

Administrativně-územní model mnohonárodního státu na příkladu Bosny a Hercegoviny

Mgr. Miloš Fňukal, Ph.D., Mgr. Pavel Sedlák

Katedra geografie
Katedra geoinformatiky
Přírodovědecké fakulty Univerzity Palackého,
tř. Svobody 26, 771 46 Olomouc,
e-mail: fňukal@prfnw.upol.cz, sedlak@prfnw.upol.cz



Úvod

Současný politicko-správní systém Bosny a Hercegoviny je podobný, kterému mu vládla Daytonská mírová smlouva (1995) a rozhodnutí arbitrážního tribunálu pro Brčko (1999) je naprosto unikátní. Jde o pokus kompromisně uspořádat vztahy mezi třemi etnickými skupinami, které mezi sebou 3 roky vedly občanskou válku.

Historické pozadí

Pro stabilitu Bosny a Hercegoviny, ale i jejího širšího území, měly vždy klíčovou roli vztahy mezi třemi etnickými resp. náboženskými skupinami, které žijí na jejím území, tj. Srby, Chorvaty a Bosňáky (Muslimy) a Balkán a přes dlouhodobé soupeření Srbska a Chorvatů o její ziskání pro svoji národní ideu se mnohonárodní charakter země až do počátku 90. let neprojevil v jejím státoprávním uspořádání. V uvedeném období byla Bosna a Hercegovina součástí širších státních celků (1878-1918 Rakousko-Uherska, 1941-1943 Jugoslávie, 1941 - 1945 Nezávislosti státu Chorvatsko a od roku 1945 obnově Jugoslávie), pro které bylo prováděním problémem řešení chorvatsko-srbšského napětí, nikoliv bosenský specifický.

Jako kompromisní řešení srbsko-chorvatského sporu o vzájemné rozhraní byla územní celistvost a unitární charakter Bosny a Hercegoviny zachován i v komunistické Jugoslávii, která se probírala za federaci národních států resp. federaci národů. Bosenská ústava probírala Srby, Chorvaty a později i Muslimy za "konstituitivní národy", tj. definovala republiku jako unitární národní stát tří národů, čímž byl odstraněn tlak na jejich územní autonomii.

První konstrukce tří konstituitivních národů se projevovala jako značné problematická v průběhu rozpadu Jugoslávie, kdy se politické reprezentace jednotlivých národů rozhodly reagovat na probíhající vývoj rozpadem, vzájemně neslučitelnými způsoby; neexistoval totiž mechanismus, jak v takovém případě postupovat.

Předání Muslimů a Chorvatů až v roce 1990 jednoznačně preferovali odchod z Jugoslávie, zatímco srbské politické činnosti byli zachováni. Obě strany k dohodě dospěly postupem v prosinci 1991 referendem mezi bosnokohercegovinskými Srby, 2. 1. 1992 oficiální referendum o nezávislosti, kterého se však účastnilo pouze Chorvaté i Muslimové.

Pod nátlakem EU probíhala na počátku roku 1992 jednání zástupců tří konstituitivních národů o uspořádání postřehů v republice. Předpokládalo se, že Bosna a Hercegovina bude usřízná za nezaujatých států až po principálním souhlasu všech etnik o jejím osudu. Muslimská reprezentace při těchto jednáních prosazovala zachování dosavadního stavu, tj. unitárního státu, s poukazem na nemožnost vylčení v tak etnicki smíšené republice národnostně homogenní oblasti (pravdě je, že v případě Muslimů, kteří obývali hlavně města, by to bylo prakticky nemožné). Dlouhodobým cílem Chorvatů i Srbů byla přízeň integrace do svých národních států (zřejmě si lze představit, že by tomu tak v prostředí vybořovaných národnostních vální nebylo), se svým seřazením v společném státě s Muslimy se proto mohli ochotni smířit pouze za předpokladu naprosto sátoprávní přestavby Bosny, která by zajistila jejich samostatnou na územním principu. Jejich postoj byl motivován zejména obavou, že při zachování současného demografického trendu by se v době následně stali pouhou národností menšinou v islámském státě, ale také snahou, aby byla Bosna snadno dělitelná podle jasně definovaných vnitřních hranic. Srbové prosazovali rozdělení republiky na pokud možno etnicky homogenní kantony. Chorvaté požadovali federalizaci země a suverénitu všech tří národů. Na konci února 1992 se v Lisabonu všechny tři strany dohodly, že Bosna a Hercegovina zůstane zachována v dosavadních hranicích a její vnitřní uspořádání bude založeno na třech národních entitách. 19. 3. 1992 byla dokonce podepsána dohoda o kantonalizaci Bosny, nikdy však nebyla realizována, protože po podpisu Chorvaté i Muslimové svůj souhlas odvolali. Ještě v průběhu jednání, 3. března 1992, vyhlásili muslimští a chorvatští poslanci parlamentu samostatnost Bosny a Hercegoviny.

Přes nespěšné jednání o vnitřním uspořádání Bosny a Hercegoviny se rada ministrů zahraničních věcí EU rozhodla tento stát 7. dubna 1992 uznat. Svým postupem chtěla zabránit zasahování jugoslávské armády na území republiky, zároveň však odstartovala pokus Srbů o definitivní secesi, který vyústil do krátké třídenní občanské války. V ní si každá z etnických skupin vytvořila vlastní ozbrojené formace kterými ovládala část teritoria republiky a příně na nich kontrolovala státní moc. Frontové linie byly až do roku 1995 poměrně stabilní, dočasně pozdě k jejich nepřítomnosti a k následně etnické homogennizaci území ovládaných jednotlivými válčícími stranami. Srbské vojsko ovládlo více než 70 % území státu, nepoměrně podíl Srbů na obyvatelstvu (31 %) byl ale všeobecně (zejména zásluhou bosňácké propagandy) přeceňován; vzhledem k výrazné územní koncentraci Bosňáků do měst kontrolovala bosňácká armáda území, na kterém žilo přibližně 82 % všech bosenských Muslimů, zatímco u Srbů byl obdobný ukazatel 50 % a u Chorvatů dokonce pouze 42 %.

Mezinárodní společenství od počátku konfliktu trvalo na nedělitelnosti Bosny a Hercegoviny v mezinárodně uznaných hranicích, tedy principu neměnitelnosti vnitrojugoslávských hranic. V průběhu konfliktu předložilo několik mírových plánů, tzv. Vance-Owenův plán (1992), který předpokládá rozdělení území Bosny na 10 národnostně homogenních kantónů (3 muslimské, 3 srbské, 2 chorvatské, 1 smíšený a Sarajevo), Owen-Stoltenbergův plán (1993), který navrhoval přetržení státu na federaci tří národních republik, mírový plán kontaktní skupiny (1994), požadující rozdělení Bosny a Hercegoviny při zachování její mezinárodněprvní subjektivitu mezi bosňácko-chorvatskou a srbskou státem. Všechny mírové plány měly společné znaky: uznání faktického stavu rozdělené země, snahu o vytvoření etnicky homogenních území a decentralizaci země, v žádném případě ne tedy zachování unitárního charakteru státu založeného na "občanském" principu. Tento přístup kritizovali během války zejména Muslimové, kteří tvrdili, že jediným cílem mezinárodního společenství by měla být obnova jednotného a multikulturního státu. Podobně bylo i stanovisko části amerických a západoevropských politologů. Pravdou ale je, že vyjednávání v podstatě neměli jinou možnost, mělo-li být jejich řešení rychlé, nemohli prosazovat koncepci naprosto citlivě a kulturní tradici válčících stran.

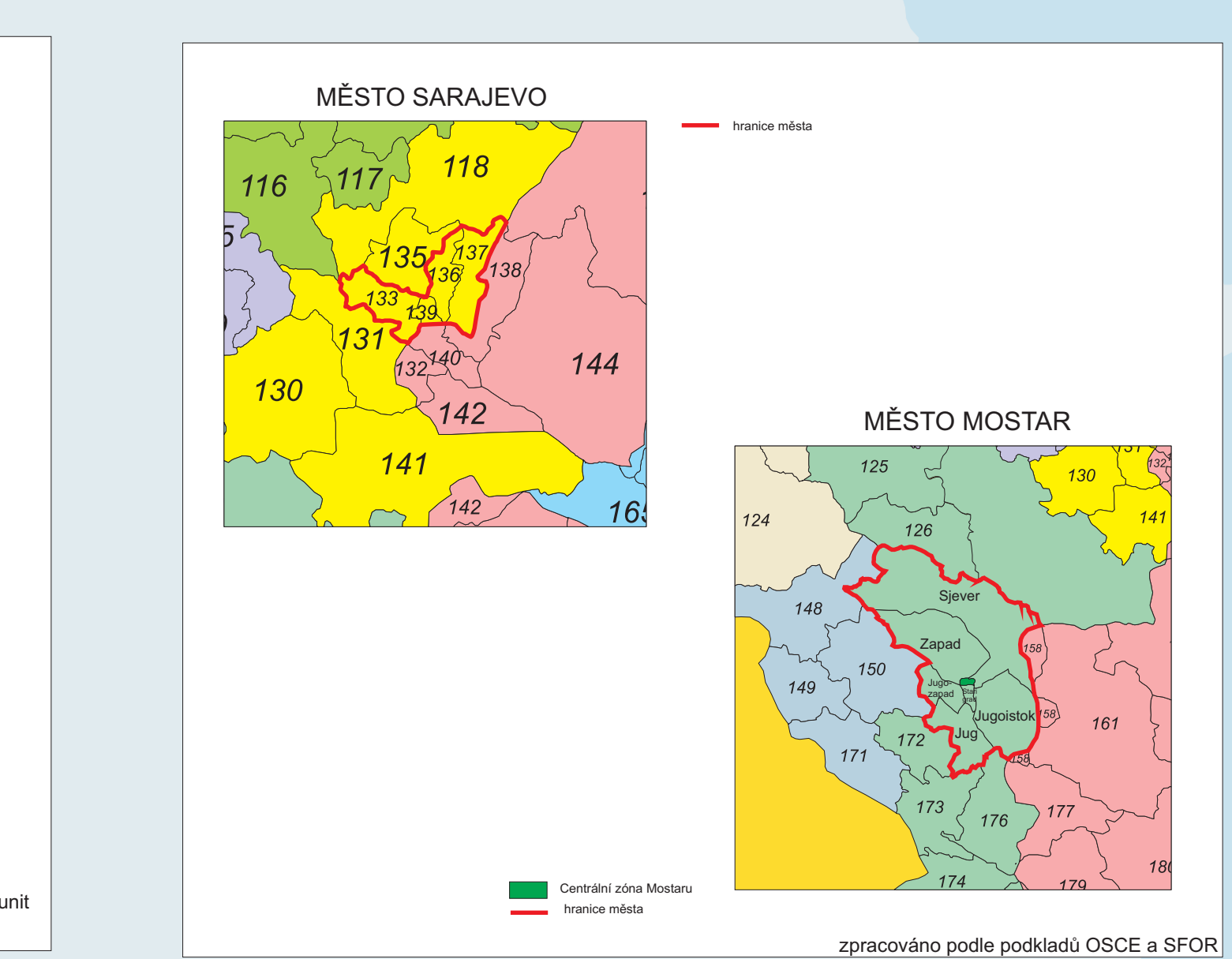
Všechny mírové iniciativy narazily na neochotu válčících stran s jejich územními klauzulemi, zejména na neochotu Srbů vykládat část obsazených území. Tím se rozhořdi přístupu na mezinárodním společenství prosazovaným model decentralizovaného státu a zachování Bosny a Hercegoviny jako subjektu mezinárodního práva teprve po změně strategické situace na bojištích v létě roku 1995. Po vojenské porážce Srbů v Chorvatsku a zapojení chorvatské armády do bojů v Bosně nebyli již schopni udržet své pozice a během několika týdnů v září 1995 se změnili jimi ovládané území až 45 % území Bosny, navíc bylo už zcela jasné, že jejich snaha o připojení k Srbům je za dané mezinárodně-politické situace nerealizovatelná.

V říjnu 1995 uzavřely bojující strany přílohu a v dech 1. - 21. 11. probíhala pod americkou patronací jednání mezinárodní Bosny a Hercegoviny. Srbska a Chorvatska v Daytonu. Američanům se obratným diplomatickým tlakem podařilo přesvědčit všechny strany, aby souhlasily s navrženým rozdělením území mezi Srby a bosňácko-chorvatskou federaci v poměru 49:51, oddělením obou území 4 km širokou demilitarizovanou zónou, poměrně složitým státoprávním uspořádáním, právem působícím na návrat do původních domovů i vojenskou asistenci v prvních letech uskutečňování mírové dohody.

K podpisu Daytonské mírové smlouvy došlo po složitých jednáních 14. 12. 1995 v Paříži. Smlouva má dva základní aspekty: územní a státoprávní. Ze státoprávního hlediska smlouva uznává existenci dvou státních útvarů, které se vytvořily během války: Republiku srbskou a Federaci Bosny a Hercegoviny (bosňácko-chorvatská federace). A nové definuje jejich 1030 km dlouhou hranici (inter-entiti boundary line (IEBL)). Mimořádně citlivou otázkou průběhu hranice v občinně Brčko nechala mírová smlouva otevřenou s tím, že o ni do 1 roku rozhodne mezinárodní arbitráž (ve skutečnosti se tak stalo až 5. 3. 1999).

Administrativní struktura Bosny a Hercegoviny

Vnitřní strukturu státu určuje ústava Bosny a Hercegoviny, která tvoří přílohu č. 4 k mírové smlouvě. Ta označuje Bosnu za jednotný stát, subjekt mezinárodního práva, který je právním nástupcem Republiky Bosna a Hercegovina v mezinárodně uznaných hranicích. V článku 1.3. modifikuje její vnitřní strukturu takto: "Bosnia and Herzegovina shall consist of two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska". Ústava nic neříká o zemi za federaci a vybírá se s přímým vymezení pojmu "entita" zároveň však považuje za ústavní vládu a parlamentem se mimo jiné kompetence v několika případech vymezovaných oblastech (zahraniční politika, mezinárodní obchod, celní politika, menšvová politika, imigraní a azylová politika, regulace dopravy a spojení mezi entitami a potírání mezinárodní a mezinárodní kriminality). Ve výlučné kompetenci entit tak zůstávají i otázky, které jsou v běžných federálních zprávách organizovanými společně, zejména obrana a ochranných orgánů, zpráva o státním rozpočtu a představení. V obou zmíněných orgánech mohou členové příslušné národnosti zabírat jakékoliv rozhodnutí, které je podle jejich názoru "destructive of a vital interest of the Bosnian, Croat or Serb people". Malá vláda (6 ministrů) je ustanovována na parlamentním principu zastupování všech konstituivních národů. Konkrétně rozhodnutí arbitrážního tribunálu pro Brčko z 5. 3. 1999 správní strukturu Bosny a Hercegoviny ještě komplikovalo. Město leží v nejužší části území srbské entity, zajišťuje kompaktnost jejího území a umožňuje spojení její západní a východní části, což také byly hlavní argumenty, o které se opíraly srbské nároky na federace. Nasupk Federace opírala své nároky na obec její etnickou strukturu před válkou a nepřítomnosti porvady výsledky etnických čístek. Arbitrážní tribunál přihlížel k oběma požadavkům a rozhodl zřítí na území předválečné obce Brčko v hranicích z 1. 1. 1991 "Brčko, Distrikt Bosny a Hercegoviny".



Tab. 1: Správní členění Bosny a Hercegoviny (od 8. 3. 2000)

aprilová jednání (continua)	číslo (km²)	Počet obyvatel	počet jednotlivých národů (1991)	národnostní domácnost (po roce 1996)
Federace Bosny a Hercegoviny (Srbsko)	28 011	2 728 242	42,2	21,0
Republika Srbska (Brčko)	26 211	1 562 147	22,4	9,1
Brčko distrikt (Brčko)	483	97 057	44,4	20,8
Federace Bosny a Hercegoviny (Muslimy)	21 013	1 372 197	43,5	33,4

Pramen: International Management Group (2000)

Poznámka: Do rozlohy a počtu obyvatel Republiky srbské a Federace Bosny a Hercegoviny není započítána Brčko distrikt, který je její příjmová součástí.

Tab. 2: Správní členění Federace Bosny a Hercegoviny (stav k 8. 3. 2000)

kanton	typ	počet obyvatel (v tisících)	domácnostní národ (v %)
1. Bosňácko-srbský kanton (Tuzla)	B	431,7	64,8
2. Republika Srbska (Žitnjak)	SRB	261	63
3. Brčko distrikt (Brčko)	B	263,3	49,4
4. Bosňácko-srbský kanton (Goražde)	B	313,2	47,1
5. Bosňácko-srbský kanton (Zenica-Dobruša)	B	485	40
6. Bosňácko-srbský kanton (Zapadní Hercegovina)	B	318,7	42,8
7. Hercegovina-srbský kanton (Hercegovina)	ZVL	318,7	33,9
8. Hercegovina-srbský kanton (Mostar)	ZVL	430,9	26,7
9. Kanton Sarajevo (Sarajevo)	CH	1 362	39
10. Kanton 10 (Ljuta, Vitež, Varež, Široki Brijuni)	CH	1 364	50,4
Federace Bosny a Hercegoviny (Srbsko)	CH	26 011	27,8

Pramen: International Management Group (2000)

Výsvětlivky: CH – chorvatská kantona, B – bosňácká kantona, ZVL – kantona se zvláštním režimem.

Entita má naprosto rozdílnou vnitřní strukturu. První z nich, **Republika srbská (Republika srpska)**, je podle platné ústavy z 27. 3. 1992 (vyhlášena byla už 9. 1. 1992) unitárním státem srbského národa (ovšem s dvěma úředními jazyky - evakovské srbského a jekavského srbského), uspořádání druhé, bosňácko-chorvatské federace (oficiální název: **Federace Bosny a Hercegoviny (Federacija Bosne i Hercegovine)**) je podle této ústavy složená z dvou národů, Muslimů a Chorvatů totíž v únoru 1994 uzavřeli spojeníci a 18. 3. 1994 podepsali ve Washingtonu dohodu o vytvoření společného státu na území třech obcí Bosny a Hercegoviny, kde měli v době sčítání v roce 1991 Chorvaté nebo Bosňáky převažovat (t. teoreticky nárokováni 58 % území státu). Smlouva vstoupila v platnost 31. 5. 1994, až do doby realizace Daytonského mírového plánu byla ale Federace pouze formální. Současně uspořádání bylo realizováno až po volbách v roce 1996, v období války byla Federace neformálně rozdělena na území pod kontrolou chorvatských vojsk a území pod kontrolou Armády BiH.

Dle Ústavy Federace Bosny a Hercegoviny z 31. 5. 1994 je bosňácko-chorvatská federace státem chorvatského a bosňáckého národa (Srbové nemají v ústavě vůbec zmínění, dílečně se vyznaží označení "příslušníci ostatních národů"), úředními jazyky jsou chorvatština a bosensština, úředním písmem latinka. Vztahy mezi oběma konstituitivními národy jsou složitě legislativně odfedněny. Sít je podle oficiálních prohlášení federací vytvořena na územním principu, zároveň se ale úzkostlivě dbá na to, aby nebyla možná majoritace druhého etnika a všechna rozhodnutí federálních orgánů, které se týkají "vitalních zájmů" některého národa vyžadují souhlas poslanců obou národností.

Federace Bosny a Hercegoviny se skládá z 10 kantónů (bosňácký *kanton*, chorvatský *županija*, které se členi přímo na obce (*općina*). Odstavce V.1.2.1. a V.1.2.2. ústavy rozdělení obce na 2 kategorie: obce, jejichž většinou národ je totožný s většinou národem kantónu, a obce, jehož většinou obyvatelstvo je odlišné od majorit v kantónu jako celku (na obce druhého typu je kantón povinen v případě jejich zájmu přemíst své působnosti v taxativně vymezených oblastech - např. v vzdálených, kulturně, cestovním ruchu a pod.). Do jiné míry lze hovořit o autonomii, resp. právu na autonomii, některých obcí v rámci jednotlivých kantónů. Tato úprava vycházela z chápání kantónů jako národních kvazi-států jednoho národa a zajišťovala příslušníkům chorvatského nebo bosňáckého menšiny právo na územní autonomii. V současnosti tomuto pravdu vyhávají pouze 3 chorvatské obce v (bosňáckém) Zemko-dobrojském kantónu, v případě masového návratu upředklá by se ale jejich počet rozšířil.

Částečnou modifikací tohoto systému přinesl první doplněk ústavy, přijatý v souvislosti s obtížemi při konstituování kantónů 6 a 7. Dodatek je prohlášen za kantony se zvláštním režimem (*ustava o posebnim režimu*). V těchto kantónech byl zaveden systém ozdravných zájmů obou etnik podle federálního vzoru, tj. de facto v nich byly prohlášeny obě národnosti za konstituitivní. Část kompetenci kantónů (zejména školství) byla přenesena přímo na obce a podle federálního vzoru byla také upravena struktura kantónálních vlád a úřadů předsedy kantónu (proponer systém, rotace předsedu a pod.). Běžně se proto dělí kantony na chorvatské, bosňácké a smíšené.

Nejúžší složkou veřejné správy je v obou entitách obec (chorvatsky a bosňácky *općina*, srbsky *opština*). Jejich systém v podstatě přetrvává v podobě, jakou měl v Jugoslávii. V 80. letech se počet bosenských obcí ustálil na 109, řada z nich však byla prorůna mezinárodními hranicemi a rozdělena, v době občanské války v dubnu 2000 jich tak existovalo už 146. Jejich systém není příliš vyhovující, zejména v případě rozdělených obcí, které mají mimo jiné rozdílné typy zastupitelstev. V roce 1991 počtem 61 obyvatel, Srpski Mostar 153 obyvatel v třech vzájemně oddělených částech a pod.). K plánovanému novému vymezení obcí ale dosud nedošlo z obav, že by tento krok, zejména ve Federaci, ještě prohloubil etnické rozdělení země, protože město by bylo homogennější.

Ve federaci byla v roce 1995 vytvořena další "jednotka lokální správy a samosprávy" město (*grad*). Město je v ústavě Federace definováno jako "území dvou a více obcí, které jsou urbanisticky a územně provázané"; jeho samospráva pak má v kompetenci ty záležitosti, které jsou důležité pro město jako funkční jednotku celku. Na základě této úpravy byla za město prohlášena bývalá obec Mostar, která byla rozdělena na 6 etnicky homogenních obcí a "centrální zónu", která je spravována přímo volenou městskou radou. Druhým městem je Sarajevo, sdružující 4 obce (na rozdíll od Mostaru je sarajevské městská rada volena nepřímou občanskou radou).

Hodnocení závěry

Daytonský správní model Bosny a Hercegoviny se snaží vytvořit kompromis mezi snahou o zachování Bosny jako subjektu mezinárodního práva a touhou národů, které jí obývají, po největší samostatnosti. Musel zabezpečit rovnoprávnost 3 konstituitivních národů a dvou entit. Jeho tvůrčí zvořil velmi nevyzrálý model vytváření decentralizovaného státu, skládající se ze dvou entit, z nichž jedna je sama organizována jako federace 10 kantónů s rozdílnými pravomocemi, zatímco druhá je unitárním celkem. Entity se navíc částečně územně překrývají. Důsledkem této snahy bylo vytvoření nepřehledného systému politických institucí organizovaných na základě etnického klíče s cílem ochrany "vitalních zájmů" jednotlivých konstituitivních národů.

To, že na tento plán všechny strany přistoupily, bylo nejen výsledkem tlaku mezinárodního společenství, ale hlavně strategické zrány síl na bojištích a morální i skutečnosti, že Daytonský mír se ze všech mírových plánů nejvíce odvíjel od předválečné etnické složení a nejvíce respektoval skutečné výsledky války (např. přiznal Srbům Srbsienku a Zepu), tj. poprvé rozdelil Bosnu na kompaktní jednotky, které jsou (případně by mohly být) schopny relativně samostatné existence.

Územní aspekty Daytonského mírové smlouvy byly realizovány v březnu 1996, politické se značnými obtížemi až po prvních poválečných volbách 14. 9. 1996 (první obecní volby byly po řadě odkládány provedeny až v říjnu 1997). Přes konstrukce mírové smlouvy Bosny v podstatě zůstává i nadále složena z obtížně spolupracujících etnicky homogenních oblastí. Je zřejmé, že hlavním politickým státem není příjmi jednotek národnostních společenství, ale vnější tlak. Nemůžeme hodnotit funkčnost bosenského státoprávního modelu, protože je dosud realizován v podmínkách neformálního mezinárodního protektorátu, ve který se vyvinul úřad vysokého komisaře. Ten byl pověřen (vedle Vysokého komisaře OSN pro upřekřkly). Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Mezinárodního soudního dvora pro bývalou Jugoslávii a dalších) na základě Daytonské mírové smlouvy "implementace civilních aspektů smlouvy" postupně ale získal "Full authority in cases where leaders never obstructing peace implementation" (viz http://www.obrinti.org), což mu umožňuje přijímat samostatně zákonické normy i odvolávat volené funkcionáře a tím zajišťovat fungování státu.

Za hlavní nedostatky státoprávního uspořádání Bosny lze považovat jeho asymetričnost (Srbové mají entitu, Chorvaté ne), složitost (14 zákonodárných orgánů a vlády), snadnou možnost blokování (systém "vitalních zájmů") a neovněnost nestandardního řešení, jisté však je, že za současnou situací nemá alternativu.

Vzhledem k tomu, že Bosna a Hercegovina díky etnickým čístkám zem, která je snadno dělitelná, nadpoloviční většinu obyvatel tvoří příslušníci národů, které mají své vlastní národní státní útvary v sousedství a navíc vztahy jednotlivých etnik jsou poznamenány špatnými historickými zkušenostmi, zůstává nadále budoucnost Bosny a Hercegoviny mimořádně problematická. To ovšem platí pouze do chvíle, dokud bude mezinárodní společenství trvat na další existenci Bosny jako státu. Myšlim, že není příliš provokativní otázka, jestli to, co bylo vytvořeno je skutečně kvalitnější a výhodnější, než rozdělení země mezi sousedy.

