají možnost volit jiné kandidáty než bosňácké a chorvatské. Totéž (ale obráceně) platí i pro bosňácké a chorvatské obyvatele Republiky srbské.

Volby z roku 2002 přinesly průlom, který je patrný zejména v otázce silových resortů. To, co bylo v roce 1995 nepředstavitelné, se pomalu stává skutečností. Bosensko-hercegovští politici, povzbuzeni vidinou možného vstupu země do Severoatlantické aliance a Evropské unie, se dohodli (znovu pod patronací mezinárodního společenství) na řadě reforem, jež vyústily ve sjednocení znepřátelených armád Bosňáků, Srbů a Chorvatů do společných Ozbrojených sil Bosny a Hercegoviny a zároveň zahájily proces sjednocování policejních sil. Reformy znamenaly skutečný přelom, neboť Daytonská mírová dohoda nepočítala s uplatňováním pravomocí celostátních institucí nad bezpečnostními složkami státu.

Z politologického hlediska je zajímavější spíše proces probíhání reforem, než reformy samotné. Jejich iniciátorem většinou bývají představitelé Evropské unie či Úřadu vysokého představitele, z důvodu potřeb reforem pro euroatlantickou integraci země. Následně se vytvoří komise pro konkrétní reformu a navrhne její plán. V další fázi se vysoký představitel sejde s vůdci nejsilnějších politických stran v zemi. Zpravidla se jedná o předsedy SDA, SDS, HDZ, SNSD (Svaz nezávislých sociálních demokratů), SDP (Sociálnědemokratická strana), SBiH (Strana pro Bosnu a Hercegovinu) a PDP (Strana demokratického progresu). Při společném jednání se pak dohodnou na konečné podobě reformy a parlament ji posléze schválí.

Na tomto příkladu je patrné, že skutečná legislativa a klíčové reformy se neprojednávají v rámci parlamentu Bosny a Hercegoviny, parlamentů entit, či jednotlivých vládních koalic, ale především na uzavřených jednáních nejvyšších představitelů bosensko-hercegovských politických stran spolu s představiteli mezinárodního společenství.

3. Institucionální uspořádání politického systému

V politickém systému podaytonské Bosny a Hercegoviny lze rozlišit čtyři institucionální systémy, a to konkrétně celostátní instituce, instituce Federace Bosny a Hercegoviny, Republiky srbské a Distriktu Brčko. Následující část textu se pokouší zmapovat uspořádání jednotlivých institucí těchto čtyř systémů.³

3.1 Celostátní instituce Bosny a Hercegoviny

Na základě Daytonských mírových dohod patří do kompetencí celostátních institucí zahraniční politika, zahraničně-hospodářská politika, celní politika, monetární politika, financování institucí a mezinárodních závazků Bosny a Hercegoviny, imigrační a azylová politika, vztahy s Interpolem v boji proti zločinu, vytvoření a fungování společných a mezinárodních komunikačních prostředků, dohled nad vzdušným prostorem země. Nicméně jak již bylo výše uvedeno, v období po Daytonu přibýlo ke kompetencím celostátních institucí velení společné bosensko-hercegovské armády a v nejbližších letech je více než pravděpodobné, že totéž bude platit i u policejních složek.

Hlavu státu tvoří kolektivní Předsednictvo Bosny a Hercegoviny, v němž zasedají vždy tři členové, kteří zastupují jednotlivé konstitutivní národy Bosny a Hercegoviny, tedy Bosňák, Srb a Chorvat. Mandát Předsednictva je čtyřletý. V čele Předsednictva stojí předsedávající, jehož mandát je osmiměsíční a v této funkci se členové kolektivní hlavy státu střídají. Srbský člen Předsednictva je volen voliči Republiky srbské. Ten kandidát, který v Republice získá nejvíce hlasů, se stává srbským členem kolektivní hlavy státu. Zbylí dva členové se na území Federace Bosny a Hercegoviny taktéž volí relativně většinovým způsobem (*first-past-the-post*). Voliči z Federace mají na výběr zvolit si chorvatského či bosňáckého kandidáta, ale vybrat si mohou pouze jednoho z nich. Členy Předsednictva se stávají kandidáti, kteří obdrží nejvíce hlasů mezi chorvatskými a bosňáckými uchazeči o post v kolektivní hlavě státu.

Systém volby ve Federaci je velice snadno zneužitelný. Bosňáčtí obyvatelé Federace, tvořící v této entitě většinu, mohou díky své početní převaze jednoduše ovlivnit volby do

³ Údaje obsažené v této pasáži jsou platné k 01.06.2006.

Předsednictva zvolením nejen bosňáckého, ale i chorvatského kandidáta. O něco podobného se skutečně pokusili v roce 1998, kdy odevzdali početnou část svých hlasů umírněnému chorvatskému kandidátovi Gradimiru Gojerovi (Bose 2002: 238-239).

Mezi pravomoci Předsednictva patří zahraniční politika Bosny a Hercegoviny, jmenování velvyslanců a dalších zástupců země v zahraničí, reprezentace země na mezinárodní scéně a další.

Druhým orgánem celostátní exekutivy je vláda Bosny a Hercegoviny, tedy Rada ministrů. V jejím čele stojí předsedávající (předseda vlády), kterého na tento post navrhuje Předsednictvo BaH a ve funkci jej schvaluje Poslanecká sněmovna Bosny a Hercegoviny. Jeho mandát je totožný s mandátem celostátního parlamentu. Předsedávající po získání důvěry navrhuje jednotlivé ministry, schvalované Poslaneckou sněmovnou. V současné době má Rada ministrů devět ministerstev: ministerstvo financí, ministerstvo zahraničních věcí, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo bezpečnosti, ministerstvo obrany, ministerstvo zahraničního obchodu a hospodářských vztahů, ministerstvo pro lidská práva a uprchlíky, ministerstvo pro občanské záležitosti, ministerstvo komunikací a dopravy. Poslední vývoj v Bosně a Hercegovině naznačuje, že se počet ministerstev na celostátní úrovni bude i nadále rozrůstat.

Zákonodárnou moc v Bosně a Hercegovině vykonává dvoukomorové Parlamentní shromáždění. Bosensko-hercegovský parlament představuje případ symetrického bikameralismu, což mj. znamená, že pokud má být zákon schválen, musí získat podporu v obou komorách parlamentu. Mezi nejdůležitější pravomoci obou komor patří schvalování rozpočtu celostátních institucí a ratifikace mezinárodních smluv. Celostátní parlament má také pravomoc měnit Ústavu Bosny a Hercegoviny, přičemž platí, že pro změnu ústavy je nutné získat podporu 2/3 poslanců Poslanecké sněmovny.

Dolní komorou je Poslanecká sněmovna Bosny a Hercegoviny a zasedá v ní 42 poslanců s čtyřletým volebním mandátem. Z území Federace Bosny a Hercegoviny se volí 28 poslanců (21 v pěti vícemandátových volebních obvodech a zbylých 7 jsou kompenzační mandáty). V Republice srbské je zvoleno zbylých 14 poslanců (9 ve třech vícemandátových obvodech a 5 mandátů je kompenzačních).

Při volbách do Poslanecké sněmovny neexistuje celostátní volební klauzule, ale aby se jednotlivé strany mohly zúčastnit rozdělování mandátů, musí překročit 3% volební klauzuli v jednotlivých volebních obvodech. Při přerozdělování mandátů se v Bosně a Hercegovině používá Saint-Laguëova metoda volebního dělitele. Aktivní i pasivní volební právo je od osmnácti let. Zajímavostí volebního systému je fakt, že do bosensko-hercegovských parlamentů a Předsednictva Bosny a Hercegoviny se volí jednou za čtyři roky vždy v první říjnovou neděli.

V případě předčasných voleb netrvá nabytý mandát čtyři roky, ale pouze zbytek původního volebního období.⁴ Volební systém počítá i se zastoupením žen na stranických kandidátkách. Méně reprezentované pohlaví na volební kandidátce politické strany musí obsadit minimálně třetinu míst na kandidátní listině, přičemž mezi prvními dvěma kandidáty na listině musí být zastoupeno méně zastoupené pohlaví, dále pak 2 osoby mezi prvními pěti, 3 mezi prvními osmi atd.

Horní komoru parlamentu představuje Sněmovna lidu, v níž zasedají v jednotlivých klubech delegáti tří konstitutivních národů Bosny a Hercegoviny (5 Bosňáků, 5 Srbů a 5 Chorvatů). Kluby v horní komoře celostátního parlamentu, ale i v horních komorách entit, nejsou vytvářeny na základě stranického principu (jako v případě dolních komor), nýbrž etnického. Mandát delegátů horní komory celostátního parlamentu je rovněž čtyřletý. Deset delegátů je voleno Sněmovnou lidu Federace Bosny a Hercegoviny, přičemž 5 bosňáckých delegátů volí bosňácký klub a 5 chorvatských delegátů volí chorvatský klub. Zbylých 5 srbských delegátů je voleno Národním shromážděním Republiky srbské. Pravděpodobně nejdůležitější pravomocí horní komory je možnost tzv. menšinového veta. K němu dochází v případě, že většina delegátů v klubu jednoho z konstitutivních národů označí schvalovaný zákon za „ohrožující životní zájmy“ jejich národa. Pokud taková situace nastane, má konečné slovo Ústavní soud Bosny a Hercegoviny, který rozhodne o osudu navrhovaného zákona.

Soudní moc v Bosně a Hercegovině reprezentuje na celostátní úrovni Ústavní soud Bosny a Hercegoviny a Soud Bosny a Hercegoviny. V Ústavním soudu nezasedají pouze občané Bosny a Hercegoviny. Ústavních soudců je celkem 9, z čehož čtyři volí Poslanecká sněmovna Federace BaH, dva Národní shromáždění Republiky srbské a zbylé tři jmenuje předseda Evropského soudu pro lidská práva po konzultaci s Předsednictvem BaH (tito soudci nemohou být občany Bosny a Hercegoviny ani sousedních zemí). K pravomocem Ústavního soudu patří řešení kompetenčních sporů mezi celostátními institucemi a institucemi entit, rozhodování o ústavnosti zákona a další.

Každá entita má vlastní soudní systémy včetně ústavních a nejvyšších soudů entit. Rovněž Distrikt Brčko má své vlastní soudy. Systém soudní moci v Bosně a Hercegovině je více než komplikovaný s ohledem na víceúrovňovou státní správu (podrobněji viz ústavy Bosny a Hercegoviny, Federace Bosny a Hercegoviny a Republiky srbské).

⁴ Např.: V případě, že předčasné volby se uskuteční po roce od uskutečnění řádných voleb, je mandát parlamentu zvoleného v předčasných volbách pouze tříletý.

3.2 Instituce Federace Bosny a Hercegoviny

V čele Federace Bosny a Hercegoviny (FBaH) stojí Předsednictvo Federace tvořené prezidentem a dvěma viceprezidenty, zastupující jednotlivé konstitutivní národy Federace. Předsednictvo je voleno nepřímo parlamentem Federace. Tři kandidáti do Předsednictva Federace kandidují společně, a aby byli zvoleni v prvním kole, musí získat většinu v dolní komoře federálního parlamentu a v jednotlivých klubech národů v horní komoře parlamentu. V případě, že uspějí v dolní komoře a horní komora je nezvolí, postupují kandidáti do druhého kola, kde jim stačí získat pouze důvěru dolní komory parlamentu. Mandát Předsednictva Federace je čtyřletý. Role Předsednictva je reprezentativní. Mezi pravomoci prezidenta Federace patří mj. jmenování soudců Ústavního soudu FBaH, soudců nižších instancí a ombudsmana Federace.

Předsednictvo FBaH navrhuje předsedu vlády, kterého ve funkci schvaluje Poslanecká sněmovna Federace. Odvolat vládu může Předsednictvo, nebo většina poslanců v obou komorách parlamentu. Vládu tvoří její předseda a 16 ministrů, přičemž platí, že Bosňáci obsazují 8 ministerstev, Chorvaté 5 a Srbové 3 ministerstva. Z řad ministrů se vybírají dva vicepremiéři tak, aby v čele vlády byly zastoupeny všechny tři bosensko-hercegovské národy.

Zákonodárnou moc ve Federaci vykonává dvoukomorový parlament, složený ze dvou komor podobně jako parlament celostátní. Pro schválení zákona je třeba získat podporu obou komor. V případě ústavního zákona je nutné obdržet 2/3 většinu poslanců v dolní komoře a prostou většinu v horní komoře, přičemž ta musí zahrnovat většinu bosňáckých, srbských a chorvatských delegátů.

Poslanecká sněmovna FBaH představuje dolní komoru parlamentu, ve které zasedá 98 poslanců, přičemž 73 je voleno poměrným volebním systémem ve 12 vícemandátových obvodech a zbytek (25) představují kompenzační mandáty. Každý z konstitučních národů musí dle volebního zákona obsadit minimálně 4 poslanecká křesla v dolní komoře, tudíž kandidáti na poslanecké posty z méně zastoupeného národa jsou upřednostňováni při přerozdělování kompenzačních mandátů. Mandát poslanecké sněmovny je čtyřletý.

Sněmovna lidu je horní komorou parlamentu Federace Bosny a Hercegoviny. Zasedá zde celkem 58 delegátů, rozdělených do čtyř klubů: klub bosňáckého národa (17 delegátů), chorvatského národa (17 delegátů), srbského národa (17 delegátů) a ostatní (7 delegátů). Jednotliví delegáti jsou do svých funkcí delegováni zákonodárnými tělesy federálních kantonů, a to proporčně dle počtu obyvatelstva na čtyři roky. Podobně jako na celostátní úrovni slouží horní komora parlamentu Federace k ochraně „životních zájmů“ jednotlivých konstitutivních národů FBaH.

Federace Bosny a Hercegoviny se skládá z deseti vyšších územněsprávních celků, tedy kantonů. Pět kantonů je bosňáckých (Sarajevo kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Tuzlanski kanton, Zeničko-dobojski kanton a Unsko-sanski kanton), tři chorvatské (Livanjski kanton, Zapadohercegovački kanton a Posavski kanton) a dva kantony jsou smíšené bosňácko-chorvatské (Srednjobosanski kanton a Hercegovačko-neretvanski kanton). Jednotlivé kantony mají svá vlastní parlamentní tělesa, ve kterých zasedá 20–35 poslanců na základě počtu obyvatelstva kantonu. V čele kantonů stojí prezidenti, které volí kantonální parlamenty.

Nejnižšími územními celky Federace Bosny a Hercegoviny jsou okresy (*općina*). Celkem se ve Federaci nachází 74 z celkových 137 bosensko-hercegovských okresů.

3.3 Instrukce Republiky srbské

V čele Republiky srbské (RS) stojí Předsednictvo. Na rozdíl od Federace je Předsednictvo Republiky srbské voleno přímo. Každý volič má právo volit pouze jednoho kandidáta do Předsednictva RS. Ten, který získá nejvíce hlasů voličů, se stává prezidentem Republiky srbské. Viceprezidenty se stávají kandidáti jiných konstitutivních národů RS, kteří získali nejvíce hlasů mezi kandidáty jejich národnosti. Mandát předsednictva je čtyřletý. Role Předsednictva Republiky srbské je symbolická, ale postavení prezidenta je silnější než ve Federaci.

Předsedu vlády Republiky srbské navrhuje prezident RS. Poté předseda vlády žádá o důvěru poslance dolní komory parlamentu. Podobně jako ve Federaci platí při vytváření vlády RS etnický klíč 8:5:3, přičemž platí, že 8 ministerských postů získávají Srbové, 5 Bosňáci a zbylá 3 ministerstva Chorvaté. Stejně tak i v Republice srbské pocházejí dva ministři z řad jiných národů, než je premiér, a vykonávají funkci vicepremiérů.

Parlament RS je dvoukomorový, ale postavení dolní komory je ve srovnání s celostátním i federálním parlamentem výraznější oproti horní komoře, která vznikla až v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu Bosny a Hercegoviny o tom, že Bosňáci, Srbové a Chorvaté jsou konstitutivními národy v obou entitách země (podrobněji viz výše).

Dolní komorou parlamentu je Národní shromáždění Republiky srbské, ve kterém zasedá 83 poslanců volených na čtyřleté volební období. Celkem 62 poslanců je voleno poměrným volebním systémem v šesti vícemandátových volebních obvodech a zbytek (21) představují kompenzační mandáty, přičemž podobně jako ve Federaci musí být v dolní komoře zastoupeni alespoň 4 poslanci z jednotlivých konstitutivních národů, kteří jsou upřednostňováni při přerozdělování kompenzačních mandátů.

Rada národů Republiky srbské je horní komorou parlamentu RS. O jejím podřízeném postavení svědčí i skutečnost, že členy Rady národů delegují poslanci dolní komory, a tím pádem nedochází oproti dolní komoře k vytváření rozdílné politické reprezentace. V Radě národů zasedá celkem 28 delegátů – osm Srbů, osm Bosňáků, osm Chorvatů a čtyři ostatní. Jejich mandát je čtyřletý.

Republika srbská nemá na rozdíl od Federace Bosny a Hercegoviny žádné vyšší územně-správní celky. Menší bosensko-hercegovská entita je tedy spravována centralisticky z hlavního města Banja Luky. Nižší územní celky představují až okresy, kterých je v Republice srbské 63 z celkových 137 bosensko-hercegovských okresů.

3.4 Distrikt Brčko

O osudu města Brčko se rozhodlo na přelomu let 1999 a 2000, kdy mezinárodní arbitráž rozhodla, že město nebude dále spravováno úřady Republiky srbské, ale stane se z něj zvláštní distrikt.

Distrikt Brčko představuje v současnosti území, které patří jak k Federaci Bosny a Hercegoviny, tak i k Republice srbské. Město je spravováno společně místním obyvatelstvem. V čele distriktu stojí mezinárodní supervizor. Distrikt má rovněž vlastní zákonodárné těleso.

Voliči v Distriktu Brčko mají stejná volební práva jako všichni občané Bosny a Hercegoviny. Nicméně pro uplatnění svého volebního práva se musí rozhodnout, zda chtějí hlasovat jako občané Federace Bosny a Hercegoviny, či Republiky srbské.

4. Vliv mezinárodního společenství na politický systém

Významnou roli v rámci politického systému Bosny a Hercegoviny sehraává Úřad vysokého představitele (OHR). Cílem jeho zřízení byla civilní implementace Daytonské mírové dohody. Z počátku své existence vysoký představitel nedisponoval významnějšími pravomocemi. Důvodem této skutečnosti bylo naivní přesvědčení, že zástupci znesvářených stran dodrží své závazky z Daytonu. Nicméně během úřadování prvního vysokého představitele, švédského diplomata Carla Bildta (1995-1997), se ukázalo, že političtí leaderi bosensko-hercegovských národů otálejí s implementací mírových dohod.

V roce 1997 byl druhým vysokým představitelem mezinárodního společenství jmenován Španěl Carlos Westendorp (1997-1999). Během téhož roku se v německém Bonnu sešla konference Rady pro implementaci míru, která rozhodla, že výrazně posílí pravomoci OHR. Nové pravomoci (tzv. Bonn Powers) umožnily vysokému přestaviteli odvolávat jakékoliv

bosensko-hercegovské politiky z funkce, a to bez ohledu na to, jaký úřad zastávají. Bonn Powers navíc dávají vysokému představiteli možnost zmrazit účty politickým subjektům, jež sabotují implementaci mírových dohod. Avšak nejkontroverznější pravomoci vyplývající z bonnské konference představují legislativní kompetence vysokého představitele, což ve svém důsledku umožňuje obejít celý „demokratický“ zákonodárný proces v Bosně a Hercegovině.

Legislativních pravomocí Westendorp využil mj. i ke schválení státních symbolů Bosny a Hercegoviny (včetně vlajky), cestovních dokladů, státních poznávacích značek automobilů a společné bosensko-hercegovské měny tzv. konvertibilní marky.

Během Westendorpova úřadování došlo k prvnímu významnějšímu použití odvolávacích pravomocí, když se v roce 1998 stal prezidentem Republiky srbské Nikola Poplašen ze Srbské radikální strany. Poplašen během prvních měsíců svého úřadování zcela ignoroval celostátní instituce Bosny a Hercegoviny a odmítal spolupracovat s mezinárodním společenstvím. V důsledku toho se Westendorp rozhodl ignorovat vůli voličů z Republiky srbské a odvolal Poplašena z úřadu.

V průběhu „vlády“ třetího vysokého představitele Wolfganga Petritsche (1997-2002) z Rakouska došlo k nejvýznamnější krizi bosensko-hercegovského politického systému. Nacionalistický předák bosenských Chorvatů Ante Jelavić (v té době člen Předsednictva Bosny a Hercegoviny) otevřeně vyzýval bosensko-hercegovské Chorvaty k bojkotu institucí země a k vytvoření třetí (chorvatské) entity v Bosně a Hercegoviny. Kampaň vyvrcholila referendem, které uspořádalo Jelavićovo HDZ, v němž se bosenští Chorvaté měli vyjádřit k myšlence třetí entity. Z celkového počtu chorvatských registrovaných voličů se přes 70 % zúčastnilo referenda a téměř 100 % z nich podpořilo myšlenku třetí entity (Bose 2002: 29). Mezinárodní společenství vedené Petritschem reagovalo na tuto situaci, která by ve svém důsledku mohla vést k celkovému kolapsu poválečného politického a ústavního uspořádání země, odvoláním Jelaviće z úřadu (7. března 2001) a zmrazením účtů HDZ. Vysoký představitel efektivně zlomil chorvatský pokus o revizi Daytonu, a tím jednoznačně demonstroval nezbytnost politické přítomnosti mezinárodního společenství.

V roce 2002 se čtvrtým vysokým představitelem stal britský politik Paddy Ashdown. Nový vysoký představitel výrazně změnil politiku OHR vůči bosensko-hercegovským politickým stranám. Ashdownovi předchůdci preferovali spolupráci s umírněnými politickými stranami, zatímco Ashdown zvolil jinou strategii: akceptoval dominantní postavení politických stran „velké trojky“ (SDA, SDS, HDZ) a rozhodl se zahájit s nimi spolupráci. Ashdownovým cílem bylo prosazení nutných reforem výměnou za vyvedení trojice politických stran z větší či menší

mezinárodní izolace tím, že jim poskytne novou image reformátorů. Spolupráce slavila částečné úspěchy hlavně v oblasti reform bezpečnostních složek (armáda a policie), což v důsledku vedlo k zahájení jednání o přistoupení Bosny a Hercegoviny k programu Evropské unie o stabilizaci a přidružení za Ashdownova mandátu.

Podobně jako jeho předchůdci neváhal využít pravomoci vyplývající z Bonn Powers. Začátkem roku 2005 čelil chorvatský člen Předsednictva Bosny a Hercegoviny Dragan Čović obvinění z daňových podvodů. Poté, co se jeho případ dostal k bosensko-hercegovským soudům, Čović stále odmítal rezignovat na svůj post. Celou situaci razantně vyřešil vysoký představitel tím, že Čovice odvolal z funkce.

Mandát kontroverzního Ashdowna skončil začátkem roku 2006. Jeho nástupcem se stal Christian Schwarz-Schilling, těšící se mezi občany Bosny a Hercegoviny značné popularitě díky jeho rozhodnutí rezignovat během války na post německého spolkového ministra pošt a telekomunikací na protest proti německé politice vůči Bosně a Hercegovině. Schwarz-Schilling se netají tím, že hodlá být posledním vysokým představitelem mezinárodního společenství v Bosně a Hercegovině.

Kontroverzním prvkem na existenci OHR je skutečnost, že není zakotven v Ústavě Bosny a Hercegoviny, ale pouze v rámci Anexu 10 Daytonské mírové smlouvy, což fakticky naznačuje, že mírová smlouva má větší význam než ústava nezávislé země.

Mezinárodní společenství dohlíží i na problematiku multinárodního Distriktu Brčko prostřednictvím úřadu tzv. supervizora Distriktu Brčko, jenž představuje období OHR.

Dále je patrný i vliv na ústavní soudnictví v Bosně a Hercegovině (viz výše). Významná je také role Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě během volebního procesu. Nelze ani opominout přítomnost mezinárodního vojenského kontingentu v Bosně a Hercegovině, v současnosti spravovaného EU.

Celkově lze říci, že vliv mezinárodního společenství na politický systém se postupně utlumuje a během následujících desetiletí můžeme očekávat, že se bosensko-hercegovský systém zcela osamostatní od přímých vlivů mezinárodního společenství. Do té doby nelze mluvit o konsolidovaném politickém systému.

5. Současné trendy

Po úspěchu v oblasti bezpečnostních reform se vůdcové bosensko-hercegovských politických stran pokusili prosadit změnu ústavy. Cílem jejich březnové dohody z roku 2006 bylo zefektivnění politického systému a lepší vymezení pravomocí především na úrovni celostátních

institucí, tedy Rady ministrů a Předsednictva Bosny a Hercegoviny. Nicméně jejich záměr neuspěl v Poslanecké sněmovně, kde k dosažení potřebné dvoutřetinové většiny scházeli dva poslanci.

Ačkoliv se ústavu nepodařilo pozměnit, lze očekávat, že nově zvolená Poslanecká sněmovna, jenž vzejde z letošních říjnových voleb, se znovu pokusí změnu ústavy prosadit, s cílem připravit zemi na moment, kdy se z místního politického systému stáhnou představitelé mezinárodního společenství.

Celkově lze očekávat, že i nadále bude pokračovat vývoj z posledních let, který měl za následek posilování celostátních institucí, aby byla Bosna a Hercegovina připravena na integraci do euroatlantických struktur, tj. zejména do NATO a EU.

Nelze opominout ani možnost opačného scénáře zejména v kontextu regionálních událostí západobalkánského regionu. Jak se již v minulosti ukázalo, Bosna a Hercegovina je značně citlivá na jakékoliv změny hranic v regionu.

V květnu 2006 proběhlo v Černé Hoře referendum, ve kterém se Černohorci vyslovili pro nezávislost své země, čehož využil kontroverzní premiér Republiky srbské Milorad Dodik a veřejně vystoupil s prohlášením, že Republika srbská má taktéž právo na sebeurčení. Není zcela jasné, zda-li se jedná o skutečné snahy Dodika odtrhnout srbskou entitu od Bosny a Hercegoviny a případně ji spojit se Srbskem, či o pouhý předvolební trik, kterým si chtěl udobřit početný tábor nacionalistických voličů v Republice srbské. Každopádně Dodikovo prohlášení vyvolalo ostrou debatu o budoucnosti Bosny a Hercegoviny. Bosňáčtí političtí představitelé argumentovali proti Dodikovi pravdivým tvrzením, že Černá Hora na rozdíl od Republiky srbské byla federální republikou Jugoslávie s právem na sebeurčení.

V tomto směru se jako potenciální nebezpečí jeví osud jihosrbského Kosova. Pokud Kosovo, které rovněž nikdy nebylo republikou⁵, obdrží nezávislost, požadavek RS na právo na sebeurčení nejspíše zesílí. Nezávislost Kosova může v Bosně a Hercegovině vyvolat řetězovou reakci, kterou i mezinárodní společenství nedokáže zabrzdit.

Ani bosensko-hercegovští Chorvaté se netají ambicemi o revizi daytonského politického systému. Mnozí představitelé HDZ neustále prosazují myšlenku třetí (chorvatské) entity. V tomto směru nacházejí částečnou podporu i mezi bosenskými Srby, kteří doufají, že v případě vzniku třetí entity dojde k dalšímu oslabení celostátních institucí Bosny a Hercegoviny.

Jediný, kdo vítá posilování celostátních institucí, jsou Bosňáci. Příčin je několik. Bosňáci představují nejpočetnější národ v zemi (sčítání obyvatelstva nebylo prováděno od roku 1991, ale

⁵ Nejblíže se republikovému statutu Kosovo přiblížilo díky tzv. Titově ústavě z roku 1974, v níž získalo všechny propriety republiky s výjimkou názvu a práva na secesi.

všeobecně se předpokládá, že v současnosti tvoří přes 50 % obyvatelstva země). Platí tedy, že v případě posilování unitaristických tendencí, se posiluje i vliv nejpočetnějšího národa země. Stejně tak se Bosňáci nejvíce ztotožňují s Bosnou a Hercegovinou jako se svou mateřskou zemí a proto si logicky přejí její stabilitu a integritu.

Obě nastíněné varianty budoucnosti Bosny a Hercegoviny se budou odvíjet od politiky mezinárodního společenství (především EU) v prostoru západního Balkánu. Tudíž můžeme dle dosavadní politiky mezinárodního společenství v Bosně a Hercegovině předpokládat spíše realizaci prvního scénáře, tzn. postupné posilování celostátních institucí a mezinárodní suverenity Bosny a Hercegoviny.

6. Závěr

Bosensko-hercegovský politický systém prošel od prvních poválečných voleb v roce 1996 až do roku 2006 významným vývojem. Současný politický systém již rozhodně není stejného charakteru jako v prvních letech po podepsání Daytonské mírové dohody. Především se o to zasloužil verdikt Ústavního soudu Bosny a Hercegoviny z roku 2000 a následné Sarajevské dohody. Nicméně jako klíčové se ukázalo schválení reformy armády Bosny a Hercegoviny, která přesunula pravomoci nad ozbrojenými silami z entit na celostátní instituce, s čímž se v rámci daytonské ústavy nepočítalo. Tento průlom otevřel cestu dalším reformám, které umožní zefektivnění politického systému a Bosny a Hercegoviny.

Daytonský model politického systému Bosny a Hercegoviny lze označit za konsenzuální model, který má umožnit rovnoprávné postavení jednotlivých konstitutivních národů země. Nebezpečí konsenzu tkví ve faktu, že není zcela dobrovolný. V době, kdy politický systém v Daytonu vznikal, bosensko-hercegovské národy byly válkou již značně vyčerpané, a proto se rozhodly přistoupit na mírové řešení. Zejména Srbové a Chorvaté neskrývali naděje, že Dayton nebude nikdy fungovat. Pokud by se dnes uskutečnilo srbské či chorvatské referendum o odtržení od Bosny a Hercegoviny, pak je téměř stoprocentně jisté, že by bylo úspěšné. Jediné, co v současnosti drží celý politický systém (a Bosnu a Hercegovinu) pohromadě, je tlak mezinárodního společenství. Z výše uvedených důvodů nelze v Bosně a Hercegovině mluvit o dobrovolném konsenzu.

O nedobrovolnosti konsenzu svědčí i způsob jak celý poválečný politický systém funguje. Bez zprostředkovatelské role mezinárodního společenství by se v zemi neuskutečnily žádné reformy, jež jsou často neprávem a alibisticky prezentované jako diktát mezinárodního společenství. Nebýt daného „diktátu“, je více než pravděpodobné, že by bosenská Srbové a

v menší míře i Chorvaté bojkotovali činnost celostátních institucí politického systému Bosny a Hercegoviny a tím je paralyzovali.

Současný politický systém Bosny a Hercegoviny, který v dnešní podobě existuje od roku 2002 a stále prochází změnami, není ještě ani z daleka konsolidován. Jeho konsolidaci (nebo rozklad) lze očekávat nejdříve po vystoupení mezinárodního společenství z politického systému Bosny a Hercegoviny.

Klíčovou rolí pro budoucí vývoj politického systému Bosny a Hercegoviny bude hrát především stabilní vývoj v regionu západního Balkánu a ochota představitelů Bosňáků, Srbů a Chorvatů dohodnout se na spravedlivém a efektivním rozdělení moci v zemi (ve smyslu *polity*) tak, aby se žádný z konstitutivních národů necítil ohrožen ze strany systému a politický systém Bosny a Hercegoviny jako takový zcela akceptoval. V opačném případě hrozí, že současný konsenzus v rámci politického systému se může snadno zhroutit podobně, jako k tomu došlo na přelomu let 1991 a 1992.

Literatura / Literature

- Bose, S. (2002): *Bosnia after Dayton. Nationalist Partition and International Intervention*, London, Hurst & Company.
- Constitution of Bosnia and Herzegovina*, on-line text: (http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/bk00000_.html).
- Constitution of the Republic of Srpska*, on-line text: (<http://www.vladars.net/en/zakoni/ustav.html>).
- Dayton Peace Agreement*, on-line text: (http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380).
- Izborni zakon Bosne i Hercegovine*, on-line text: (<http://izbori.team.ba/documents/IZBORNI%20ZAKON%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE-BOS.pdf>).
- Kasum, D. (2005): *Politický systém podaytonské Bosny a Hercegoviny*, Mezinárodní politika, roč. XXIX., č. 11, s. 12-15.
- Prtina, S. – Stýskalíková, V. (2005): *Vývoj bezpečnostní situace v Bosně a Hercegovině*, in: Stýskalíková, V. – Smekal, H. (eds., 2005): *Zahraniční a bezpečnostní politika Slovinska, Chorvatska a Rumunska a vývoj bezpečnostní situace v Bosně a Hercegovině*, Brno, Masarykova univerzita v Brně: Mezinárodní politologický ústav, str. 105-152.
- United Nations Development Programme in Bosnia and Herzegovina (2003a): *Citizens' Guide to the Government of Republika Srpska*, on-line text: (<http://www.undp.ba/download.aspx?id=129>).
- United Nations Development Programme in Bosnia and Herzegovina (2003b): *Citizens' Guide to the Institutions of Government of Bosnia and Herzegovina*, on-line text: (<http://www.undp.ba/download.aspx?id=164>).
- United Nations Development Programme in Bosnia and Herzegovina (2003c): *Citizens' Guide to the Institutions of Government of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, on-line text: (<http://www.undp.ba/download.aspx?id=126>).
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*, on-line text: (<http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/federacija/izmjene%20ustava.htm>).