

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Bakalářská práce**

**2023**

**Filip Kubenka**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

Katedra politologie

**Konsociační demokracie v Bosně a Hercegovině a role  
vysokého představitele**

Bakalářská práce

Autor práce: Filip Kubenka

Studijní program: Politologie a mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: doc. PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.

Rok obhajoby: 2023

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3.5.2023

Filip Kubenka

## **Bibliografický záznam**

KUBENKA, Filip. *Konsociační demokracie v Bosně a Hercegovině a role vysokého představitele*. Praha, 2023. 57 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra politologie. Vedoucí bakalářské práce doc. PhDr. Miloš Brunclík, Ph.D.

**Rozsah práce: 91 788 znaků včetně poznámek pod čarou**

## **Abstrakt**

Tato práce zkoumá vliv vysokého představitele na konsociační demokracii v souvislosti s konceptem, který Adis Merdžanović představuje jako „vnucený konsocialismus“. V teoretické části proto seznamuje čtenáře s historickým kontextem země, definicí konsociační demokracie a „vnuceného konsocialismu“, ústavami Bosny a Hercegoviny, Federace Bosny a Hercegoviny i Republiky srbské, a vývojem Úřadu vysokého představitele. V části analytické práce představuje analýzu působení vysokých představitelů v souvislosti s užíváním jejich „intervenčních prerogativů“ od nástupu Valentina Inzka v roce 2009 do roku 2022, kdy úřad zastával současný vysoký představitel Christian Schmidt. Cílem práce je zjistit, jak využívání „speciálních pravomocí“, kterými vysoký představitel disponuje, ovlivňuje systém konsociační demokracie v BaH v souvislosti s „vnuceným konsocialismem“.

## **Abstract**

This paper examines the influence of the High Representative on consociational democracy in the context of the concept that A. Merdžanović presents as "imposed consociationalism". The theoretical part therefore introduces the reader to the historical context of the country, the definition of consociational democracy and "imposed consociationalism", the constitutions of Bosnia and Herzegovina, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska, and the development of the Office of the High Representative. The analytical part of the thesis presents an analysis of the High Representatives' use of their "interventionist prerogatives" from the accession of Valentin Inzko in 2009 to 2022, when the current High Representative Christian Schmidt held office. The aim of the thesis is to find out how the use of the "special powers" that the High Representative possesses affects the system of consociational democracy in BiH in the context of "imposed consociationalism".

## **Klíčová slova**

Bosna a Hercegovina, konsociační demokracie, vysoký představitel pro Bosnu a Hercegovinu, Úřad vysokého představitele

## **Keywords**

Bosnia and Herzegovina, consociational democracy, High Representative, Office of the High Representative

## **Title/název práce**

Konsociační demokracie v Bosně a Hercegovině a role vysokého představitele

Consociational democracy in Bosnia and Herzegovina and the role of the High Representative

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval docentu Miloši Brunclíkovi za ochotu, vstřícnost a cenné rady při psaní mé bakalářské práce.

# Obsah

Seznam použitých zkratek.....	2
Úvod.....	3
1. Vývoj Bosny a Hercegoviny .....	5
2. Pojem konsociační demokracie .....	8
2.1 Charakteristika a znaky konsociační demokracie .....	9
2.2 „Imposed consociationalism“ .....	10
3. Prvky konsociační demokracie v Bosně a Hercegovině.....	14
3.1 Ústava BaH.....	15
3.1 Ústava Federace BaH .....	16
3.3 Ústava Republiky Srbské.....	18
3.4 Souhrn a reálné fungování.....	19
4. Úřad vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu.....	20
4.1 Mandát vysokého představitele .....	20
4.2 Vývoj Úřadu vysokého představitele.....	21
4.3 Problematika ambivalence VP.....	23
4.4 Debaty o zrušení úřadu .....	25
5. Mandát Inzka.....	27
5.1 Období 2009-2011 .....	27
5.2 Období 2012-2014.....	29
5.3 Období 2015-2020.....	30
5.4 Rok 2021 .....	32
6. Mandát Christiana Schmidta .....	34
6.1 Rok 2022 .....	34
7. Souhrn .....	37
Závěr.....	39
Zdroje.....	45



# Seznam použitých zkratek

VP – vysoký představitel pro Bosnu a Hercegovinu

BaH – Bosna a Hercegovina

ÚVP – Úřad vysokého představitele Bosny a Hercegoviny

RS – Republika srbská

FBaH – Federace Bosny a Hercegoviny

OSN – Organizace spojených národů

PIC – Rada pro implementaci mírových řešení

EU– Evropská unie

NATO– Severoatlantická aliance

EUFOR – European Union Force

BiH– Bosnia and Herzegovina

HR– High Representative

OHR– Office of the High Representative

# Úvod

V této bakalářské práci se věnuji vlivu vysokého představitele (VP) pro Bosnu a Hercegovinu na politický systém v dané zemi, jenž vykazuje jasné znaky konsociační demokracie, tak jak ji popsal nizozemský politolog Arendt Lijphart.

Bosna a Hercegovina je stát nacházející se na Balkánském poloostrově, který se rozlohou i segmentovanou společností podobá Švýcarsku nebo Nizozemí, oproti zmíněným státům ji však obývá násobně méně obyvatel. Kromě podobnosti ve velikosti zmíněných států tyto země pojí právě prvky konsociační demokracie zakotvené v jejich ústavách. Vzniku Bosny a Hercegoviny tak, jak ji známe dnes, předcházel krvavý konflikt v podobě občanské války, doprovázející rozpad Federativní republiky Jugoslávie. Bosna a Hercegovina (BaH) je federace tvořena ze dvou federativních republik, Federace Bosny a Hercegoviny, Republikou srbskou a federálního distriktu Brčko. Obyvatelstvo BaH následně tvoří tři hlavní etnické skupiny obyvatel, které jsou doplněny o méně početné skupiny (Baureová, 2013). Jedná se o Bosňáky, kteří zároveň většinově zastávají muslimskou víru, přičemž poslední výzkum z roku 2012 ukázal, že více než polovina boseňských muslimů praktikuje vlastní formu Islámu, která vychází z dlouholeté historie sahající až do Osmanské říše. Z dvou hlavních proudů Islámu zde pak převažují Sunnité (Evason, 2017).

Dalším konstitučním národem jsou bosenští Srbové, kteří se zpravidla ztotožňují s pravoslavnou církví, a v neposlední řadě jsou zde také bosenští Chorvati, hlásící se většinově ke katolické církvi. Ukončení občanské války bylo ztvrzeno podpisem dokumentu známým jako Daytonská mírová smlouva, která nastavuje směr a hodnoty pro nově vzniklý stát. Na plnění této smlouvy má následně dohlížet Úřad vysokého představitele (ÚVP) pro Bosnu a Hercegovinu. Pravomoci, kterými vysoký představitel disponuje, nejsou přesně specifikované ani zmíněné v ústavách Bosny či jednotlivých federativních entitách, kterým je určena druhá část této práce. Odvozeny jsou především z Daytonské dohody a následného posílení z konference v Bonnu (odtud také vychází výraz „bonnské pravomoci“ jako označení pro nově nabyté pravomoci) (Baureová, 2013). Vysoký představitel má tedy značný vliv na politické fungování Bosny a Hercegoviny, a proto se v této práci věnuji analýze jeho působení s následnou prezentací důsledků, které pravomoci a jejich užívání mají vliv na politický systém BaH.

V důsledku rešerše k tématu konsociační demokracie spojené s Bosnou a Hercegovinou jsem se dostal k významnému pojmu pro můj výzkum, který Adis Merdzanovič nazývá

„Imposed consociationalism“, neboli „vnucený konsocialismus“ (Merdzanovič, 2015). Tento termín poskytuje z velké části odpověď na mou původní výzkumnou otázku, která zněla, jestli má vysoký představitel pro Bosnu a Hercegovinu pozitivní vliv na konsociační demokracii v dané zemi. Upravil jsem proto svůj cíl výzkumu, aby stále přinášel relevantní výzkumnou část a nestal se z něj pouze přepis jiné literatury. Tudíž přicházím s novou výzkumnou otázkou, která zní: „Jak způsob užívání ‚bonnských pravomocí‘ mění vliv vysokého představitele na systém konsociační demokracie v souvislosti s ‚vnuceným konsocionalismem?‘“ Abych v práci navazoval na dosavadní výzkum, analyzuji období od roku 2009 do roku 2022. Dosavadní výzkum v podobě práce *Democracy of Decree* Adise Merdzanoviče končí rokem 2013, v práci tedy přináším vlastní analýzu, obsahující 4 roky z již prozkoumaného období. Je to z toho důvodu, že VP Valentin Inzko přišel do funkce v roce 2009 a skončil až v roce 2021, kdy jej nahradil Christian Schmidt a jeho mandát je tak v práci Merdzanoviče neucelený. Cílem této práce je tedy přinést ucelenou analýzu působení Valentina Inzka a dosavadního VP Christiana Schmidta, která je zaměřená na způsob a četnost používání „bonnských pravomocí“, které jsou spojeny se změnami fungování konsociační demokracie v souvislosti s „vnuceným konsocialismem“.

A. Merdzanovič v již zmiňované knize, zabývající se mimo jiné i vlivem vysokého představitele na politický systém Bosny a Hercegoviny, dochází k závěru, že časté užívání zejména legislativních pravomocí vysokých představitelů vytvořilo paralýzu systému a prostor pro nacionalistické tendence jako racionální způsob pro získání politické podpory. Merdzanovič zároveň dochází k tomu, že je problematická už samotná existence těchto pravomocí, a ne pouze jejich užívání (Merdzanovič, 2015).

# 1. Vývoj Bosny a Hercegoviny

BaH je stát nacházející se na Balkánském poloostrově. Rozlohou 51 tisíc km<sup>2</sup> jej lze řadit do kategorií malých evropských států, rovněž i počtem obyvatel, kterých je 3,5 milionu (statistika.ba, 2013). Jedná se o velmi decentralizovaný stát, kolem 80 % státních nebo institucionálních funkcí je lokalizováno na úrovni jednotlivých entit. V průběhu let však přibývá funkcí Bosně a Hercegovině jako celku, čímž dochází k větší centralizaci. V roce 2000 byla přidána agenda lidských práv a financí parlamentu Bosny a Hercegoviny, v roce 2002 pak následovalo přidání agend spravedlnosti, bezpečnosti a transformace, o které se zasloužil Paddy Ashdown, tehdejší vysoký představitel. Později také přibyla odpovědnost za státní hranice a společné ozbrojené síly (Merdzanovič, 2015, s. 166-167).

Bosna a Hercegovina je stát vnitřně segmentovaný, což je způsobeno jak přítomností tří náboženství (pravoslavní, katolíci a muslimové), tak geografickým rozložením. Vznik Federativní lidové republiky Jugoslávie v roce 1945 měl velký význam i pro BaH jako takovou, poprvé od zániku středověké Bosny lze hovořit o Bosně a Hercegovině jako státu, byť byla součástí jugoslávské federace. Otázkou však zůstává, jestli se nejednalo pouze o státnost formální, jelikož Bosna sice disponovala hlavními znaky státnosti, jakými byly například vlastní republiková ústava, parlament či vláda, avšak existence totalitního centralizovaného komunistického režimu napříč Jugoslávií ji neumožňovala disponovat plnými sebe rozhodujícími právy (Hladký, 1996, s. 95-96). To se změnilo až po roce 1990 a pádu Svazu komunistů Jugoslávie v BaH. Vzhledem k národním partikularismům, nacházejícím se na území BaH, stál její zrod na velmi křehkých základech i ve srovnání s ostatními jugoslávskými republikami. Bylo nezbytné, aby se uchovala rovnoprávnost a rovnováha mezi 3 hlavními komunitami (Srbové, Bosňáci a Chorvaté). Díky nadnárodní ideologii, která prostupovala celou federací Jugoslávie, se jednotlivé národní partikularismy podařilo překonat. Jakákoliv radikální politická změna, včetně rozpadu Jugoslávie, měla však nepopiratelný vliv jak na samostatnost, tak na celistvost BaH (Hladký, 1996, s.95-97). Z jednotlivých komunit chovali nejsilnější citový vztah k BaH právě Bosňáci, kteří tuto zemi pokládali skutečně za „svou“, jejich status coby komunity byl však nejasný a jednoznačně slabší, než tomu bylo u Srbů nebo Chorvatů (Hladký, 1996).

Hlavním hybatelem událostí v 90. letech 20. století byly nicméně ideje všech tří hlavních

skupin obyvatel (Bosňáci, Srbové a Chorvati), kterým se podařilo dosáhnout státní suverenity BaH. Problémem však byla jejich neochota ustoupit ze svých nacionalistických požadavků a dojít k vzájemné dohodě. V roce 1992, kdy byla uznána státní suverenita BaH, zde namísto oslav probíhal vnitrostátní konflikt, který je označován jako jeden z nejkrvavějších konfliktů od konce 2. světové války (Baureová, 2013, s. 38-39).

Řada politiků a publicistů varovala, že pokud dojde k rozpadu Jugoslávie, tak se to pravděpodobně neobejde bez krvavých konfliktů, přičemž nejhůř na tom bude právě BaH, kterou držela pospolu existence Jugoslávie. Po nastolení politické plurality tak začal na území bývalé Jugoslávie panovat chaos a postupně vznikalo velké množství nových politických stran v jednotlivých post-jugoslávských republikách. To se nevyhnulo ani BaH, kde vzniklo několik silně nacionalisticky orientovaných politických stran zastupujících jak Bosňáky, tak i Chorvaty a Srby. Tyto strany sice v nadcházejících volbách dokázaly porazit komunisty, ale následně se spolu nedokázaly domluvit na žádné formě spolupráce (Hladký, 1996). Stále vyhrocenější atmosféru ve společnosti následně podporovaly i aktivity z vnějšku, konkrétně propagandistické snahy, jak ze strany Srbska, tak Chorvatska. Vznikající konflikt následně vyplýval z několika faktorů. Těmi hlavními byla nacionální rétorika politických představitelů a nacionální mediální propaganda, která využívala reálné i vymyšlené fakty vyostřující nacionalistické tendence do té míry, kdy extrémističtí nacionalisté reagovali na různé křivdy, objevující se ve veřejném prostoru, vytažením zbraní. Ani část multietnické inteligence ale nebyla schopna na složitou situaci správně reagovat a přijít s občanskou alternativou konkurující nacionalismu (Hladký, 1996, s.202–203).

Hlavní příčinou války tak byl silný nacionalismus a jeho využití politickými elitami jednotlivých národů k dosažení svých mocenských cílů. Zapojení Srbska a Chorvatska bylo motivováno získáním srbských a chorvatských etnických oblastí a možným rozdělením BaH mezi tyto dva státy. Válka však přerostla ve válku občanskou, jelikož se mezi sebou vraždili jak Chorvaté s Bosňáky, kteří v referendu hlasovali pro samostatnou BaH, tak i Bosňáci mezi sebou. Ani jeden z národů nelze označit za hlavního viníka války, jelikož všechny zúčastněné strany utrpěly velké ztráty. Vínou nesou tedy zejména nacionalistické politické, vojenské i duchovní elity jednotlivých národů. Nicméně násilí namířené proti Bosňákům, včetně jejich fyzické likvidace, bylo v tak velké míře, že se označuje i za genocidu. Násilí proti jinonárodním komunitám se však dopustily všechny zúčastněné strany (Hladký, 1996, s. 203-204).

21. 11. 1995 oznámil tehdejší prezident USA Bill Clinton, po naprostém vyčerpání na všech stranách konfliktu, vznik velmi kompromisní Rámcové mírové dohody, podepsané všemi stranami v Daytonu, odkud pochází název Daytonska mírová dohoda (Hladký, 1996). Z BaH se stala federace dvou republik, Republiky srbské (RS) a federace BaH (FBaH), doplněné o neutrální území Brčka (Baureová, 2013). Bosna a Hercegovina se nyní sice nachází v mírovém stavu, to ovšem neznamená, že nacionalistické tendence a tenze mezi jednotlivými národy vymizely. Politické elity jednotlivých národů nepřestávají tyto tendence přiživovat za účelem udržení nebo zvětšení své moci. Velkou roli zde od podpisu hraje mezinárodní vliv prostřednictvím vysokého představitele, který je Daytonskou dohodou pověřen dohlížením na její plnění (Merdzanovič, 2015).

## 2. Pojem konsociační demokracie

Teorie, kterou se tato práce zabývá, vznikala v 60. letech 20. století a vychází ze slavné typologie politických systémů amerického politologa Gabriela Almonda představené v roce 1956. V této typologii rozděluje Almond Západní demokracie do tří kategorií: (1) první z nich jsou angloamerické politické systémy (zahrnující i některé státy Commonwealthu). Ty se vyznačují svou homogenní a sekulární politickou kulturou, která je racionální kalkulující i vyjednávací. Mají komplexní a poměrně stabilní strukturu rolí. (2) Druhým typem jsou kontinentální evropské politické systémy (Francie, Německo nebo Rakousko), pro které je naopak charakteristická roztržitá politická kultura, která vzhledem k historii evropských států není zcela sekulární a skládá se z několika subkultur. To se odráží i na struktuře rolí, kdy mají jednotlivé politické subkultury tendenci tvořit samostatné subsystémy rolí. Poslední kategorií (3) jsou skandinávské státy a malé evropské země, které se vyznačují kombinací prvků první a druhé kategorie (Almond, 1956, s. 392-393). Americký politolog jim, ale ve své práci nedává příliš prostoru a zmiňuje je jen okrajově. Podle Almonda fragmentovaná politická kultura a málo diferencovaná struktura rolí způsobuje ideologický styl politiky, imobilitu ve vytváření politiky a erozi demokratické legitimacy a stability. Ve výjimečných případech může souhra těchto faktorů dojít až k občanské válce, jako tomu bylo v rakouském Lágru v roce 1934 (Daalder, 1974). Naproti tomu angloamerické systémy s homogenní politickou kulturou považuje za poměrně stabilní a efektivní (Almond, 1956).

Právě deviantní případy druhé a třetí kategorie, ze které byly vyjmuty skandinávské státy, proto, že podobně jako angloamerické systémy mají vysokou míru autonomie subsystémů (Lijphart, 1969), se staly předmětem zkoumání politologů koncem 60. let 20. století. Několik politologů přišlo s teoriemi popisujícími politické fungování těchto výjimečných případů, jakými jsou Švýcarsko, Rakousko nebo Nizozemsko, které se lišily hlavně v důrazu na určité charakteristické aspekty těchto států. Kenneth D. McRae dělí tyto přístupy do dvou hlavních kategorií, (1) přičemž jedna z nich se zaměřuje zejména na strukturu společnosti a je označována jako segmentovaný pluralismus, zatímco (2) druhý přístup klade důraz na politické řešení konfliktu v těchto specifických případech.

Setkáváme se zde s pojmem konkordantní demokracie převažujícím v německé literatuře a navazujícím na G. Lehmbrucha a konsociační demokracie<sup>1</sup> v anglofonní literatuře navazujícím zejména na A. Lijpharta (Říchová, 2014, s. 198-199). V této práci užívám pojem konsociační demokracie, jelikož se vyskytuje ve spojitosti s Bosnou a Hercegovinou častěji.

V souvislosti s A. Lijphartem je třeba rozlišovat mezi demokracií konsociační a demokracií konsenzuální, což je koncept, který představil ve svých pozdějších dílech, viz tabulka níže (Novák, 2002). Většina odborné veřejnosti se shoduje na vhodnosti užívání konsociačních prvků ve společnostech kulturně, jazykově nebo etnicky rozdělených. Konsenzuální demokracii, kterou se A. Lijphart zabývá v pozdějších dílech jako například *Patterns of Democracy* však prezentuje jako obecně nejvhodnější politický systém pro všechny typy společností, zejména proto, že neopomíjí menšiny. Také uvádí, že konsenzuální demokracie mají při nejmenším stejné socioekonomické výsledky jako většinové systémy a jelikož je konsenzuální systém více reprezentativní, tak jej považuje za lepší. Miroslav Novák ale namítá, že Lijphart opomíjí politickou akceschopnost, kterou mají vyšší právě většinové systémy, ačkoliv si tento faktor ve svých dřívějších pracích spojených s konsociační demokracií dobře uvědomoval. Obecný problém teorií, jako je konsenzuální demokracie, popsal už Aristoteles, který tvrdil, že lepší, než hledat univerzálně nejlepší politické uspořádání je najít takové, které se nejvíce hodí s ohledem na konkrétní podmínky v jednotlivých místech (Novák, 2002).

## 2.1 Charakteristika a znaky konsociační demokracie

*„Konsociační demokracie znamená vládu kartelu elit za účelem přeměny demokracie s fragmentovanou politickou kulturou na demokracii stabilní (Lijphart 1969, s. 216)“.* Touto definicí začíná Lijphart kapitolu „Faktory přispívající konsociační demokracii“ v jeho článku z *World Politics* vydaném roku 1969. Konsociační demokracie se vyznačuje čtyřmi hlavními aspekty. (1) Prvním z nich je velká koalice a různé její varianty, (2) dále možnost menšinového veta, (3) proporcionalita (4) a v neposlední řadě také segmentální autonomie

---

<sup>1</sup> Poprvé byl pojem konsociační v moderní vědě použit Davidem E. Apterem v jeho analýze politických systémů v Africe z roku 1961: *The Political Kindgom of Uganda. Princeton, Princeton University.*



a federalismus (Lijphart, 1977, s. 25). Velká koalice představuje klíčový prvek v systému konsociační demokracie, který není přesně určený, může se totiž jednat o vládní koalici složenou ze všech relevantních politických aktérů, nebo se může jednat o mimoparlamentní uskupení, jakým byla například Pětka v Československu. Důležité tedy je, aby byla v jednání každá subkultura zastoupena (Lijphart, 1977, 25-36). Zároveň je potřeba, aby elity tvořící koalici našly společný spojující bod, jakým může být například udržení demokracie v daném státě, nebo zabránění celkového rozpadu. Existence velké koalice může následně vést k problému chybějící nebo slabé opozice jako jednoho z klíčových prvků liberální demokracie. Jedná se však o nezbytnou daň za stabilitu v rozštěpených společnostech, která zároveň neznamená úpadek demokracie jako takové, jelikož velká koalice je stále zodpovědná parlamentu nebo jinému orgánu, odkud může být kritizována, ať už jako celek, nebo jednotlivci, kteří ji tvoří (Lijphart, 1977, s. 47-48). S tímto bodem se pojí i existence menšinového veta, která umožňuje zastavit jednání, které by určitou subkulturu výrazně poškozovalo či znevýhodňovalo. Je důležité, aby nedocházelo k jeho zneužívání, což by narušovalo celé fungování velké koalice, je však nepravděpodobné, že by k tomu docházelo, jelikož nadměrným užíváním menšinového veta dojde ke zmrazení celého systému, a to není výhodné pro žádnou skupinu (Lijphart, 1977, s. 36-67). Proporcionalita se zde netýká pouze volebního systému, ale představuje hodnotu samu o sobě, kdy proporcionalní rozhodování má být promítnuto i do rozdělování financí a dalších hospodářských otázek (Říchová, 2014, s. 211-212). Segmentální autonomie poté znamená, že jednotlivé subkultury mohou ve věcech, týkajících se pouze jich, rozhodovat sami a jedná se tak o logický doplněk velké koalice (Lijphart, 1977, s. 41).

## 2.2 „Imposed consociationalism“

Hovořit o „vnuceném konsocionalismu“ lze v případě, pokud jsou splněny následující podmínky „(a) *nějací vnější aktéři byli rozhodujícími při vytváření konsociačního režimu v konfliktu zmítaném politickém systému (vnucování) a (b) tyto vnější aktéři (nebo jejich část) nadále vykonávají určitý druh vlivu na nově vytvořený politický systém (vnucování vně systému)*“ uvádí Merdzanovič (Merdzanovič, 2015 s. 141). Vnějšími aktéry v tomto kontextu mohou být jak mezinárodní uskupení jako například OSN, tak skupina států prosazující své zájmy. Jelikož musejí být splněny obě podmínky, tak pod tento termín

nespadají případy, kdy byl konsociační systém fungování danému státu vnucen, ale následně už do něj nebylo zasahováno, pro naplnění definice tohoto pojmu je tak potřeba, aby byly splněny obě podmínky zároveň. Druhá část definice je v tomto případě důležitější než část první. Je potřeba zmínit, že termín „vnucení“ nemá evokovat negativní ani pozitivní konotace. Pro upřesnění pojmu „vnuceného konsocialismu“ je nezbytné rozdělit konsociační demokracie do různých kategorií. První rozdělení je v závislosti na tom, kolik konkrétních aspektů, jakými jsou například menšinové veto, nebo velká koalice daná konsociační demokracie splňuje. Toto rozdělení je však pouze jednodimenzionální, a proto je třeba přidat faktor zahraniční intervence. Jak lze vyčíst z grafu, tak konsociační demokracie, která odpovídá termínu „vnuceného konsocialismu“ je ta, která splňuje všechny aspekty konsociační demokracie a zároveň je v ní přítomna vysoká míra mezinárodního vlivu (Merdzanovič, 2015).

**Tabulka č.1 – Konsocialismus a mezinárodní intervence**

Stupeň konsocialismu		
<b>I</b>	<b>II</b> "Vnucený konsocialismus"	Stupeň mezinárodní intervence
	Vysoký	
<b>III</b>	<b>IV</b>	
Nízký	Nízký	

(Zdroj: Merdzanovič, 2015, s. 140)

K mezinárodnímu nastolování systému konsociační demokracie dochází zejména ve válkou postižených státech, kdy se právě konsociační demokracie jeví jako prostředek k dosažení míru. (Merdzanovič, 2015). Aby mohl tento koncept fungovat, je kromě

existence rozdělené společnosti potřeba přidat dva implicitní předpoklady, kterými jsou (1) minimální konsenzus a (2) soudržnost uvnitř skupiny. (1) Minimální konsenzus je nastaven už mírovou dohodou ukončující válečný konflikt v dané zemi, který může být buď výsledkem vojenského a diplomatického nátlaku, kdy stranám konfliktu prakticky nezbývá jiná možnost, nebo závazek obou stran, které jsou odhodlané spolu žít ve společném státě. V případě Bosny se naneštěstí jedná o první možnost, a existence společného státu je tak spíše výsledkem nátlaku než přesvědčení (Merdzanovič, 2015).

Úspěšnost této implementace značně závisí na tom, jestli se v daném státu nachází alespoň minimální shoda, že by tento systém měl být zaveden. Pokud tomu tak není, nutně to neznamená, že je tento pokus předem odsouzen k neúspěchu. Stále existuje naděje, že obě strany v průběhu času dospějí k názoru, že je pro ně společný stát nejlepší variantou a budou ochotny podle toho jednat. Což neplatí u (2) druhé podmínky, kdy se soudržnost uvnitř skupiny může změnit v rivalitu. Slabé názorové proudy uvnitř skupiny mohou v poválečné době zesílit a působit tak konkurenci elitám, které jsou zrovna u moci. Jakmile jsou elity ochotny přistoupit ke kompromisu, tak se extrémní frakce uvnitř skupiny proti nim začnou vymezovat, ačkoliv je obecně podporují (Merdzanovič, 2015).

Nastolení konsociační demokracie zvenčí s sebou nese řadu problémů a jedním z těch největších je fungování elit. V klasické konsociační demokracii politické elity postupně docházejí k tomu, že politika kompromisu je jediná možná cesta, jak dosáhnout určitých politických cílů, jelikož pokud nebudou schopny kompromisu, budou si zástupci různých subkultur své návrhy vetovat navzájem z čehož následně vznikne celkové ochromení systému, které vede k nespokojenosti voličů. Tento důležitý předpoklad, o který se konsociační demokracie opírá, však ve „vnuceném konsocialismu“ mizí. Důvodem je existence mezinárodní autority v dané zemi disponující „intervenčními výsadami“ jako jsou legislativní funkce nebo možnost odvolání politiků. Ta má následně možnost prosazovat důležité zákony i bez shody politických elit v dané zemi. Tento aspekt nutí politické aktéry zastávat více extrémistické pozice raději než umírněnější středové postoje. Dochází k tomu z toho důvodu, že pokud se radikálně staví za subkulturu, kterou reprezentují, zvyšuje se jim šance na znovuzvolení. „Vnucený konsocialismus“ tedy mění faktor „mrtvého bodu“, který v klasické konsociační demokracii nutí politické elity dosáhnout nějakého kompromisu a tím pádem přijmout umírněnější postoje vůči ostatním subkulturám. Pokud však dojde k patové situaci ve „vnuceném konsocialismu“, není to pro politiky dostatečná motivace se domluvit, jelikož jim samotná situace vzhledem

k možnosti zásahu zvenčí nijak neubírá šance na znovuzvolení. Situaci jde právě naopak využít a své šance ještě zvýšit. K výskytu „vnuceného konsocialismu“ tak stačí existence „intervenčních výsad“ (Merdzanovič, 2015).

Jednou z logických kritik tohoto konceptu je, zda přítomnost mezinárodní autority nemůže naopak pomáhat kooperaci elit. Ačkoliv tento protiargument nelze zcela vyloučit, tak je velmi nepravděpodobné, že agresivní užívání „výsad intervence“ (např. úprava legislativy) povede k větší spolupráci. A to hlavně proto, že „mezinárodní regulační orgán“ se chová tak, aby neztratil důvěru občanů daného státu, a tak se snaží raději o politiku kompromisu než vnucených řešení. Mezinárodní autorita tak nemůže odvolat všechny extrémistické politiky, nebo odsoudit všechnu extrémistickou rétoriku. Pokud navíc daného politika odvolá, jeho myšlenky mohou dále žít v subkultuře, kterou reprezentoval. Zcela logicky se totiž objeví jeho nástupce, který bude o trochu méně radikální, ale veskrze podobný jeho předchůdci. Z odvolávání politiků tak může následně vznikat pocit, že „mezinárodní regulační orgán“ upřednostňuje jednu subkulturu před druhou, čímž prosazuje mechanismy „vnuceného konsocialismu“.

Druhou námitkou je čas, jelikož konsociační demokracie potřebuje dostatek času k tomu, aby začala správně fungovat. To ale neplatí zde, jelikož mechanismy „vnuceného konsocialismu“ jsou nastaveny tak, že odměňují chování, které politickému systému konsociační demokracie škodí (Merdzanovič, 2015).

### 3. Prvky konsociační demokracie v Bosně a Hercegovině

Bosna a Hercegovina je stát o rozloze 51 222 km<sup>2</sup>, který podle posledního sčítání lidu z roku 2013 obývá 3,5 milionu obyvatel. Tamní společnost je značně segmentovaná, přičemž 50,1 % obyvatelstva tvoří Bosňáci, 30,8 % Srbové, 15,4 % Chorvaté a 3,7 % skupina ostatních. V území, kde tvoří jednotlivé subkultury většinu, se situace mění a na 48,8 % území převládá Srbská většina, na 29,6 % území Bosňáci a 16% územní část je většinově tvořena Chorvaty (statistika.ba, 2013). Federace BaH je většinově obývána Bosňáky, kteří tvoří 70,4 % obyvatelstva, následují Chorvaté s 22,4 %, Srbové zde tvoří pouze 2,5 % a skupina ostatních 4,6 %. V Republice srbské je situace opačná a Srbové zde tvoří s 81,5 % většinu, 14 % zde žijících obyvatel jsou Bosňáci, zastoupení Chorvatů pak činí 2,4 % a skupina ostatních 2,1 % (statistika.ba, 2013). Ústava Bosny a Hercegoviny vykazuje všechny 4 prvky konsociační demokracie, proporcionalita prostupuje celým systémem, Rada ministrů a trojčlenné Prezidentství plní roli velké koalice, obsaženo je i menšinové veto (Hlava IV, V, VI, ústavy BaH) a segmentální autonomii poskytuje federativní uspořádání Bosny a Hercegoviny do Federace BaH a Republiky srbské (Hlava I, odstavec 3 ústavy BaH). Zároveň se jedná o rigidní ústavní text a k případným změnám je potřeba 2/3 většina poslanců (Hlava IV, V, ústavy BaH), což je v souladu s konsocialismem v podání Lijpharta, jelikož napomáhá udržení konsociačních principů, které jsou v ústavě zakotveny. V případě Bosny však vede, ve spojení s neochotou elit, přijímat potřebné ústavní změny k zablokování celého systému, a tak důležité ústavní změny zpravidla implementuje vysoký představitel pro Bosnu a Hercegovinu (Bauerová, 2013, s.49 a s. 34). Tvorba ústav obou entit probíhala nezávisle na mírové dohodě, což zapříčinilo, že jak v ústavě Federace BaH, tak v ústavě Republiky srbské ani jeden z textů nezmiňoval rovnost konstitučních národů a nezohledňoval jejich existenci ani v poměrném zastupování dílčích institucí. Proto v roce 2002 v rámci Sarajevské Dohody došlo k modifikaci ústav, která zaručuje poměrné zastoupení jak v legislativních tělesech, tak v exekutivních jako je vláda, které se nyní řídí principem 8:5:3, což znamená 8 Bosňáků, 5 Chorvatů a 3 Srby pro Federaci, respektive 8 Srbů, 5 Chorvatů a 3 Bosňáky pro Republiku

srbskou. Tyto změny sice posilují konsociační prvky jednotlivých ústav, nebyly však výsledkem shody elit jednotlivých entit, ale byly implementovány za asistence Vysokého představitele (Bauerová, 2013, s. 50–51).

### 3.1 Ústava BaH

Ústava Bosny a Hercegoviny je upravena čtvrtou přílohou Daytonské mírové dohody. Nijak zásadně se neliší od klasických ústavních textů, obsahuje soupis lidských práv a svobod a dělí se do několika částí na základě dělby moci (Příloha 4, Daytonské mírové dohody). Dle článku IV ústavy se legislativní tělo (Parlamentní Shromáždění) skládá ze dvou komor, (1) Sněmovny Lidu, kterou tvoří 15 členů v poměrném zastoupení tří nejpočetnějších etnik (5 Bosňáků, 5 Chorvatů, 5 Srbů), zástupci jsou vybráni Sněmovnou Lidu Federace BaH a Národním Shromážděním Republiky srbské, následně tvoří devíti členné kvórum opět v poměrném zastoupení (3 Bosňáci, 3 Chorvati, 3 Srbové) (Článek IV, odstavec 1 ústavy BaH). (2) Sněmovna Reprezentantů je tvořena 42 členy poměrně zastupujícími obě federativní Jednotky a jejich etnika (2/3 Federace Bosna a Hercegovina, 1/3 Republika srbská), většina poté utvoří kvórum. Obě komory si volí svého předsedu a jeho dva zástupce (1 Srb, 1 Chorvat, 1 Bosňák), kteří se na pozici předsedy střídají každé tři měsíce (Článek IV, odstavec 2 ústavy BaH). Veškerá legislativa musí být schválena oběma komorami, ke schválení stačí prostá většina, ale je vyžadována poměrná přítomnost zástupců všech Jednotek (Článek IV, odstavec 3 ústavy BaH). Exekutiva je následně složena z tripartity Prezidentů a Rady Ministrů. Úřad Prezidenta je zakotven v článku V a zastávají jej tři osoby, dvě z nich jsou voleny na území Federace (1 Bosňák, 1 Chorvat) a třetí na území Republiky Srbska (1 Srb). Ten, kdo získá nejvyšší počet hlasů je jmenován předsedou tripartity Prezidentů. Na tomto postu se však zvolení členové tripartity po 8 měsících střídají. Hlavním rozhodovacím kritériem je konsensus, kterého by se měli členové Prezidentství snažit dosáhnout, pokud to ale nebude možné, existuje zde možnost přehlasování dvěma členy. Člen, který je přehlasován má následně možnost vydat oznámení, že dané rozhodnutí ohrožuje základní zájmy konstitučního národa, který reprezentuje. Toto oznámení následně putuje do Národního Shromáždění Republiky srbské (RS), nebo do Sněmovny Lidu Federace BaH v závislosti na tom, kterou entitu daný člen reprezentuje. Pokud je návrh daným tělesem přijat i přes oznámení dvoutřetinovou většinou ve lhůtě deseti dnů, je dané oznámení zrušeno (Článek V ústavy BaH). Rada

Ministrů v roce 2023 disponuje devíti ministerstvy (Vláda BaH, 2023), Prezidenství navrhuje předsedu rady ministrů, kterého musí následně schválit Sněmovna Reprezentantů. Zvolený předseda nominuje své zástupce tak, aby byl opět dodržen princip proporcionality, zároveň jmenuje i ministry jednotlivých ministerstev se souhlasem Sněmovny Reprezentantů (Bauerová, 2013, s. 47). Celý orgán je poté odpovědný k Parlamentnímu Shromáždění BaH, které disponuje možností vyslovit Radě Ministrů nedůvěru a tím donutit její členy k rezignaci<sup>1</sup>. Rada na rozdíl od Prezidenství nemá jasně vymezené pole působnosti, je totiž zodpovědná za „provádění politik a rozhodnutí Bosny a Hercegoviny“, což jí dává mnohem širší mandát, než kterým disponuje Prezidenství. Proto je považována za hlavní exekutivní orgán BaH (Merdzanovič, 2015, s. 166).

### **3.1 Ústava Federace BaH**

Ústava federace obsahuje, podobně jako ústava BaH, sekci lidských práv a svobod odkazující právě na ústavu BaH. Vzhledem k tomu, že Federace je rozdělena nejen do municipalit, ale také do kantonů, tak ústava vymezuje pravomoci týkající se všech úrovní rozhodování. Hranice kantonů odrážejí etnické rozložení na základě sčítání lidu z roku 1991, čímž je zajištěn aspekt segmentální autonomie (Balić and Izmirlija, 2013). Třetí část ústavy FBaH vymezuje řadu zodpovědností mezi federací jako celkem a jednotlivými kantony. Pod Federací podle článku I spadá vydávání občanství, obrana teritoria včetně vytvoření společných vojenských sil, kontrolování vojenské produkce nebo podepisování vojenských smluv v souladu s ústavou BaH. Patří zde i tvorba fiskální měnové politiky, regulování financí a finančních institucí, boj s terorismem a organizovaným zločinem, tvorba energetické politiky a s tím spojená údržba infrastruktury (Hlava III, článek I ústavy FBaH). Článek II dále zmiňuje odpovědnosti týkající se jak kantonů, tak Federace, jakými jsou například zdravotnictví nebo politika životního prostředí (Hlava III, článek II ústavy FBaH). Ryze v kompetenci kantonů jsou poté odvětví jako vzdělávání, bytová politika, rozhodování o využití půdy nebo zajištění policejních složek (Hlava III, článek IV ústavy FBaH). Legislativním orgánem je ve Federaci Sněmovna Reprezentantů a Sněmovna Lidu, jedná se tedy o dvoukomorový systém (Hlava IVa, odstavec I a II ústavy FBaH). Složení Sněmovny Reprezentantů bylo upravena dodatkem z roku 2002 (Dodatek ústavy FBaH XXXIII, 2002), a složení Sněmovny Lidu bylo nově změněno dodatkem z roku 2022, obě rozhodnutí byla nastolena prostřednictvím vysokého představitele (Dodatek ústavy

FBaH CXI, 2002). Sněmovnu Reprezentantů tedy tvoří 98 členů, namísto původních 140 a každý konstitutivní národ (včetně Srbů, kteří v původním textu chyběli) musí reprezentovat alespoň 4 z nich (Dodatek ústavy FBaH XXXIII, 2002). Sněmovna Lidu se skládá z 80 delegátů, přičemž na každý z konstitutivních národů připadá 23 míst, zbylých 11 je následně určeno pro skupinu ostatních (Dodatek ústavy FBaH CXI, 2022). Delegáti do sněmovny reprezentantů jsou voleni přímo, u Sněmovny lidu je naopak volba nepřímá, delegáty volí členové kantonálních zákonodárných sborů (Hlava IVa, odstavec I a II ústavy FBaH). Počet delegátů, který každý z kantonů zvolí, odpovídá proporcionalně populaci v jednotlivých kantonech a měli by být zvoleni z řad svých zástupců. Počet zástupců jednotlivých konstitučních národů a „ostatních“ by měl odpovídat složení zákonodárného sboru, nejméně však musí být zvolen alespoň jeden zástupce z každé skupiny včetně „ostatních“, pokud se nachází v zákonodárném sboru (Dodatek ústavy FBaH CXII, 2022). Obě komory si volí svého předsedu a dva jeho zástupce, přičemž každou z těchto funkcí by měla zastávat osoba z jiného konstitučního národu. Zákony musejí být schváleny oběma komorami, a to prostou většinou. U „životně důležitých zájmů“ je ke schválení potřeba 2/3 většina, jedná se například o teritoriální organizaci, ústavní dodatky, náboženství, nebo rovná práva pro všechny konstituční národy při rozhodování. Pokud členové obou komor nedojdou k žádnému závěru, putuje daný problém k Ústavnímu soudu. Tomu slouží k této problematice speciální „panel životně důležitých zájmů“, který se skládá ze dvou Bosňáků, dvou Chorvatů, dvou Srbů a jednoho zástupce ostatních. Tato komise má za úkol navrhnout zákon, který je akceptovatelný pro všechny etnika a neohrožuje ničí „životní zájmy“ (Hlava IVa, odstavec 3,4 a 5, článek 17a a 18b ústavy FBaH). Legislativní orgány mají mimo tvorby legislativy v pravomocích volbu prezidenta a dvou viceprezidentů (opět v souladu s proporcionalitou), dále také mohou uzavírat mezinárodní dohody, schvalovat rozpočet a jmenovat vládu (Hlava IVa, odstavec 7 ústavy FBaH). Exekutiva je tvořena prezidentem, dvěma viceprezidenty a vládou. Úřad prezidentství v souladu s proporcionalitou zastává jeden Bosňák, jeden Srb a jeden Chorvat. Vláda je pak složená z předsedy a ministrů, přičemž platí zásada 8 Bosňáků, 5 Chorvatů, 3 Srbů a ve vládě musí být alespoň jeden člen skupiny „ostatní“. Předseda vlády má dva zástupce, opět z dvou zbylých konstitučních národů. O ustanovení vlády pak rozhoduje Sněmovna reprezentantů (Bauerová, 2013, s.55-56).



### 3.3 Ústava Republiky Srbské

Stejně jako všechny předešlé ústavy, obsahuje i ta RS část týkající se lidských práv a svobod. Dále vymezuje oficiální jazyky, což jsou ty, kterými hovoří Srbové, Bosňáci a Chorvaté, přičemž neopomíná ani písmo, cyrilici a latinku. Svou část má zde vymezenou rovněž náboženství, která se vyznačuje jejich rovností (Hlava I a II, článek 7 a 10 ústavy RS). Legislativa je tvořena třemi orgány. Prvním z nich je Národní shromáždění, které čítá 83 poslanců a každý z konstitučních národů zde musí mít alespoň 4 zástupce. Je voleno přímo, rozhoduje o dodatcích ústavy a volí zástupce do Rady lidu. Druhým je Rada lidu, která je tvořena 8 členy z každého konstitutivního národa a 4 ze skupiny „ostatních“ (Hlava V, odstavec 1 ústavy RS). Rada lidu vznikla až v roce 2002 po intervenci vysokého představitele a jejím hlavním úkolem je chránit životní zájmy jednotlivých národů (Bauerová, 2013, s. 51-52). Třetím legislativním orgánem je Senát, ten však plní spíše roli poradního orgánu. Vzhledem k tomu, že jeho obsazení je plně v kompetenci prezidenta RS, je úzce spjat i s konkrétní osobou prezidenta. Až do roku 2010 bylo možné do Senátu obsadit pouze příslušníky srbské národnosti (Bauerová, s. 53). Prezident je volen přímo společně s dvěma viceprezidenty, kdy platí, že každou ze zmíněných pozic musí zastávat příslušník jiného konstitutivního národa. Prezidentem se stává kandidát s největším počtem hlasů, viceprezidenty pak kandidáti s druhým, respektive třetím nejvyšším počtem hlasů. Společně s vládou tvoří prezident exekutivní složky RS. Prezident navrhuje Národnímu shromáždění kandidáty na ústavní soudce nebo kandidáta na pozici předsedy vlády. Zároveň může vrátit schválený zákon Národnímu shromáždění, oproti Federaci BaH má tak silnější pozici (Hlava V, odstavec 2 ústavy RS). U zákonů, které se týkají životních zájmů jednotlivých národů, je potřeba 2/3 většina, namísto pouhé většiny jako tomu je u běžných zákonů. Pokud není nalezena shoda, vznikne komise tvořena členy obou komor, která má za cíl navrhnout takové znění, které bude pro obě komory přijatelné. Pokud se ani tak nepodaří zákon přijmout, ve stejném znění už nesmí být projednáván (Hlava V, odstavec 1, článek 70 ústavy RS). Ústavní soud, jakožto nejdůležitější součást soudní moci, tvoří 7 soudců, kteří jsou jmenováni prezidentem. I zde musí být dodržena proporcionalita mezi národy a na každý z nich tak připadají dvě křesla, to poslední pak obsadí příslušník skupiny „ostatní“. Ústavní soud vykládá ústavní text, řeší spory mezi

centrálními institucemi a posuzuje i zdali zákony, které neprojdou legislativními orgány z důvodu ohrožení životních zájmů některé ze skupin opravdu tyto zájmy ohrožují či nikoliv (Bauerová, 2013 s.54).

### **3.4 Souhrn a reálné fungování**

Po přečtení všech ústav a rozložení společnosti se nabízí možnost, že by mohlo jít o ideální prostředí pro implementaci konsociační demokracie. Ale události, které předcházely samotnému vzniku BaH situaci značně komplikují. Jak Chorvaté, tak především Srbové nebyli od počátku příznivci vytvoření společného státu. Zejména u Srbů jsou separatistické tendence výrazné i v současnosti, a to i v důsledku současné mezinárodní situace, kdy se jim v tomto snažení dostává podpory od Ruské federace. (Dijkstra & Raadschelders, 2022). „Vnucení“ společného státu v podobě mírové dohody tak výrazně komplikuje jeho následnou funkčnost. Minimální konsenzus entit v Bosně a Hercegovině pro žití ve společném státě představuje „souhlas s mírem“. Vnímání tohoto souhlasu je ale u jednotlivých entit a jejich politických elit odlišné a mění se od přání zachovat zemi jako celek až k zachování „státních útvarů“ během války. To způsobuje neustálé napětí a odpor mezi třemi dominantními etniky, což následně výrazně komplikuje rozhodovací proces a snižuje už tak nevelkou efektivitu systému. Žádný z klíčových zákonů, který systém vylepšuje nebo přispívá k cestě BaH do EU, nebyl přijat bosenskými politiky, ale byl implementován mezinárodním společenstvím. Mezi taková rozhodnutí patří i volební zákon nebo zákon o státní hymně. Z této situace vyplývá nízký životní standard a sociální nejistota v občanech BaH a nevyvolává potřebný pocit náklonnosti ke státu. Ačkoliv tedy ústavy všech entit vykazují jasné prvky konsociační demokracie, jako je důraz na proporcionalitu, segmentální autonomie, menšinové veto i sdílení moci, tak jim na funkčnosti značně ubírá fakt, že nevznikly jako výsledek spolupráce jednotlivých menšin, ale byly implementovány vnějším aktérem v podobě mezinárodního společenství. Problém hlubokých neshod se tak mimo již zmíněných oblastí projevuje i v neschopnosti vytvořit „velkou koalici“ tak, jak ji popisuje Lijphart, a to navzdory mezinárodnímu tlaku (Balić and Izmirlija, 2013).

## 4. Úřad vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu

V úřadu vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu, který vznikl nedlouho po podepsání Daytonské dohody, se vystřídal již 8 vysokých představitelů. Pozici zastávali diplomaté či politici z různých států a s odlišnými přístupy k vedení tohoto úřadu (ÚVP, 2023). Mandát vysokého představitele je odvozen z přílohy 10 Daytonské dohody a jeho úkolem je dohlížet na její řádné plnění (Příloha 10, Daytonské dohoda). Prvním z vysokých představitelů se stal bývalý švédský premiér Carl Bildt. Jeho role byla ale velmi složitá, jelikož pravomoci, kterými Úřad vysokého představitele disponoval, byly omezeny. Sám Bildt se v roli evropského zástupce podílel na mírovém jednání i na tom, jak by pozice vysokého představitele pro Bosnu a Hercegovinu měla vypadat. Úřad vysokého představitele je přímo odpovědný Radě pro implementaci mírových řešení (PIC), která je složená z 55 členů, 40 států a 15 organizací, které se na mírovém procesu podílely (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Rozhodujícím orgánem rady je řídicí výbor složený z 11 převážně západních států. Jeho členové se schází jednou za 4-6 týdnů a udávají směr, kterým se Úřad vysokého představitele má řídit. Na velvyslanecké úrovni se řídicí výbor schází týdně v Sarajevu, aby projednal jednotlivé politiky s vysokým představitelem a zkonzultoval jeho postup (Zaum, 2003).

### 4.1 Mandát vysokého představitele

Přílohy Obecné rámcové mírové dohody pro Bosnu a Hercegovinu, známé jako Daytonská dohoda, poskytují podle bývalého vysokého představitele Carlose Westendorpa „Plán činnosti.“ Dohoda poskytuje základy pro zapojení mezinárodních aktérů a roli, kterou v mírovém procesu a vytváření nového státu mají zastávat (Zaum, 2003). Příloha 10 Daytonské dohody je pak věnována právě úřadu vysokého představitele, který má dohlížet na mírový proces, udržovat blízký kontakt s politickými stranami a propagovat jejich plnou součinnost se všemi civilními aspekty. V neposlední řadě má VP koordinovat občanské organizace, aby byla zajištěna implementace všech civilních aspektů mírového procesu. Měl by ale respektovat jejich autonomii a spíše jim poskytovat rady ohledně dopadu jejich aktivit (Příloha 10, Daytonské dohody). V roce 1997 přišlo rozšíření pravomocí pro

vysokého představitele, dnes známých jako „bonnské pravomoci“. Stalo se tak na základě konference PIC v Bonnu, kde vznikl dokument Bonnských závěrů PIC, díky čemuž se Úřad vysokého představitele stal autoritou a vedoucím institutem pro snahy budování státu (Zaum, 2003). Pokud se politické strany nejsou schopny domluvit, může VP z funkce propustit úředníky porušující Daytonskou dohodu nebo obstruující její implementaci. Kromě toho získal úřad i pravomoci v oblasti legislativy, kdy může přezkoumat a upravit přijatý zákon, ale i zavést zcela nový zákon, s možností odvolat obstruující veřejné činitele (Závěr 1,2,11, Bonnské závěry PIC). Podporu v rozhodnutích, která VP činí, nachází zejména u Ústavního soudu, který je minimálně z pragmatického hlediska několikrát legitimizoval. Podpora, kterou tedy VP má uvnitř BaH, by se dala označit za „tolerantní“, jelikož ačkoliv se nevyhne kritice, tak panuje shoda, že těžká rozhodnutí jsou učiněna právě tímto úřadem (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Politická scéna v BaH je poměrně roztržštěná a neexistují zde tři velké politické strany, které by téměř výhradně reprezentovaly zájmy konstitučních národů. Mezi bosňácké strany se řadí tradiční SDA (Stranka Demokratske Akcije, Strana Demokratické akce) nebo SBiH (Stranka za Bosnu i Hercegovinu, Strana pro BaH), která vznikla odštěpením z SDA. Doplněny jsou pak multinárodní stranou sociálně demokratickou SDP. Chorvati byli dlouhodobě většinově zastoupeni bosenským křídlem HDZ (Hrvatska Demokratska Zajednica, Strana chorvatského sjednocení), kterému ale vznikla, kromě několika menších stran v roce 2006, větší konkurence v podobě HDZ1990. Ta byla vytvořena odštěpením několika členů HDZ (Merdzanovič, 2016). V RS byla po vzniku BaH dominantní strana SDS (Srpska Demokratska Stranka, Srbská demokratická strana), na pozici nejsilnější strany ji ale vystřídala SNSD (Aliance nezávislých sociálních demokratů) vedena Miloradem Dodik. Nezpochybnitelnou výhodou SNSD oproti SDS je její pozdější vznik, jelikož tak nemůže být obviňována z participaci na válečných zločinech (Parish, 2009).

## 4.2 Vývoj Úřadu vysokého představitele

Vývoj úřadu vysokého představitele rozdělují Dijkstra a Raadschelders do pěti fází, přičemž naznačují, že se pomalu překlápí do fáze šesté. (1) První fáze začala roku 1995, kdy měl historicky první VP Carl Bildt zorganizovat volby Prezidentské, volby do Sněmovny Reprezentantů Bosny a Hercegoviny, ale i do Federace BaH nebo RS. V té době neexistovaly společné Bosenské instituce a podpora Bildta byla zanedbatelná.

Rozpočet, který dostal na žádost od Evropské unie (EU), byl skromný a spolu s jeho spolupracovníky museli v noci pracovat při svíčkách (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Hlavní náplní ze začátku Bildtova mandátu tedy bylo vytváření organizace pojmenované jako Office of the High Representative neboli Úřad vysokého představitele (ÚVP). (2) Druhá fáze obnášela zejména problémy s úřadem Prezidentství, které tvořil bosňácký prezident z federace BaH a jeho dva viceprezidenti, jeden Chorvat z federace a druhý Srb z RS. Jelikož každý z nich měl svou kancelář na zcela jiném místě, tak zařizoval ÚVP jejich vzájemná setkání a hrál tak v této době hlavně podpůrnou a koordinační roli. (3) Třetí fáze byla odpovědí na nefunkčnost společných institucí a pro roli vysokého představitele se stala klíčovou (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Ke konci roku 1997 se ve švýcarském Bonnu konalo hlavní zasedání PIC, ze kterého vzešel dokument s názvem Bonnské závěry PIC. Do této doby byly pravomoci VP definovány přílohou 10 Daytonské mírové dohody (Příloha 10, Daytonské dohody) a v ústavě BaH byl VP zmíněn pouze v kontextu předsedání komise, kterou tvoří 4 zástupci FBaH, 3 RS a jeden BaH a jejím účelem je projednávat implementaci ústavy BaH a Daytonské dohody (Příloha II, ústavy BaH). Zasedání v Bonnu bylo přelomové tím, že ve vydaném dokumentu s názvem Bonnské závěry PIC výrazně zvětšilo pravomoci VP. Rozšířené pravomoci se týkaly několika oblastí včetně možností upravit ústavu, implementovat zákony nebo odvolávat lidi z veřejných funkcí (Závěr 1,2,11, Bonnské závěry PIC). ÚVP se tak stal de facto vládnoucí silou země, což ilustruje několik příkladů užití „bonnských pravomocí“ jako bylo odvolání Nikoly Poplasena z prezidentského úřadu nebo vnučení společné měny, na které se trojí prezidentství nebylo schopno dohodnout. Do roku 2004 úřad odvolal z funkcí 139 veřejných činitelů, včetně členů parlamentu, ministrů nebo soudců, a zároveň vetoval už samotné uvedení do funkce u několika kandidátů (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Fáze čtvrtá (4) byla úzce spjata s proevropským směřováním Bosny a Hercegoviny a nadějí na její vstup do Evropské Unie. Využívání pravomocí a autority nabyté konferencí Bonnu vysokým představitelem ve srovnání s fází třetí kleslo. ÚVP se více zaměřoval na úkoly spojené s EU a určitou část této fáze působil i jako speciální vyslanec EU. Znakem směřování do Evropské unie se stala i změna poskytovatele vojenské podpory, která přešla z NATO na EUFOR (European Union Force) a od roku 2008 byla Bosna považována za neoficiálního kandidáta na vstup do EU<sup>2</sup>. Pro vstup Bosny do EU ale zůstávalo několik

---

<sup>2</sup> Oficiální status kandidátské země Bosna a Hercegovina získala 15.12.2022 po jednomyslné shodě všech lídrů EU. Zdroj: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-candidate-status-bosnia-and-herzegovina-message->

vážných překážek, jakými byly neuskutečněné reformy v byrokracii, policii nebo zajištění férového soudního systému, který by se stavěl k jakémukoliv etniku stejně. Problémy souvisely také s korupcí a nefunkčností tržní ekonomiky (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Posledním výrazným užitím „bonnských pravomocí“ na dlouho dobu se stalo rozhodnutí tehdejšího VP Valentina Inzka z prosince 2009, kterým byla implementace právního dodatku týkající se zákona o státním zastupitelství Bosny a Hercegoviny. V aktivním smyslu (mimo rušení rozhodnutí předšlých komisařů) „bonnské pravomoci“ Inzko nepoužil deset let od roku 2011 do roku 2021 (ÚVP, Rozhodnutí VP). V následující, tedy páté (5), fázi přestává být ÚVP reprezentantem unijních zájmů a znovu se stává primárně tím, kdo se snaží zmírňovat tenze mezi jednotlivými subkulturami ve státě, který by bez tohoto úřadu nebyl schopen fungovat. Napětí nepomáhá ani mezinárodní situace a ruská podpora samostatnosti RS v čele s Miloradem Dodikem, který provokativně oslavil 30. výročí existence RS, za což na něj byly uvaleny sankce ze strany USA jako podpora snah EU o udržení Bosny jako celku. Pátá fáze je tedy fází veskrze pesimistickou, kdy pomalu mizí naděje na nové úspěšné volby (Dijkstra, Raadschelders, 2022). Otázkou zůstává, jak bude vypadat fáze šestá. ÚVP byl po 25 let stabilizačním faktorem v napjatém prostředí. Pro správnou funkčnost demokracie je ale existence tohoto spíše nežádoucí. Jednou z alternativ je tedy změna, která by přišla směrem z Boseňského lidu, druhou je pak další zásah mezinárodního společenství prostřednictvím VP, který by zajistil ústavu odpovídající požadavkům Evropského soudu pro lidská práva. Ačkoliv ani jedna z variant nezaručuje úspěch, je potřeba, aby šestá fáze znamenala po 25 letech reálný progres (Dijkstra, Raadschelders, 2022).

### **4.3 Problematika ambivalence VP**

V roce 2000 vytvořilo uskupení čtyř bosenských intelektuálů seznam požadavků na tehdejšího vysokého představitele Wolfganga Petritsche (Gilbert, 2017). Chtěli po něm, aby všechny oficiální instituce, včetně parlamentních institucí na všech vládních úrovních nebo prezidentského úřadu, začlenil pod Úřad vysokého představitele a ten, aby vykonával jejich funkce. Účelem mělo být odložit volby, přeorganizovat ozbrojené síly a rekonstituovat vládní administrativu tak, aby odpovídala požadavkům na vstup do EU. Pravomoci VP a paralýza plynoucí z válečné a postválečné intervence vedla intelektuály

k provokativnímu, ale logickému závěru. Chtěli, aby Petritsch naplno využil svých pravomocí, namísto předstírání existence demokracie a polovičatým řešením problémů. Chtěli, aby jednal rozhodně a vytvořil kostru pro demokratickou vládu, vyřešil otázku státu a tím dostal obstruující síly na vedlejší kolej. *„Lidé se naučí, jak vést svou zemi pouze tehdy, když dostanou šanci, aby tak sami učinili. V Bosně a Hercegovině i omezené pravomoci vysokého představitele vedly k určité kultuře závislosti. Protektorát by podmanil Bosenskou společnost a struktury a bylo by nemožné, aby se BaH vůbec někdy stala nezávislou a soběstačnou zemí. Pro mezinárodní společenství by protektorát byl závazek bez vyhlídek na jeho konec,“* uvedl Petritsch v odpovědi na požadavky intelektuálů v nezávislém magazínu DANI (DANI, 2000). Ve stejnou dobu, co ale Petritsch mluví o „místním vlastnictví“ a potřebách státu rozvinout se zevnitř, tak užívá své „bonnské pravomoci“ a výrazně tak zasahuje do chodu samotného státu. Tento příklad tak jasně vykresluje ambivalentní situaci, ve které se BaH nachází (Gilbert, 2017). Problémová je už samotná Daytonská dohoda, která vytváří nestabilitu zejména částečným uznáním a skloubením několika státních projektů. Pře „místních obyvatel“ o to, jaký stát mají vlastnit a kde mají uzákonit demokratické vztahy reprezentativnosti a odpovědnosti, zhatila naplnění konečného cíle proklamovaného i ze strany mezinárodního společenství, kterým byla „demokratizace“ a „místní vlastnictví“ (Gilbert, 2017). Rozpor mezi tím, co Petritsch veřejně oznamoval jako cíle ÚVP a aktivním užíváním „bonnských pravomocí“, kterými ty cíle popíral, by neměl být překonán, nebo vyřešen, ale měl by spíše zmizet. Tento rozpor měla vyřešit transformace, jelikož jakmile by k ní došlo, stanovisko ÚVP by přestalo být aktuální a rozpory by zmizely společně s úřadem. „Výjimečné stavy“ a přechodné dočasnosti jsou ale vytvářeny postupy zahrnujícími vlastní nestabilitu a performativní požadavky. Navíc jakmile jsou nastoleny, jen těžko je lze zrušit. Aby ve snaze o fungování demokracie samostatně bez vnějších vlivů Petritsch uspěl, potřeboval spolupráci předních politiků, zastupujících vůli lidu ve vládě. K tomu se snažil dopracovat metodou „cukru a biče“, kdy bičem bylo užívání „bonnských pravomocí“ a cukrem finanční prostředky a mezinárodní uznání plynoucí z možného „připojení se k Evropě“ (Gilbert, 2017). Nemalá část bosenských politiků ale vyhodnotila, že pro ně osobně bude výhodnější udržet současný ambivalentní stav, kdy mohou přenést zodpovědnost z nepopulárních, ale nezbytných rozhodnutí na mezinárodní autoritu (VP) a nemusejí ji tak nést oni samotní. Potřeba VP využívat „bonnské pravomoci“ k prosazování klíčových zákonů nechává otázku přítomnosti mezinárodní autority nadále otevřenou, namísto toho, aby spěla ke

konci. Zároveň tento ambivalentní stav v BaH výrazně napomohl k vytvoření politické patové situace, což ale nemohlo trvat do nekonečna a tento stav se stal neudržitelným (Gilbert, 2017). Proto od roku 2009 úřad nevyužil „bonnské pravomoci“ ve výrazných případech a když už zasahoval do fungování státu, tak se jednalo o úpravu rozhodnutí, které učinil kdokoliv z dřívějších VP (Gilbert, 2017). Pauza v používání těchto pravomocí trvala do roku 2021, kdy tehdy končící VP Valentin Inzko využil svých pravomocí k prosazení zákona trestajícího popírání genocidy (Rozhodnutí VP, 2021).

## 4.4 Debaty o zrušení úřadu

V únoru roku 2014 zasáhly BaH rozsáhlé protesty, které byly zahájeny dělníky 4 továren, kteří se dožadovali svých výplat, protože továrny vyhlásily bankrot. Ty se postupně rozšířily po celé zemi. Po násilnostech a ničení majetku se vytvořila pléna, prostřednictvím kterých sdělovali protestanti své požadavky směrem k bosenským autoritám. Mezi požadavky, kromě řešení špatné socio-ekonomické situace, patřily i změny politických institucí, zahrnující zrušení kantonů a „smrt nacionalismu“, k čemuž se vázal požadavek o vytvoření jednotného státu BaH bez existence entit (Sejfića & Fink-Hafner, 2016). Ačkoliv skupina protestujících byla složena napříč etnickými skupinami, politické elity jednotlivých subkultur se je snažily označit jako součást určité etnické skupiny jednající proti zájmům té skupiny, kterou daná elita reprezentovala. O tom, že plénum bylo tvořeno napříč etniky, svědčí i slogan, který zněl „Jsme hladoví ve třech jazycích“ s ohledem na požadavky k řešení problémů týkajících se všech obyvatel BaH, jako jsou platy nebo sociální zabezpečení. (Sejfića & Fink-Hafner, 2016). Diskuse o zrušení úřadu probíhají už řadu let. V roce 2006 se na mítinku v Sarajevu dohodla řídicí rada PIC na zrušení úřadu v roce 2007. Vývoj v Bosně ale tomuto rozhodnutí zamezil, a tak se na schůzi o dva roky později v Bruselu rada dohodla, že úřad vysokého představitele nemůže být zrušen do doby, než budou učiněny nezbytné reformy. Důraz byl kladen také na celistvost státu s ohledem na separatistické tendence vycházející z RS (Tulun, 2021). Tato sada reforem vešla ve známost pod názvem Agenda 5+2 a vytyčuje pět cílů, mezi něž patří například posílení právního státu. Dále obsahuje dvě podmínky, kterými jsou podepsání dohody o stabilizaci a přidružení a pozitivní hodnocení situace v BaH na základě dodržování Daytonské mírové dohody<sup>3</sup>. Po konci rakouského diplomata v roli VP v roce 2021 tak opět

---

<sup>3</sup> Plný obsah Agendy 5+2 je dostupný na: <http://www.ohr.int/agenda-52/>



nastaly diskuse, zdali tento post nezrušit. Tyto hlasy se ozývaly zejména z Ruska, jak potvrzuje ruský bývalý velvyslanec BaH Botsan Kharchenko a emeritní člen řídicí rady PIC „probírat by se mělo zrušení ÚVP, ne jmenování nového VP.“ (Sarajevo Times, 2021). Prozatímní vývoj tak napovídá, že Rusko s podporou Bosenskosrbské administrativy se v nadcházejícím čase pokusí vyšachovat ostatní členy PIC a zavřít úřad vysokého komisaře. Pomoci by v tom Rusku mělo jeho členství v bezpečnostní radě OSN, které by mohlo použít jako trumf (Tulun, 2021).

## 5. Mandát Inzka

Působení rakouského diplomata Valentina Inzka, který vydržel ve funkci vysokého představitele nejdéle ze všech dosavadních VP, rozdělují v této práci do tří hlavních období na základě užívání „bonnských pravomocí“. Jedná se nejen o celkové užívání těchto pravomocí, ale také o rozlišení mezi užíváním aktivním a reaktivním, přičemž se věnují pouze rozhodnutím, nebo situacím, které výrazně zasáhly do fungování politického systému. Do aktivního zasahování řadím například implementace zákonů nebo odvolávání politických představitelů, jinými slovy aktivní zapojení do politického systému BaH. Naproti tomu užíváním reaktivním je myšleno rušení nařízení předešlých VP, mezi které patří především rušení zákazu činnosti bývalých úředníků.

### 5.1 Období 2009-2011

Prvním aktivním rozhodnutím, které mělo dopad na fungování systému, bylo zrušení souboru závěrů přijatého 14. května 2009 Národním shromážděním RS (Rozhodnutí VP, 2009a). Došlo k němu v reakci na požadavek RS z května 2009, který schválilo Národní shromáždění entity a jednalo se o výzvu, aby vysoký představitel přestal využívat své pravomoci a zrušil všechna předchozí rozhodnutí, včetně centralizace BaH v podobě přesouvání pravomocí z úrovně entit na úroveň státu. Tím ale podle Inzka došlo k porušení bosenské ústavy a zpochybnění jeho autority. Odporu se však dočkal nejen ze srbské strany, jak by se dalo očekávat, nýbrž i ze strany Bosňáků, kteří jej kritizovali za nerozhodnost a malou důslednost, přičemž navrhovali srbské elity sankcionovat za porušování ústavy (Latal, 2009).

Druhé klíčové aktivní využití „bonnských pravomocí“ přišlo téhož roku a bylo jím rozšíření mandátu mezinárodním soudcům, zabývajícími se případy válečných zločinů na boseňském státním soudě (Rozhodnutí VP, 2009b). Jednalo se o rozhodnutí, se kterým opět hluboce nesouhlasily srbské elity, které v reakci na něj přišly s návrhem regulace technických parametrů referenda, jako je způsob jeho vypsání nebo postupy hlasování. Proti návrhu podali menšinové veto Bosňáci, když jej označili za ohrožující jejich životní zájmy. Důvodem byly obavy, že se jedná pouze o první krok, postupně vedoucí k oddělení RS od BaH, což by ohrožovalo zájmy ostatních etnik žijících na území této entity. Veto se ale neseťkalo s úspěchem a Ústavní soud BaH návrh podpořil s odůvodněním, že:

*„Hypotetické otázky o tom, co by měl zákon obsahovat nebo zakazovat, nespádají do pravomoci Ústavního soudu (BIRN, 2010).“*

Na dlouhou dobu posledním důležitým aktivním využitím „bonnských pravomocí“ bylo pozastavení majetkového zákona z ledna 2011 do doby, než jej posoudí Ústavní soud BaH (Rozhodnutí VP, 2011). Zákon, který na základě hlasování Národního shromáždění v RS vstoupil v lednu 2011 v platnost, přiřazoval státní majetek, který se nacházel na území RS před válkou, srbské entitě. Setkal se ale s velkou vlnou odporu jak od Bosňáků, tak i Chorvatů, kteří jsou toho názoru, že majetek by měl být pod správou BaH jako celku a možnost jej využívat by tak měli mít všichni (Arslangic, 2011).

Z 28 užitých intervenčních pravomocí v roce 2009 bylo 9 rušících předešlá rozhodnutí a 19 „vnucujících“. Jen tři z nich ale splňovala podmínku signifikantního vlivu na fungování politického systému v zemi, zbytek aktivních rozhodnutí se týkal především energetické problematiky. U rozhodnutí pasivních šlo zejména o rušení zákazu činnosti u bývalých vysokých státních úředníků, které na systém nemají takový vliv. Zmíněná rozhodnutí neovlivnila proporcionalitu, která je dána ústavami obou i entit i BaH jako celku. Zásahem do rozhodnutí parlamentu RS byla sice na jednu stranu narušena segmentální autonomie entity, na stranu druhou se ale rozhodnutí, do kterých VP zasáhl, netýkala pouze samotné entity, ale BaH jako celku. Existence velké koalice ve smyslu kooperace všech konstitučních národů neexistovala ani předtím a daná rozhodnutí na tom nic nezměnila. Stejně tak užívání menšinového veta se stalo standardní reakcí na návrhy zákonů, jakkoliv nepříznivých pro daný národ. Stalo se tak častým nástrojem menšiny, což pramení i z neochoty většiny se s menšinou domluvit, přičemž raději počkají na zásah VP nebo na rozhodnutí příslušného ústavního soudu. Díky tomu mohou všechny strany tvrdit, že pro svůj národ udělaly maximum, svěst vinu na VP, druhou stranu nebo daný ústavní soud a nenést za rozhodnutí politickou odpovědnost. S tím je úzce spojeno chování politických elit, které v těchto případech ilustrují koncept „vnucené demokracie“. Politické elity bosenských Srbů, Bosňáků nebo Chorvatů se nesnaží najít společný kompromis. Zásah vysokého představitele následně kritizují, byť z opačných důvodů, ale se stejným záměrem, kterým je využití situace ve svůj vlastní prospěch.

## 5.2 Období 2012-2014

Období tzv. reaktivního využívání pravomocí VP začalo pro BaH pozitivně. Po 15 měsících od voleb do parlamentu BaH se podařilo vytvořit vládu (Jukic, 2011). Místo plnění podmínek pro integraci do EU se však nebyla schopna domluvit ani na schválení rozpočtu a po méně, než roce se rozpadla. Ani rok a tři měsíce trvající patová situace tak stejně nebyla dostatečnou motivací pro politiky se společně dohodnout na kompromisu (Jukic, 2012a).

Místo toho přišla další ze stížností chorvatské menšiny, že nemá v konstitučním systému rovnocenné postavení. Tu vyvolalo zvolení Zeljka Kosmiče jako zástupce chorvatské menšiny do prezidentského úřadu FBaH, neboť velkou část jeho voličů tvořili Bosňáci. Zejména proto se následně dvě signifikantní chorvatské politické strany rozhodly podpořit návrh tehdejšího prezidenta RS Milorada Dodika na volbu prezidentství státním parlamentem, namísto volby přímé (Jukic, 2012b).

Další událostí, která ovlivnila fungování politického systému v BaH, byla krize, kterou odstartovaly problémy s občanskými průkazy z polovinu roku 2013. Masivní protesty, které v Bosně nejsou na denním pořádku, postupně přerostly v odpor vůči celé situaci, v níž se Bosna nacházela a stále i nachází. Ani vyhrocená situace nedonutila vysokého představitele své možnosti využít, navzdory tomu, že se poslanci RS odmítli ze strachu z vyhrocené situace jednání v Sarajevu vůbec účastnit (Efendic, 2013). Kromě strachu je chování politiků RS jen dalším důkazem, že je výhodnější hra na nacionální notu a s ní spojený úspěch v nadcházejících volbách než se snažit nalézt politický kompromis, a to i bez aktivního zásahu vysokého představitele.

Ve druhém období Inzko „bonnské pravomoci“ aktivně nevyužil ani jednou. K reaktivnímu užití však přistoupil celkem 32krát, což je mnohonásobně vícekrát než v období prvním. Z těchto rozhodnutí se všech 32 týkalo zrušení zákazu činnosti spojeného s působením ve veřejné sféře. 28 z nich dokonce Inzko vydal najednou 19. 08. 2014 (ÚVP, Rozhodnutí VP). Ani soubor tolika rozhodnutí však nezasáhl do fungování politického systému a reaktivní užívání „bonnských pravomocí“ tak má minimální vliv na celý systém i jednotlivé aspekty konsociační demokracie. Důležitějším faktorem tohoto období než reaktivní užívání „bonnských pravomocí“ byla Inzkova snaha přenést politickou

zodpovědnost na politické elity. Toho se snažil docílit tak, že několikrát odmítl použít své pravomoci i nehledě na výzvy bosenských politiků. Snažil se tak působit spíše jako rádce, jehož rady mohly, ale nemusely být, vyslyšeny. Ani takové chování však nijak nezměnilo výše zmíněná negativa plynoucí z existence „intervenčních prerogativů“. Ačkoliv VP do situace nijak aktivně nezasahoval, již dříve se stal součástí politického uspořádání v zemi, a tak už jednotlivé subkultury ke spolupráci nepřesvědčila ani rok a tři měsíce trvající patová situace. Ta byla ilustrativním příkladem situace, která by ve správně fungující konsociační demokracii donutila politiky se domluvit, aby nepřišli o své voliče.

Bosňáci o jeho zásah ve složitých patových nebo pro ně jakkoli nevýhodných situacích žádali. Chorvaté se přelévají na jednu či druhou stranu podle toho, co pro ně bylo výhodné a Srbové využívali nefunkčnosti státu pro propagování své vlastní entity a nezbytnosti větší autonomie (Merdzanovič, 2015).

### **5.3 Období 2015-2020**

V období třetím už Inzko své pravomoci nevyužil ani reaktivním způsobem. Předmětem vleklých sporů tohoto období se stal i další návrh RS na referendum, poté co byl před čtyřmi lety Dodik přesvědčen, aby z uspořádání referenda ustoupil. Otázka plebiscitu měla znít, jestli voliči podporují „*protiústavní a neschválené zákony vydané vysokým představitelem mezinárodního společenství, zejména zákony týkající se soudu a prokuratury Bosny a Hercegoviny*“ (Džidić, 2015).“ To však podle názorů Inzka i dalších mezinárodních diplomatů působících v BaH zpochybňuje autoritu státního soudu a je mimo působnost entity. Jedná se opět o reakci spojenou s rozhodnutím VP v roce 2011, kterým „vnutil“ zákon týkající se účasti mezinárodních soudců na případech spojených s válečnými zločiny. S tím bosensko-srbské politické elity nesouhlasí a tvrdí, že je proti nim soud zaujatý (Džidić, 2015).

Názor bosensko-srbských politických elit, že se nejedná o porušení ústavy, podpořil i Ústavní soud RS, který odmítl stížnost podanou Bosňáky. Ti tak opět požádali o zásah Inzka, ten měl ale svázané ruce, jelikož na jeho aktivním vstupu nepanovala v mezinárodním společenství shoda. Podpory se RS dostalo od Ruské federace, která nesouhlasila s Inzkovými námitkami (Panic & Latal, 2015). Dle případů z minulosti lze usuzovat, že by v takové krizi VP pravděpodobně zasáhl. Neumožnila to však již zmíněná neshoda na užívání „bonnských pravomocí“ uvnitř mezinárodního společenství. Jedná se

tak o důležitý moment v působení Inzka jako vysokého představitele a pokusu přenést zodpovědnost na politické elity BaH.

Dalším velkým sporem mezi jednotlivými konstitučními národy i vysokým představitelem se stala snaha srbských politiků prosadit reformu Ústavního soudu BaH. Ta pramenila z nesouhlasu se zákonem, který zakazuje oslavovat svátek 9. ledna, jenž za státní přijal parlament RS v roce 2016. Důvodem je, že se jedná o den svatého v srbské pravoslavné církvi, a označení za státní svátek je tak považováno za diskriminační vůči ne-Srbům žijícím v RS. Snahy o reformu byly spojené i s otázkou zmiňovaného referenda, které Srbové v září 2016 uspořádali, aby pro svátek, jež nazvali Den Republiky srbské, získali podporu. Ústavní soud BaH jej ale následně rovněž prohlásil za nezákonné (Toe, 2016). Ačkoliv byly snahy neúspěšné, tak oslavy proběhly i navzdory zákazu a představitelé bosensko-srbských politických stran sepsali společné prohlášení označující rozhodnutí Ústavního soudu BaH za „politicky motivované“ (Rose, 2017).

Bez možnosti využívání svých pravomocí se tak Inzko do politických elit RS pustil alespoň slovně. *„Pokud začneme slavit svátky jako je 9. leden, tak by mohl někdo přijít s nápadem slavit 10. duben, kdy vznikl Nezávislý stát Chorvatska,“* řekl Inzko odkazující na loutkový stát nacistického Německa za 2. světové války. Reakce na sebe nenechaly dlouho čekat a bosensko-srbští politici, včele s Dodikem, přerušili komunikaci s VP. *„Slavný klaun mezinárodního společenství, který ukázal svou pravou tvář,“* sdělil prezident RS Dodik o Inzkovi v souvislosti s jeho komentářem (Rose, 2017). Ačkoliv se vysoký představitel do problému nezapojil aktivním využitím svých prerogativů, umožnil prezidentu Dodikovi se opět vymezit proti mezinárodnímu působení a upevnit si tak jeho pozici. Příklad zároveň ilustruje slabší pozici Ústavního soudu, kdy za ním nemůže plně stát mezinárodní autorita v podobě VP.

K tomu, že ve třetím období Inzko ani jednou své pravomoci nevyužil, notně přispěly neshody uvnitř mezinárodního společenství na tom, jestli intervenční prerogativy využívat či nikoli, kdy proti byla hlavně Ruská federace. Ve srovnání s obdobím reaktivního užívání se fungování politického téměř nezměnilo, pouze se více projevíly důsledky takového přístupu. Inzko, navzdory téměř desetiletému ustoupení od aktivního užívání svých pravomocí, nadále zůstal součástí politického uspořádání. Nedošlo tak ke kýženému výsledku, kdy by díky tomuto kroku došlo ke změně fungování systému a přiblížení se klasické konsociační demokracii. Chování elit zůstalo nadále stejné a odpovídalo tak „vnucenému konsocialismu“. Inzkovo upozadění naopak spíše prohloubilo tento problém.

Bez jeho zásahů se politické elity nedomluví na žádném kompromisu, a tak nejsou implementovány ani důležité zákony či rozhodnutí. Nacionální rétorika naopak neustává a politické elity jen testují, jak moc kontroverzní rozhodnutí jim ještě mezinárodní společenství povolí, navzdory tomu, že jsou si vědomy nesouhlasu jiných konstitučních národů. Z jednotlivých pilířů konsociační demokracie stále zůstává proporcionalita. Teoreticky se zvyšuje i segmentální autonomie, jelikož do rozhodnutí entit nezasahuje mezinárodní autorita, na celkové fungování systému to však nemá viditelný dopad. Velká koalice stále nefunguje, jak má a elity všech konstitučních národů si raději vyberou zmrazení důležitých institucí, než aby ustoupily ze svých maximalistických požadavků. Částečně se mění i fungování veta, které je stále nadužíváno, ale i přes žádosti některých aktérů o zásah VP v takových situacích je řeší příslušný ústavní soud, jehož nezávislost se tím stává ještě důležitější. Jak ale ukazuje příklad s problematickým svátkem RS, tak politické elity nerespektují jeho rozhodnutí, pokud jsou si vědomi toho, že je nečeká žádný trest. Aktivní využívání „bonnských pravomocí“ tak zároveň zvyšuje autoritu ústavních soudů, jelikož VP má možnost odvolat z úřadu aktéry, kteří jeho rozhodnutí nerespektují nebo může problematický zákon suspendovat. Důležitější role příslušného ústavního soudu v rozhodování nemizí ani vtahováním vysokého představitele do těchto situací a přenášení zodpovědnosti z politických elit na mezinárodní autoritu. Politikům k tomu mnohdy stačí pouhá vyjádření vysokého představitele, jak ilustruje slovní rozepře týkající se slavení svátku s názvem Den Republiky srbské.

## 5.4 Rok 2021

Poslední rok mandátu Inzka nebyl důležitý jen z hlediska odchodu nejdéle sloužícího VP, ale také i z hlediska užívání „bonnských pravomocí“. Po téměř desetiletém pústu od aktivního využívání se Inzko rozhodl svůj mandát zakončit vydáním rozhodnutí o uzákonění dodatku trestního zákoníku. Ten se týkal schvalování a oslavování válečných zločinců odsouzených pravomocnými rozsudky a popírání genocidy, zločinů proti lidskosti a válečných zločinů (Rozhodnutí VP, 2021). Po většinu jeho mandátu panoval názor, že nejlepší pro BaH jsou rozhodnutí, která přijdou z vůle tamních politiků, těm se ale podobný zákon nepodařilo v minulosti přijmout už dvakrát (Dzaferovic, 2020). Snaha o přenesení zodpovědnosti na politické elity BaH ale nebyla příliš úspěšná a VP i tak zůstal součástí politického uspořádání a důležitým aktérem v „politické hře“. Ani v jednom

z případů se politické elity nedokázaly domluvit, přičemž hlavním odpůrcem obou iniciativ byla srbská strana. Jakmile se to nepodařilo ani potřetí, bylo toto rozhodnutí „vnuceno“ vysokým představitelem. Zakončil tak svůj 11letý mandát, jehož leitmotivem byla právě tato problematika, která ve společnosti rezonovala a byla předmětem výrazných neshod politických elit. Inzko odůvodnil proč se rozhodl po deseti letech znovu sáhnout k užití „bonnských pravomocí“. *„Mé svědomí mi velí, že nemám právo ukončit svůj mandát, zatímco jsou oslavováni odsouzení váleční zločinci. Nemám právo přenechat takovou situaci týraným občanům této krásné země a svému nástupci,“* uvedl tehdy v tiskovém prohlášení. *„Občané Bosny a Hercegoviny čekali mnoho let na to, až jejich zvolení zástupci tuto velmi závažnou otázku uzákoní. Všechny snahy o to však byly zablokovány!“* dodal v tiskové zprávě (Tiskové prohlášení VP, 2021). Právě označení událostí v Srebrenici za genocidu se dlouhodobě brání představitelé Republiky srbské. Zatímco přeživší masakru v Srebrenici tento krok kvitovali, srbské elity v čele s Dodikem, kteří jsou dlouhodobě proti označení genocidy ve spojitosti se Srebrenicí, byli proti. Dodik k tomu dodal: *„Srbové tento zákon nesmí nikdy přijmout, je to poslední hřebíček do rakve Bosny a Hercegoviny (Kuloglia & Omerovic, 2021).“*

I po deseti letech se tak téměř nezměnila reakce politických elit na rozhodnutí VP. Období bez užívání těchto pravomocí ukázalo, že nepřináší žádné benefity a politický systém se ani tak netransformuje do klasické konsociační demokracie. Rozhodnutí však alespoň vyřešilo dílčí problém BaH, byť jen částečně, jelikož právní vymahatelnost porušování tohoto zákona je velmi komplikovaná. Tím, že se Inzko rozhodl na konci svého mandátu opět sáhnout ke svým pravomocím, nezměnil funkčnost ani jednoho z pilířů konsociační demokracie. Minulé období však potvrdilo, že k systému „vnuceného konsocialismu“ stačí pouhá existence „intervenčních prerogativů“. Za situace, kdy jimi VP disponuje, je tedy výhodnější je využívat a prosadit důležitá rozhodnutí než pouze nechat politické elity využívat špatně nastaveného systému.



## 6. Mandát Christiana Schmidta

Nástup německého diplomata Christiana Schmidta znamenal pro BaH další změnu. Dlouhé období bez zasahování VP do chodu politického systému za pomoci „bonnských pravomocí“ skončilo Inzkovým rozhodnutím koncem jeho mandátu. Současný VP Schmidt k těmto prerogativům však přistoupil ve svém prvním celém roce v úřadu celkem osmkrát, přičemž se jednalo i o zásah do volebního systému nebo ústavy FBaH (ÚVP, Rozhodnutí VP), kdy například změnil i počet zástupců v Sněmovně Lidu FBaH z původních 58 zástupců na 80. (Rozhodnutí VP, 2022a). Změna chování je i důsledkem větší podpory Schmidta ze strany diplomaticky silného Německa, jež je členem mezinárodního společenství. Navzdory ruskému hlasu proti jeho jmenování do funkce má tak dostatečnou podporu k využívání všech možných prostředků. Vzhledem k tomu, že se prozatím jedná o krátké působení v úřadu, tak není rozděleno do jednotlivých období (Kovacevic, 2021).

### 6.1 Rok 2022

K prvnímu užití svých speciálních pravomocí přistoupil Schmidt po osmi měsících v úřadu a rovnou se jednalo o užití aktivní. Bylo to v době, kdy parlament RS přijal nový majetkový zákon. Ten přiřazoval státní majetek, který je dlouhodobě pod správou BaH, pod správu jednotlivých entit (Kurtic, 2022a). Ve vypjaté společenské situaci v roce voleb se Schmidt rozhodl zasáhnout. Nejprve upravil zákon o dočasném zákazu nakládání se státním majetkem (Rozhodnutí VP, 2022b), a pak suspendoval zákon přijatý parlamentem RS do doby, než rozhodne Ústavní soud BaH (Rozhodnutí VP, 2022c). Ten následně rozhodl v neprospěch RS s tím, že se jedná o porušení ústavy BaH. Obě rozhodnutí tak opět pobouřila srbské politické elity, které byly na rozdíl od bosňáckých i proti samotnému jmenování Schmidta do úřadu, což potvrdil parlament RS vznesením požadavku na ukončení působení VP na území BaH (Kurtic, 2022a).

Navzdory suspendaci a následnému rozhodnutí Ústavního soudu přijal 28. prosince 2022 parlament RS nový zákon o státním majetku. Dodik k tomu dodal: „*Tento majetek patří nám, ať si to všichni zapamatují*“ (Kurtic, 2022a).“ Jednání tak bylo v rozporu s rozhodnutím Ústavního soudu, které zní, že majetek patří BaH jako celku a není rozdělen mezi jednotlivé entity. Na základě přijetí zákona se tak rozpadla desetičlenná vládní koalice, z níž na protest odstoupily dvě politické strany, obě z Federace BaH. Ačkoliv

vláda neztratila většinu, široká koalice vydržela pouhých dvacet dní. Aktivním užitím „bonnských pravomocí“ tak opět zasáhl VP, který zákon už podruhé suspendoval (Kurtic, 2022a). Zásahem tak dal najevo, že nebude jen přihlížet protiústavnímu jednání.

Dalším klíčovým okamžikem dosavadního působení Schmidta v úřadu bylo několik aktivních rozhodnutí v souvislosti s volbami v roce 2022 a úpravou ústavy FBaH. Nejprve VP vyhradil potřebný rozpočet pro Centrální volební komisi, aby se volby mohly vůbec uskutečnit (Rozhodnutí VP, 2022d), jelikož politické elity BaH nebyly schopny se na alokaci rozpočtu domluvit (Kurtic, 2022b). Dalším aktivním rozhodnutím byly změny volebního zákona, které se týkaly jak BaH tak i FBaH. Problémem bylo mimo jiné i načasování samotné implementace, která přišla po uzavření většiny volebních místností a voliči se tak rozhodovali ještě podle starých pravidel (Kurtic, 2022c). Konečná změna nakonec neobsahovala nejproblematictější část týkající se 3% volební klauzule pro zvolení v každém z kantonů (Kurtic, 2022d). Volební změny se týkaly například způsobu volby nebo časové hranice, do které se po volbách musí utvořit vláda (Rozhodnutí VP, 2022e).

Společně se změnou volebního zákona FBaH vydal VP i rozhodnutí o dodatcích k ústavě FBaH. Ta se tím změnila poprvé od roku 2008. Kromě již zmíněných změn počtu zastupitelů ve Sněmovně Lidu, ústavní dodatky upravují i způsob výběru ústavních soudců FBaH, což má vyřešit problém, kvůli kterému je od roku 2019 Ústavní soud FBaH nefunkční (Rozhodnutí VP, 2022a).

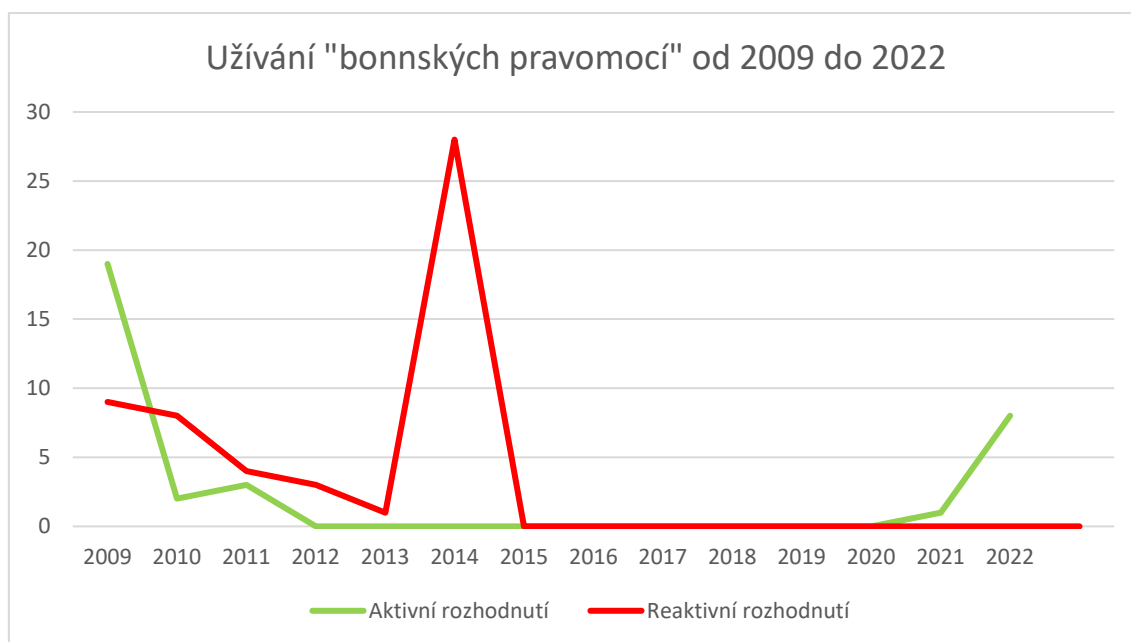
Opětovné užívání „bonnských pravomocí“ podle očekávání nevedlo k žádné změně reálného fungování politického systému v BaH. Proporcionalita zůstala díky ústavám stále nejvýraznějším z pilířů konsociační demokracie. Segmentální autonomie byla nejvíce narušena zásahem VP do ústavy FBaH, který znamenal řadu důležitých změn, včetně větší proporcionality zahrnutím kvót pro skupinu ostatních, jejíž opominání je BaH často vytýkáno. Nový volební zákon také zaručuje skupině ostatních místo v každém kantonu, kde má tato skupina alespoň jednoho delegáta a skupinu ostatních tak zařazuje na úroveň tří hlavních konstitučních národů (Rozhodnutí VP, 2022e). Podobně jako u Inzka v roce 2009 byla narušena i segmentální autonomie RS, která se stejně jako ve zmíněném roce projevila rozhodnutím VP suspendovat majetkový zákon RS. Četnost a způsob používání menšinového veta se opět vrátil do stejné podoby jako v prvním období Inzka, přičemž se mírně zmenšila frekvence užívání. To bylo způsobeno zásahy VP, které přišly ještě před podáním veta, které však stále zůstává nadužíváno. Existence ve smyslu konsociační demokracie se v reálném fungování nedočkala ani velká koalice, kdy je pro politiky stále

důležitější hodnotou vlastní subkultura než BaH jako celek. Příklad suspendace majetkového zákon zároveň ukázal, že se díky VP nepodařilo politickým elitám RS prosadit zákon, který porušoval rozhodnutí Ústavního soudu BaH. Kromě toho byly alespoň, oproti období bez užívání „bonnských pravomocí“, zavedeny důležité zákony, napomáhající lepší funkčnosti státu. Dosavadní chování i prohlášení současného VP zároveň napovídají, že jeho období ve funkci se bude nést v podobném duchu jako doposud a s využíváním pravomocí tak šetřit nebude. Jak už ale bylo popsáno výše, záležet bude i na mezinárodním společenství.

## 7. Souhrn

Způsob a počet využívání bonnských pravomocí oběma VP je zaznamenán na grafu, kde jsou názorně vidět jednotlivá období. Z analýzy vyplývá, že reaktivní rozhodnutí, která jsou vyznačena červeně, nemají na systém dopad jako rozhodnutí aktivní. Reaktivní období je tak svou charakteristikou nejvíce podobné období bez užívání „bonnských pravomocí“ a vykazuje stejné problémy.

**Graf č. 1: Užívání „bonnských pravomocí“**



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: <http://www.ohr.int/decisions-of-the-high-representative>

Všechny fáze, které byly v analýze popsány splňují z pilířů konsociační demokracie nejvíce proporcionalitu, která je zakotvena v ústavách a tím zůstává zachována. Nicméně ani ta se nestala celospolečenskou hodnotou, kterou by zejména politické elity plně respektovaly a snažily se ji promítnout do svého chování. Splněna je do určité míry i segmentální autonomie, jak už ale bylo popsáno v jednotlivých částech, její míra se liší v závislosti na aktivním užívání „bonnských pravomocí“. Pokud tedy své prerogativy VP aktivně využívá i v záležitostech entit, segmentální autonomii tím narušuje, v nejvyšší míře tak byl tento pilíř dodržován v období reaktivního nebo žádného využívání „bonnských pravomocí“. Menšinové veto je užíváno až příliš často, což je způsobeno nastavením celého systému, který k tomu politiky vybízí. Tento jev lze popsat na příkladu

majetkového zákona, který přijal parlament RS, kdy si politici RS byli minimálně podruhé dobře vědomi toho, že přijatý zákon porušuje „životní zájmy“ dvou dalších konstitučních národů. Jejich cílem tak nebylo přijetí samotných změn, nýbrž využití špatného nastavení systému, který politiky za podobné chování odměňuje ve volbách. Podobně polarizujícími kroky tak politici prohlubují příkopy mezi jednotlivými etniky a upevňují si svou voličskou základnu. Velké koalice jsou v BaH především na celostátní úrovni vytvářeny, protože proporcionalita zakotvená v ústavě ani neumožňuje vytvoření vlády, která by opomíjela kterýkoliv z konstitučních národů. Neplní však funkci tohoto pilíře, elity jednotlivých subkultur z výše zmíněných důvodů nejsou ochotny se domluvit a ustoupit ze svých maximalistických požadavků. Její existence tak vede pouze k častým patovým situacím a nefunkčnosti klíčových státních institucí. Navzdory ústavám BaH i jednotlivých entit vykazujících všechny 4 hlavní prvky konsociační demokracie je tak realita značně odlišná. Negativní vlivy „vnuceného konsocialismu“ nezmenšuje ani neuzívání „bonnských pravomocí“, které naopak dává ještě větší moc do rukou nacionalistických politiků. Důležitá rozhodnutí jsou odkládána a zvyšuje se důležitost ústavních soudů, které ale nemají dostatečné prostředky, jak svá rozhodnutí vymáhat. Bez zásahů VP, tak politické elity nemají důvod respektovat pro ně nevýhodně rozhodnutí Ústavního soudu, čímž mimo jiné opět prohlubují neshody mezi jednotlivými konstitučními národy. Problémy Bosny a Hercegoviny tak nejspíše nevyřeší ani čas, který konsociační systémy potřebují, aby fungovaly správně, jelikož k existenci „vnuceného konsocialismu“ stačí samotná možnost VP do systému zasahovat. A zrušení mezinárodního dohledu by na druhou stranu podle separatistických tendencí Republiky srbské a podpory Ruska i Srbska mohlo skončit i rozpadem Bosny a Hercegoviny jako celku.

# Závěr

Bosna a Hercegovina se na první pohled jeví jako ideální místo pro rozkvět konsociační demokracie. Je to malý stát se segmentovanou společností, kterou tvoří tři konstituční národy a skupina ostatních. Její ústava i ústava dvou entit naplňují všechny čtyři pilíře konsociační demokracie, a přesto reálné fungování této země vykazuje spíše prvky toho, co A. Merdžanovič nazývá „vnucený konsocialismus“. Jinými slovy tedy neguje pozitivní prvky klasické konsociační demokracie. Nemalý vliv na tento fenomén má přítomnost vysokého představitele, který disponuje souborem pravomocí, pomocí kterých má možnost výrazně zasahovat do samotného fungování státu. Problém „vnuceného konsocialismu“ tkví v tom, že mezinárodní autorita, kterou je v Bosně VP, se kvůli zmíněným pravomocím stává součástí politického uspořádání v zemi. To vede k systému, který politickým elitám nedává potřebnou motivaci se spolu domluvit. Naopak je pro ně výhodnější stát si za svými maximalistickými požadavky a soustředit se pouze na svou subkulturu, za což jsou odměňováni výsledky voleb. Každý z vysokých představitelů však k funkci, a s ní spojenými pravomocemi, přistupoval jinak.

Proto v této práci představuji analýzu působení dvou vysokých představitelů pro Bosnu a Hercegovinu, Valentina Inzka a Christiana Schmidta v souvislosti s užíváním jejich „intervenčních prerogativů“, čímž navazuji na práci A. Merdžanoviče. Zkoumané období je vymezeno od roku 2009 do roku 2022 a samotný počet i způsob využití těchto „bonnských pravomocí“ se v daných obdobích značně liší. V souvislosti s výzkumnou otázkou se snažím přinést vysvětlení toho, jak se zmíněné odlišnosti projevují na systému konsociační demokracie v BaH, a navázat tak na koncept „vnuceného konsocialismu“.

Samotná analýza je rozdělena do pěti období v závislosti na způsobu zacházení s „bonnskými pravomocemi“, přičemž první čtyři se týkají Inzka a zbylé jedno připadá na Schmidta. Období aktivního využívání intervenčních prerogativů začíná prvními třemi lety Inzka v úřadu a opět se vrací s jeho koncem a pokračuje příchodem Schmidta. Kvůli aktivnímu užívání „bonnských pravomocí“ mají všechny zmíněné fáze velice podobný dopad na fungování politického systému s rysy konsociační demokracie v BaH. Ze čtyř základních pilířů splňují proporcionalitu, kterou zaručují ústavy. Kromě Inzkova rozhodnutí z roku 2021, které se týká BaH jako celku, se objevují i rozhodnutí zasahující do segmentální autonomie obou entit, čímž je tento pilíř narušován. Společný je pro období s aktivním užíváním i způsob a četnost užívání menšinového veta, které je díky zásahům

VP využíváno o něco méně než bez nich, jelikož přijdou dříve než samotné veto. Neplatí to však pro všechny případy a menšinové veto je stále nadužíváno. Velká koalice prakticky neexistuje a využívání speciálních pravomocí na ni nemá znatelný dopad. Díky aktivnímu využívání byly prosazeny nezbytné reformy a zákony, které přispívají lepšímu fungování státu. Fenomén „vnuceného konsocialismu“ však takové využívání pravomocí nijak nezměnilo a pro politické elity je v daném nastavení stále výhodnější neustupovat ze svých maximalistických požadavků, zneužívat nacionalistickou rétoriku a nepřistoupit na politiku kompromisu.

Podobné rysy, avšak odlišné od aktivního používání, vykazuje období reaktivní a období bez „bonnských pravomocí“. Z pilířů konsociační demokracie se nic od aktivního užívání v oblasti proporcionality neliší, ani v oblasti velké koalice, na které způsob ani počet rozhodnutí obecně nemají vliv. V oblastech menšinového veta nebo segmentální autonomie se však tyto období od aktivního liší. Segmentální autonomie v těchto období není narušována a společně s proporcionalitou se tak jedná o druhý pilíř, který je i v reálném fungování relativně dodržován. Menšinové veto je užíváno častěji, a zároveň se v těchto obdobích výrazně zvyšuje důležitost ústavních soudů, které jsou bez zásahů VP jedinou institucí, která může zpětně zrušit přijatý zákon.

Chování elit je principiálně stejné jako při aktivním užívání „bonnských pravomocí“, jelikož VP je stále součástí politického uspořádání v zemi. Politické elity ale postupně testují, kam až mohou se svými návrhy a požadavky zajít a hledají hranici, kdy se VP opět rozhodne zasáhnout, čímž se stále stupňuje nacionální rétorika i orientace na vlastní konstituční národ. Klíčové instituce se zároveň často nacházejí v patové situaci, ze které je bez zásahu VP a vůle politických elit nemožné se dlouhodobě dostat. V takovém nastavení pak nejsou přijaty důležité zákony či reformy, které alespoň částečně přispívají k lepšímu fungování státu. Jak vyplývá z analýzy, tak tato období nijak nezmenšují negativa, která s sebou nese „vnucený konsocialismus“, nevyužívání „bonnských pravomocí“ aktivním způsobem naopak existenci tohoto fenoménu ještě zvětšuje. Nedochází zde k přenesení větší politické zodpovědnosti na politické elity, a jedná se tak o potvrzení závěrů Merdzanoviče, že k přítomnosti „vnuceného konsocialismu“ stačí pouhá existence intervenčních prerogativů.

Přítomnost mezinárodní autority v BaH tak zásadním způsobem ovlivňuje tamní politický systém s rysy konsociační demokracie. Možnost VP zasahovat do chodu země, za pomoci „bonnských pravomocí“ ze systému konsociační demokracie, vytváří systém „vnuceného

konsocialismu“. Další vývoj BaH tak bude značně záležet na mezinárodním společenství, kterému se VP zodpovídá. Ovšem problém „vnuceného konsocialismu“ s největší pravděpodobností nevyřeší ani čas a dokud bude VP disponovat „bonnskými pravomocemi“, tak nezáleží, jakým způsobem nebo jak často je bude využívat, jelikož fenomén „vnuceného konsocialismu“ bude přetrvávat.



## Summary

At first glance, Bosnia and Herzegovina (BiH) appears to be an ideal place for consociational democracy to flourish. It is a small state with a segmented society made up of three constituent nations and a group of Others. Its constitution and the constitution of the two entities fulfil all four pillars of consociational democracy, and yet the real functioning of the country has more elements of what A. Merdžanović calls 'imposed consociationalism'. In other words, it negates the positive elements of classical consociational democracy. The presence of the High Representative (HR) who has set of powers that enable him to interfere significantly in the very functioning of the state has a considerable influence on this phenomenon. The problem with 'imposed consociationalism' is that the international authority, which in Bosnia is the HR, becomes part of the political order in the country because of these powers. This leads to a system that does not give political elites the necessary incentive to get along. On the contrary, it is more profitable for them to stand by their maximalist demands and focus only on their subculture, for which they are rewarded by the results of the elections. Each of the HRs, however, has approached the position, and the powers that come with it, differently.

Therefore, in this paper, I present an analysis of the performance of the two High Representatives for Bosnia and Herzegovina, Valentin Inzko and Christian Schmidt, in relation to the use of their "interventionist prerogatives", building on the work of A. Merdžanović. The period under review is defined as 2009 to 2022, and the actual number and manner of use of these 'Bonn powers' varies considerably between the periods. In the context of the research question, I try to provide an explanation of how the differences mentioned above manifest themselves in the system of consociational democracy in the BiH, thus building on the concept of "imposed consociationalism".

The analysis itself is divided into five periods depending on how the "Bonn powers" are treated, with the first four relating to Inzko and the remaining one falling to Schmidt. The period of active use of the interventionist prerogatives begins with Inzko's first three years in office and returns with the end of his term and continues with the arrival of Schmidt. Because of the active use of the "Bonn powers", all the phases mentioned above have a

very similar impact on the functioning of the political system with features of consociational democracy in the BiH. Of the four basic pillars of the consociational democracy, the Bosnian system meets the proportionality guaranteed by the Constitution. In addition to the Inzko decision of 2021, which concerns the BiH as a whole, there are also decisions affecting the segmental autonomy of the two entities, thus undermining this pillar. Common to the period of active use is the manner and frequency of the use of the minority veto, which is used slightly less than without due to the interventions of the HR, as they come earlier than the veto itself. However, this is not true for all cases and the minority veto is still overused. The grand coalition is virtually non-existent, and the use of special powers has no discernible impact on it. Through active use, necessary reforms and laws have been pushed through that contribute to a better functioning of the state. However, the phenomenon of 'imposed consociationalism' has not been altered by such use of powers and it is increasingly advantageous for the political elites in this setting not to back down from their maximalist demands, to abuse nationalist rhetoric and not to accept the politics of compromise.

Similar features, but distinct from active use, are exhibited by the reactive period and the period without 'Bonn powers'. Of the pillars of consociational democracy, nothing differs from active use in the area of proportionality, nor in the area of grand coalition, which is generally unaffected by the manner or number of decisions. In the areas of minority veto or segmental autonomy, however, these periods differ from active use. Segmental autonomy is not undermined in these periods and, together with proportionality, is thus a second pillar that is relatively respected even in actual operation. The minority veto is used more frequently, and at the same time the importance of the constitutional courts increases significantly during these periods, as they are the only institution that can retroactively overturn a law passed without the intervention of the HR.

The behaviour of the elites is fundamentally the same as during the active use of 'Bonn powers', as the HR is still part of the political set-up in the country. However, the political elites are gradually testing how far they can go with their proposals and demands, looking for the threshold at which the HR will again decide to intervene, thus increasing the nationalist rhetoric and orientation towards their own constitutional nation. At the same time, key institutions often find themselves in a stalemate from which it is impossible to break in the long term without the intervention of the OHR and the will of the political

elites. In such settings, important laws or reforms that contribute at least in part to the better functioning of the state are then not enacted. As the analysis shows, these periods do not in any way diminish the negatives that "imposed consociationalism" entails; on the contrary, the non-use of "Bonn powers" in an active way increases the existence of this phenomenon. There is no transfer of greater political responsibility to the political elites, and it is thus a confirmation of Merdžanović's conclusions that the mere existence of interventionist prerogatives is sufficient for the presence of 'imposed consociationalism'.

# Zdroje

## Použitá literatura

Almond, G.A. (1956) 'Comparative Political Systems', *The Journal of Politics*, 18(3), pp. 391–409. Dostupné na: <https://doi.org/10.2307/2127255>.

Balić, L. and Izmirlija, M. (2013) 'Consociation in Bosnia and Herzegovina: Practical implementation of the theoretical principles', *South-East European Journal of Political Science*, 1(3), pp. 121–134.

Bauerová, H. (2013) *Bosna a Hercegovina jako konsociační demokracie: analýza aplikovatelnosti Lijphartova modelu*. Praha: Metropolitan University Prague Press.

Daalder, H. and Powell, G.B. (1974) 'The Consociational Democracy Theme', *World Politics*. Edited by L. Huyse et al., 26(4), pp. 604–621. Dostupné na: <https://doi.org/10.2307/2010104>.

Dijkstra, G.S.A. and Raadschelders, J.C.N. (2022) 'THE HIGH REPRESENTATIVE IN BOSNIA-HERZEGOVINA: The Unusual Institutional Arrangement of a Non-Authoritarian, Yet Controlled, Democracy', *World Affairs*, 185(2), pp. 285–311. Dostupné na: <https://doi.org/10.1177/00438200221087971>.

Gilbert, A. (2017) 'The Limits of Foreign Authority: Publicity and the Political Logic of Ambivalence in Postwar Bosnia and Herzegovina', *Comparative Studies in Society and History*, 59(2), pp. 415–445. Dostupné na: <https://doi.org/10.1017/S0010417517000093>.

Hladký, L. (1996) *Bosna a Hercegovina - historie nešťastné země*. Brno: Doplněk.

Lijphart, A. (1969) 'Consociational Democracy', *World Politics*, 21(2), pp. 207–225. Dostupné na: <https://doi.org/10.2307/2009820>.

Lijphart, A. (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press.

Merdzanovic, A. (2015) *Democracy by Decree: Prospects and Limits of Imposed Consociational Democracy in Bosnia and Herzegovina*. Berlin, GERMANY: Ibidem Verlag.

Merdzanovic, A. (2016) "'Imposed consociationalism": external intervention and power sharing in Bosnia and Herzegovina', *Peacebuilding*, 5(1), pp. 22–35. Dostupné na: <https://doi.org/10.1080/21647259.2016.1264918>.

Novák, M. (2001) *Jakou demokracii pro nové demokracie?: konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Říchová, B. (2014) *Přehled moderních politologických teorií: [empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě]*. Portál.

Sejfića, I. and Fink-Hafner, D. (2016) 'Citizens' protest innovations in a consociational system: The case of Bosnia-Herzegovina', *Teorija in Praksa*, 53, pp. 184–202.

Tulun, T.E. (2021) 'Why Should The Role Of The Peace Implementation Council And OHR Continue In Bosnia And Herzegovina?' OSF Preprints. Dostupné na: <https://doi.org/10.31219/osf.io/tuzna>.

Zaum, D. (2003) 'The Paradox of Sovereignty: International Involvement in Civil Service Reform in Bosnia and Herzegovina', *International Peacekeeping*, 10(3), pp. 102–120. Dostupné na: <https://doi.org/10.1080/13533310308559338>.

## Ústavy

Ústava Bosna a Hercegovina. Dostupné na: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20CONSTITUTION%20.pdf>

Ústava Federace Bosna a Hercegovina. Dostupné na: [https://advokat-prnjavorac.com/legislation/constitution\\_fbih.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/legislation/constitution_fbih.pdf)

Ústava Republika srbská. Dostupné na: [https://legislationline.org/sites/default/files/documents/6a/BiH\\_Constitution\\_Republic\\_Srpska\\_am2011\\_en.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/6a/BiH_Constitution_Republic_Srpska_am2011_en.pdf)

Ústavní dodatek FBaH XXXIII (2002). Dostupné na: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/FBH/HR%20DECISION%20AMENDING%20THE%20CONSTITUTION%20OF%20THE%20FBH%20149-02.pdf>

Ústavní dodatek FBaH CXI (2022). Dostupné na: [https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/2022/2022\\_HR\\_79-22.pdf](https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/2022/2022_HR_79-22.pdf)

Ústavní dodatek FBaH CXII (2022). Dostupné na: [https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/2022/2022\\_HR\\_79-22.pdf](https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/2022/2022_HR_79-22.pdf)

## Novinové články

Arslanagic, S. (2011) 'Bosnia: International Envoy Suspends Controversial Law', *Balkan Insight*, 5 January. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2011/01/05/bosnia-international-administrator-suspends-controversial-property-law/>.

BIRN (2010) 'Bosnian Serb Court Endorses Referendum Law', *Balkan Insight*, 21 April. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2010/04/21/bosnian-serb-court-endorses-referendum-law/>.

Dzaferovic, N. (2020) 'Srebrenica Genocide Denial Law Remains a Non-Starter in Bosnia', *Balkan Insight*, 29 April. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2020/04/29/srebrenica-genocide-denial-law-remains-a-non-starter-in-bosnia/>.

Dzidic, D.D., Denis (2015) 'Bosnian Serb Referendum "Violates Dayton Peace Deal"', *Balkan Insight*, 17 September. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2015/09/17/bosnia-high-representative-claims-referendum-violates-peace-agreement-09-17-2015/>.

Efendic, K. (2013) 'Bosnia ID Card Protests Raise Hopes for Change', *Balkan Insight*, 14 June. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2013/06/14/bosnia-id-card-protests-raise-hopes-for-change/>.

Evason, N. (2017) 'Bosnian culture – Religion', *Cultural Atlas*. Dostupné na: <https://culturalatlas.sbs.com.au/bosnian-culture/bosnian-culture-religion#bosnian-culture-religion>

Jukic, E.M. (2011) 'Vjekoslav Bevanda To Be Named Bosnian PM', *Balkan Insight*, 29 December. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2011/12/29/vjekoslav-bevanda-to-be-the-new-bosnian-pm/>.

Jukic, E.M. (2012a) 'Bosnia: Early Promises Give Way to Disillusion', *Balkan Insight*, 27 December. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2012/12/27/bosnia-year-of-dashed-promises/>.

Jukic, E.M. (2012b) 'Bosnian Croat Parties Back Dodik-Lagumdzija Deal', *Balkan Insight*, 15 November. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2012/11/15/bosnian-croats-supported-dodik-lagumdzija-deal/>.

Kovacevic, D. (2021) 'Bosnian Serbs State Price For Accepting New High Representative', *Balkan Insight*, 27 May. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2021/05/27/bosnian-serbs-state-price-for-accepting-new-high-representative/>.

Kurtic, A. (2022a) 'Dodik Slates Bosnian Court Ruling Against Republika Srpska Property Law', *Balkan Insight*, 22 September. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2022/09/22/dodik-slates-bosnian-court-ruling-against-republika-srpska-property-law/>.

Kurtic, A. (2022b) 'Bosnia's International Overseer Orders State to Fund Elections', *Balkan Insight*, 7 June. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2022/06/07/bosnias-international-overseer-orders-state-to-fund-elections/>.

Kurtic, A. (2022c) 'Bosnia Elects New Leaders as OHR Imposes New Election Rules', *Balkan Insight*, 2 October. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2022/10/02/bosnia-voted-new-leadership-as-peace-envoy-imposed-new-election-rules/>.

Kurtic, A. (2022d) 'Bosnia's Constitutional Court Rejects Appeal to Suspend Election Law', *Balkan Insight*, 2 December. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2022/12/02/bosnias-constitutional-court-rejects-appeal-to-suspend-election-law/>.

Latal, K.P., Srecko (2015) 'Bosnian Serbs Set Date for Controversial Referendum', *Balkan Insight*, 25 September. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2015/09/25/bosnian-serbs-set-date-for-disputed-referendum-09-25-2015/>.

Latal, S. (2009) 'Bosnian Serb Challenge Abolished', *Balkan Insight*, 22 June. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2009/06/22/bosnian-serb-challenge-abolished/>.

Omerovic, N.K., Azra Husaric (2021) 'Bosnian Genocide Denial Ban Pleases Survivors, Angers Serbs', *Balkan Insight*, 23 July. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2021/07/23/bosnian-genocide-denial-ban-pleases-survivors-angers-serbs/>.

Parish, M. (2009) 'Republika Srpska: After Independence', *Balkan Insight*, 19 November. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2009/11/19/republika-srpska-after-independence/>.

Rose, E. (2017) 'Bosnian Serbs Suspend Contact with High Representative', *Balkan Insight*, 12 January. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2017/01/12/bosnian-serb-government-breaks-communications-with-high-representative-01-12-2017/>.

Sarajevo Times (2021) 'Russia has returned the Appointment of a new High Representative to the Beginning', *Sarajevo Times*, 14 February. Dostupné na: <https://sarajevotimes.com/russia-has-retuned-the-appointment-of-a-new-high-representative-to-the-beginning/>

Toè, R. (2016) 'Constitutional Court Ruling Adds to Bosnia's Turmoil', *Balkan Insight*, 4 February. Dostupné na: <https://balkaninsight.com/2016/02/04/constitutional-court-reform-causes-stir-in-bosnian-parliament-02-04-2016/>.

## **Rozhodnutí VP**

Rozhodnutí VP (2009a). Dostupné na: <http://www.ohr.int/decision-repealing-the-conclusions-of-the-republika-srpska-national-assembly-no-01-78709-and-no-01-78809-adopted-on-14-may-2009-2/>

Rozhodnutí VP (2009b). Dostupné na: <http://www.ohr.int/decision-further-extending-the-mandate-of-an-international-member-of-the-high-judicial-and-prosecutorial-council-of-bosnia-and-herzegovina-and-appointing-sven-marius-urke-to-carry-out-such-mandate-2/>

Rozhodnutí VP (2011). Dostupné na: <http://www.ohr.int/order-suspending-the-application-of-the-law-on-the-status-of-state-property-situated-in-the-territory-of-republika-srpska-and-under-the-disposal-ban-2/>

Rozhodnutí VP (2021). Dostupné na: <http://www.ohr.int/hrs-decision-on-enacting-the-law->

[on-amendment-to-the-criminal-code-of-bosnia-and-herzegovina/](#)

Rozhodnutí VP (2022a). Dostupné na: <http://www.ohr.int/decision-enacting-amendments-to-the-constitution-of-the-federation-of-bosnia-and-herzegovina-3/>

Rozhodnutí VP (2022b). Dostupné na: <http://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-the-temporary-prohibition-of-disposal-of-state-property-of-bosnia-and-herzegovina/>

Rozhodnutí VP (2022c). Dostupné na: <http://www.ohr.int/order-suspending-the-application-of-the-law-on-immovable-property-used-for-functioning-of-public-authority/>

Rozhodnutí VP (2022d). Dostupné na: <http://www.ohr.int/decision-enacting-the-decision-on-approving-the-allocation-of-funds-for-the-purpose-of-covering-expenditures-related-to-the-2022-general-elections-in-bosnia-and-herzegovina/>

Rozhodnutí VP (2022e). Dostupné na: <http://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-8/>

ÚVP, Rozhodnutí VP. Dostupné na: <http://www.ohr.int/decisions-of-the-high-representative/>

## **Ostatní**

Bonnské závěry PIC. Dostupné na: <http://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/?print=pdf>

DANI (2000). Dostupné na: <http://www.ohr.int/the-high-representative-discusses-protectorate-in-dani-2/>

Daytonská mírová dohoda. Dostupné na:

<https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf>

*Ministries*. Dostupné na:

<https://vijeceministara.gov.ba/ministarstva/default.aspx?langTag=en-US>

Statistika.ba (2013). Dostupné na: <http://www.statistika.ba/>



Tiskové prohlášení VP (2021). Dostupné na: <http://www.ohr.int/high-representative-valentin-inzko-introduced-today-amendment-to-the-bh-criminal-code/>

Vláda BaH (2023). Dostupné na:

<https://vijeceministara.gov.ba/ministarstva/default.aspx?langTag=en-US>