

Dr hab. Jędrzej Paszkiewicz, prof. UAM  
Instytut Historii UAM  
Poznań, ul. Umultowska 89d  
61-614 Poznań.

Poznań, 18 maja 2017 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Mateusza Fiszera

*pt. Reforma konstytucyjna jako fundament budowy pozycji Bośni i Hercegowiny  
na arenie międzynarodowej*

Mimo dynamicznego rozwoju literatury politologicznej i publicystyki, poświęconych współczesnym przekształceniom systemowym w republikach z postjugosłowiańskiej części Bałkanów, dotychczas nie doczekaliśmy się kompetentnej publikacji naukowej, przedstawiającej w sposób kompleksowy i wyczerpujący złożoną problematykę zmagania ustrojowych w ramach Bośni i Hercegowiny (BiH), którą nadal uznaje się za „państwo postkonfliktowe”. Próbę wypełnienia tej luki w sprawach odnoszących się do materii konstytucyjnej, a także międzynarodowego kontekstu rozwiązań i przemian ustrojowych, podjął mgr Mateusz Fiszera. Jego rozprawa doktorska, przedstawiona do recenzji, została napisana w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierunkiem prof. dr hab. Marka Bankowicza.

Autor zmierzył się ze złożonym, wieloaspektowym wyzwaniem badawczym. Charakterystykę spraw konstytucyjnych BiH determinują zarówno kwestie wewnętrzne, takie jak skomplikowany skład etniczny państwa czy bagaż krwawego konfliktu zbrojnego z pierwszej połowy lat 90. XX wieku, jak i sprawy o wydźwięku zewnętrznym, dotyczące zaangażowania sił międzynarodowych w implementację postanowień traktatu pokojowego z Dayton (1995). Z reguły w realiach współczesnej demokracji parlamentarnej konstytucja jest rezultatem długotrwałych działań prawnych i politycznych, zmierzających do przyjęcia rozwiązań, które powinny odpowiadać interesom najważniejszych grup w państwie. W przypadku BiH ustawa zasadnicza nie posiada takiej legitymizacji. Po pierwsze jest rezultatem międzynarodowego porozumienia pokojowego, wynegocjowanego przez polityków nie zawsze bezpośrednio związanych z miejscowym establishmentem politycznym, przy współdziałaniu mocarstw oraz instytucji międzynarodowych. Po drugie, dokument ten nie

został przegłosowany ani przez główne ciała legislacyjne państwa, ani w ogólnopństwowym referendum konstytucyjnym.

Zdaniem Autora recenzowanej pracy, zagadnienie reformy konstytucyjnej w BiH obejmuje wszystkie najważniejsze problemy związane z funkcjonowaniem tego państwa. W kontekście wewnętrznym wiąże się to z podziałem kraju i społeczeństwa wedle kryteriów etnicznych, umacnianym przez postanowienia traktatu pokojowego. W aspekcie zewnętrznym, sprawa dotyczy realnego przygotowania struktur BiH do samodzielnego uczestnictwa w procesach integracji euroatlantyckiej. Przyjętą przez Autora tezę uważam za przekonującą. Jest to punkt wyjścia, umożliwiający rozwinięcie poszczególnych zagadnień społeczno-politycznych i ekonomicznych, które odnoszą się do skomplikowanej struktury ustrojowej postjugosłowiańskiej republiki.

Konstrukcja pracy została oparta na zamyśle stworzenia wielopłaszczyznowego obrazu współczesnej problematyki prawno-konstytucyjnej w BiH. Dominuje w niej, co zrozumiałe, charakterystyka polityczna, ale sporo miejsca Autor poświęcił kwestiom społecznym, zwłaszcza polityce etnicznej, leżącej u podstaw skomplikowanej organizacji państwa. Równie istotny aspekt rozważań tworzą kwestie międzynarodowe. Są one związane przede wszystkim z optyką Unii Europejskiej i polityką dwóch państw sąsiednich, Republiki Serbii oraz Chorwacji wobec BiH. Mniej miejsca Autor poświęca zaangażowaniu Paktu Północnoatlantyckiego w sprawy dotyczące organizacji państwa, a także zagadnieniu koordynacji działań między najważniejszymi siłami międzynarodowymi, obecnymi w BiH, w odniesieniu do poszczególnych kwestii ustrojowych państwa. Ta ostatnia kwestia przewija się w pracy, w trzecim i czwartym rozdziale, ale jest rozproszona. Autor porusza ją przy okazji opisu konkretnych spraw, np. nieudanych prób doprowadzenia do reformy konstytucyjnej.

Ponad 200-stronicowa rozprawa składa się z czterech rozdziałów, poprzedzonych wstępem oraz zakończenia. Zamieszczono w niej mapę, pięć tabel i siedem wykresów. Ważnym elementem pracy jest bibliografia, zawierająca blisko dwieście tytułów, zestawionych w sześciu grupach. Wydaje się, że Autor nie do końca przemyślał ten podział, a zwłaszcza zasadę kwalifikacji poszczególnych źródeł i opracowań do wzmiankowanych grup. Dla przykładu, Raporty Komisji Europejskiej, dotyczące stanu przygotowania BiH do spełnienia wymogów związanych z członkostwem we Wspólnocie (2013, 2014, 2015, 2016), zostały umieszczone w dziale *Akty prawne, dokumenty oficjalne oraz wyroki sądowe*, choć Autor przewidział oddzielną część na *Komunikaty, strategie i raporty*. Z kolei deklaracja, wydana w następstwie szczytu Unia Europejska – Bałkany zachodnie w Salonikach (2003),

została umieszczona w grupie komunikatów. Uważam, że na etapie przygotowywania pracy do druku należy rozważyć wprowadzenie w części źródłowej bibliografii podziału na dokumentację dotyczącą prawa krajowego BiH i organizacji międzynarodowych - międzyrządowych oraz pozarządowych.

Jako cel pracy Autor założył sobie udowodnienie, że obecna organizacja konstytucyjna BiH stanowi największą przeszkodę na drodze tego państwa ku integracji ze strukturami euroatlantyckimi i normalizacji stosunków z państwami sąsiednimi. Podjął się i przyznać trzeba, że ze sporym powodzeniem, zadania trudnego zarówno ze względów źródłowych, jak i politycznych. Dla realizacji podstawowego celu, rozpracowanego w rozdziałach drugim, trzecim i czwartym, udało się Mu zgromadzić i skrupulatnie wykorzystać zadowalającą liczbę materiałów o charakterze normatywnym, opiniodawczym, instruktażowym i sprawozdawczym. Należy podkreślić, że w pracy Autor korzysta z wyselekcjonowanych anglo- i polskojęzycznych publikacji naukowych oraz prasowych. Całkowicie pomija opracowania w językach południowosłowiańskich, używanych na terenie BiH, co należy uznać za mankament recenzowanej pracy. Odbija się on na niedostatecznej prezentacji opinii miejscowego środowiska naukowego i negatywnie rzutuje na odbiór tych partii tekstu, gdzie Autor przedstawia optykę establishmentu politycznego oraz opinii publicznej z BiH na kwestie konstytucyjno-ustrojowe. Powyższe sprawy są referowane najczęściej w oparciu o relacje obserwatorów spoza kręgów nauki i polityki bośniackiej. Z pewnością, sięgnięcie po teksty autorstwa bezpośrednich uczestników sceny politycznej wzbogaciłoby i zniuansowałoby prezentowany obraz<sup>1</sup>.

Wśród metod badawczych, zastosowanych przez Autora dominuje metoda analityczna z elementami metody porównawczej, oparta na interpretacji wyselekcjonowanych tekstów prawnych oraz publikacji naukowych, przeważnie o charakterze politologicznym. W poszczególnych partiach tekstu jest ona powiązana z kryterium chronologicznym, które Autor zastosował w odniesieniu do opisu dziejów BiH (podr. 1.1), prób reformy systemu konstytucyjnego (podr. 3.1) i kalendarium stosunków między BiH a Unią Europejską w kontekście polityki poszerzenia Wspólnoty (podr. 4.1). Dwa pierwsze rozdziały mają charakter wprowadzający do zasadniczej problematyki pracy, stąd ich w większości

---

<sup>1</sup> W odniesieniu do analiz politologicznych, polecić można teksty autorstwa specjalistów z BiH i Chorwacji, opublikowane w czasopiśmie naukowym „Političke analize”, 2014, nr 1, pod zbiorczym tytułem *Konstitucionalna reforma u Bosni i Hercegovini*.

informacyjny i pogładowy charakter. W rozdziałach trzecim i czwartym, zasadniczych z punktu widzenia tytułu przewodniego rozprawy, zostały opisane kwestie dotyczące dotychczasowych prób reformy ustrojowej w BiH i problemów z określeniem pozycji międzynarodowej państwa w kontekście regionalnym oraz euroatlantyckim.

Konstrukcja recenzowanej rozprawy nie budzi większych zastrzeżeń. Jest przemyślana i konsekwentna. Autor przekonująco osadza charakterystykę bośniackiej problematyki konstytucyjnej i ustrojowej w szerokim kontekście problemowym. I tak, w rozdziale pierwszym przedstawia On uwarunkowania historyczne, związane z dziejami Bośni oraz BiH, ze szczególnym naciskiem na proces formułowania i zawartość traktatu pokojowego z Dayton (1995). Następnie prezentuje dane na temat struktury etniczno-religijnej w republice, charakteryzuje główne ugrupowania partyjne i krótko opisuje najważniejsze cechy gospodarki kraju. Rozdział pierwszy ma charakter opisowy, co wynika z konieczności przybliżenia czytelnikowi skomplikowanego tła, leżącego u podstaw problemów z określeniem obecnego systemu państwowego BiH. Z drugiej strony jednak, zamiast opisywać poszczególne okresy w dziejach politycznych, począwszy od starożytności, Autor powinien raczej skupić uwagę na procesie kształtowania się prawnej odrębności regionu, zwłaszcza w ramach struktur jugosłowiańskich w okresie po II wojnie światowej<sup>2</sup>.

Z dużą kompetencją i samodzielnością w konstruowaniu tekstu napisane zostały kolejne rozdziały recenzowanej rozprawy. Odnosi się wrażenie, że zamieszczona w nich treść jest przemyślana, a niekiedy zawiera też elementy ostrożnej polemiki. I tak, w rozdziale drugim Autor kontynuuje opis państwa, tym razem pod kątem podziału terytorialnego i związanych z tym konsekwencji prawno-politycznych. Z tego trudnego zadania wychodzi On zwycięsko. Podaje konkretne, pogładowe informacje o poszczególnych instytucjach władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej szczebla centralnego, a także związanych z tzw. entitetami oraz dystryktem Brczko. Dobrze wpada charakterystyka instytucji administracji międzynarodowej w BiH, choć w moim przekonaniu w tytule podrozdziału o Wysokim Przedstawicielu należało uwypuklić międzynarodowy charakter tego urzędu, zamiast charakteryzować go w kategoriach istotnego rozwiązania ustrojowego (podr. 2.5.1.). Zabieg ten pozwoliłby uwypuklić wątpliwości co do umocowania stanowiska Wysokiego Przedstawiciela w całokształcie systemu politycznego BiH, o czym zresztą Autor wspomina

---

<sup>2</sup> Obszerna bibliografia prac naukowych o historii prawno-politycznej BiH: *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Monografija PSBiH*, red. Lejla Tafro-Sefić, Sarajevo 2010.

we wspomnianym podrozdziale. Pewne wątpliwości dotyczą także zasadności umieszczenia rozważań o charakterze teoretycznym, dotyczących klasyfikacji systemu ustrojowego BiH pod koniec rozdziału (podr. 2.8.). W moim przekonaniu powinny one znaleźć się raczej na początku. Stanowiłyby wówczas dobry punkt wyjścia dla charakterystyki konkretnych rozwiązań w BiH.

W rozdziale trzecim dominują rozważania o nieskutecznych próbach reformowania podstawowych kwestii ustrojowych w BiH. Autor trafnie uchwycił główne przesłanki, przemawiające za podjęciem działań w tym kierunku, na szczeblu centralnym, na poziomie entitetów i przy współdziałaniu przedstawicieli sił międzynarodowych. Przekonująco i poprawnie scharakteryzował on okoliczności uniemożliwiające realizację projektowanych reform. Interesujący wątek towarzyszy istotnemu w tej kwestii zaangażowaniu sił międzynarodowych w próby osiągnięcia konsensusu między poszczególnymi środowiskami politycznymi. Działalność na tym polu Wysokiego Przedstawiciela, a także dyplomatów z NATO i Unii Europejskiej jest pokazana w kontekście niemożności przeforsowania rozwiązań mogących powstrzymać stopniowy rozpad państwa. W oparciu o lekturę tego rozdziału czytelnik może odnieść wrażenie, że trudno myśleć z optymizmem o perspektywach reformy ustrojowej BiH. Przede wszystkim jest ona sabotowana przez najważniejsze środowiska polityczne w kraju, które prezentują odmienny stosunek do istniejących rozwiązań, dających nazbyt rozległe uprawnienia wspólnotom etnicznym, kosztem władz centralnych. W tym przypadku, przy opisywaniu „perypetii”, towarzyszących próbom reformowania państwa, Autor klarownie referuje skomplikowany bieg wydarzeń i zachowuje wskazany umiar w ferowaniu ocen. Jasność wyводу wzrasta dzięki tabeli zestawiającej istniejące i proponowane rozwiązania (str. 114).

W rozdziale czwartym kwestie konstytucyjne w BiH są rozpatrywane w kontekście sytuacji geopolitycznej państwa w wymiarze regionalnym i globalnym. Autor stara się ująć problematykę ustrojową w odniesieniu do perspektyw członkostwa BiH w strukturach euroatlantyckich oraz relacji z państwami sąsiednimi. W tym przypadku uwagę zwracają dysproporcje między poszczególnymi aspektami prezentowanej problematyki. I tak, tytuł rozdziału czwartego wskazuje na BiH jako główny przedmiot zainteresowania Autora, tymczasem optyka bośniacka, dotycząca perspektyw członkostwa w Unii Europejskiej jest opisywana na marginesie uwag o integracji europejskiej na Bałkanach zachodnich. Także kwestia reform konstytucyjnych w BiH, która stanowi problem przewodni recenzowanej rozprawy, ginie w sieci informacji o sprawach, które nierzadko wykraczają poza

problematykę konstytucyjno-ustrojową, określoną przez Autora we wcześniejszych rozdziałach. I tak, w podrozdziale 4.1.2. pt. *Droga Bośni i Hercegowiny do UE*, zawarty uwzględniony szeroki wachlarz problemów politycznych, prawnych i gospodarczych, poruszanych w trakcie rozmów na temat integracji BiH ze Wspólnotą. Umieszczenie opisu działań w tych kwestiach jest uzasadnione, zabrakło jednak autorskiej analizy, jaka rola i jakie miejsce należą w tych staraniach do zagadnienia reform konstytucyjnych. Paradoksalnie, w podrozdziale zatytułowanym *Relacje międzysąsiedzkie* (4.3), Autor zanadto zawęża przedmiot swojego zainteresowania do stosunków między BiH a Serbią i Chorwacją. Należy pamiętać, że w procesie integracji euroatlantyckiej BiH zwykle jest ujmowana i oceniana w kontekście kilku państw, na chwilę obecną czterech, aspirujących do Unii Europejskiej. Ukazanie międzynarodowej roli BiH w ujęciu regionalnym miałyby kapitalne znaczenie dla określenia rzeczywistej pozycji tego państwa. Dodajmy, że we wspomnianym podrozdziale 4.3, oddzielne miejsce Autor poświęca rosyjskim wpływom na sytuację w BiH (podr.4.3.3.). Szkoda, że ten ważki temat nie został ujęty w innym miejscu, w powiązaniu z opisem interesów innych mocarstw w BiH.

W zakończeniu recenzowanej pracy Autor nie przedstawia jednoznacznych wniosków co do dalszego kierunku ewolucji systemu konstytucyjnego BiH. Jest to uzasadnione, w tej kwestii istnieje bowiem za dużo znaków zapytania. Wątpliwości dotyczą pogmatwanej sytuacji wewnętrznej, złożonych stosunków w ramach elit rządzących i niedookreślonej ustrojowo roli instytucji międzynarodowych. Z recenzenckiego obowiązku zwracam jednak uwagę na konieczność doprecyzowania tytułów niektórych rozdziałów rozprawy. I tak, w rozdziale pierwszym Autor uznaje BiH za emanację kotła bałkańskiego, dając tym samym do zrozumienia, że zgodnie z ogólnie przyjętą w nauce percepcją terminu „kocioł bałkański” będzie pisał głównie o kwestiach geopolitycznych. Tymczasem w rozdziale, obok zagadnień dotyczących dziejów regionu w kontekście przemian historycznych na Bałkanach, znajdują się uwagi o zróżnicowaniu etniczno-cywilizacyjnym mieszkańców współczesnego państwa, systemie partyjnym i gospodarce BiH. Z kolei w tytule rozdziału drugiego Autor niepotrzebnie, moim zdaniem, umieszcza pytanie retoryczne o wydzwiku publicystycznym (*nieudany eksperyment wspólnoty międzynarodowej?*). Należy pokreślić, że żadne z przytoczonych powyżej sformułowań nie zostało jednoznacznie wyjaśnione w tekście pracy.

W rozprawie przeważa ton sprawozdawczy, przybliżający poszczególne rozwiązania ustrojowe w BiH w kontekście dysfunkcjonalności państwa na poszczególnych szczeblach władzy. Autor kompetentnie przedstawia struktury władz BiH w oparciu o kluczowe akty

prawne – Aneks IV i odpowiednie ustawy. Konsekwentnie stara się dystansować wobec bieżących interpretacji i zwraca uwagę czytelnika na ogólniejszy obraz. W ważnym z punktu widzenia tematu rozprawy rozdziale drugim, Autor trafnie analizuje wątpliwości dotyczące niedoprecyzowanych ram prawnych w których przyszło funkcjonować poszczególnym organom państwa. W tym kontekście interesująco wypada zwięzła charakterystyka pozycji Wysokiego Przedstawiciela (str.53). Z drugiej strony, proponuję uważniej odnieść się do interpretacji obecnych w literaturze przedmiotu, gdzie system państwowy BiH jest charakteryzowany jako hybryda, łącząca w sobie rozwiązania charakterystyczne dla suwerennego systemu państwowego i pół-protektoratu międzynarodowego<sup>3</sup>. Mam świadomość, że skrupulatne zbadanie problematyki ustrojowej pod kątem rozwiązań legislacyjnych jest wyzwaniem raczej dla specjalisty z zakresu prawa konstytucyjnego, niemniej warto zastanowić się nad tą kwestią także z politologicznego punktu widzenia, w szczególności przeanalizować zakres wpływu Wysokiego Przedstawiciela na ewolucję całokształtu ustrojowego BiH. Podobna uwaga, dotycząca uszczegółowienia niektórych spraw prawno-politycznych, odnosi się do sygnalizowanych przez Autora problemów z procedurami legislacyjnymi w centralnym parlamencie państwa (str. 64). Dalej, przy okazji lektury interesującego skądinąd opisu, dotyczącego sytuacji prawno-politycznej w Mostarze (podr. 2.7), która zdaniem Autora stanowi „typowy” przykład rozwiązań aplikowanych na gruncie BiH pod presją międzynarodową, zabrakło odniesienia do statusu wspólnot terytorialnych w innych częściach kraju, chociażby w Sarajewie. Autor nie wyjaśnia, dlaczego wybrał właśnie przykład Mostaru i w jakim zakresie ilustruje on ogólniejsze prawidłowości, dotyczące funkcjonowania systemu ustrojowego BiH. Ponadto zalecałbym rozwinięcie charakterystyki terminów, funkcjonujących w literaturze przedmiotu na określenie ustroju BiH, w recenzowanej rozprawie przywołanych na str. 103–104. Skrupulatniejsze wyjaśnienie fachowej terminologii typu konfederacje asymetryczne, sojusz państw, kraj zdecentralizowany uznaję za kwestię wyjściową dla opisu organów, procedur oraz interakcji prawno-instytucjonalnych w BiH. Doprecyzowania terminologiczne wymagają także sprawy dotyczące reformy policji, prowadzone pod kuratelą Unii Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela (podr. 3.2.). W szczególności zabrakło wyjaśnienia, w jakim zakresie

---

<sup>3</sup> O rozważaniach na temat formuły prawnej, określającej status instytucji administracji międzynarodowej w BiH m.in. G. Aybet, F. Bieber, *From Dayton to Brussels: the impact of EU and NATO conditionality on state building in Bosnia & Hercegovina*, „Europe-Asia studies”, 2011, t. 63, nr. 10, s. 1911–1937.

działania dotyczące organizacji struktur policyjnych na szczeblu centralnym należy odnieść do zagadnienia zmian konstytucyjnych.

Z recenzenckiego obowiązku zwracam uwagę także na pewne niedociągnięcia, dotyczące sposobu powoływania się Autora na wykorzystaną literaturę przedmiotu. Bez wątplenia wykazuje on dobrą orientację w wykorzystanych opracowaniach naukowych i stara się pieczołowicie oddać prezentowane interpretacje. Zapewne, aby nie być posądzonym o kopiowanie cudzych teorii, wielokrotnie kończy on własne opinie o poszczególnych sprawach cytatami, które zaczerpnął z innych publikacji. Zdarza się, że niektóre cytaty są pozbawione wystarczająco krytycznej analizy (np. str. 22, 112, 143, 148, 154). Z tekstu należy wyeliminować także interpretacje o zbyt ogólnikowym charakterze, które nie wskazują konkretnych osób czy grup, wyrażających przytaczany pogląd. Przykładowo, na stronach 109–110 mowa o tym, że *Konstytucja z Dayton została uznana za główną przeszkodę w rozwoju kraju, aby przekonać opinię publiczną do przyjęcia nowej ustawy zasadniczej*. Pytanie brzmi: kto tak uważał?

Choć w recenzowanej rozprawie znalazły się potknięcia i niedociągnięcia prowokujące do dyskusji, uważam, że spełnia ona wymogi stawiane rozprawom doktorskim. Zdecydowana większość uwag z mojej strony dotyczy kwestii technicznych, które z punktu widzenia tematu zasadniczego pracy nie mają kardynalnego znaczenia. W mojej ocenie recenzowana dysertacja pogłębia naszą wiedzę na temat sytuacji politycznej BiH, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień konstytucyjnych. Autor kompetentnie zaprezentował opinie organizacji i instytucji międzynarodowych na poszczególne sprawy polityki bośniackiej. Należy docenić jego wysiłek badawczy i staranie o obiektywne przedstawienie badanej problematyki. Pozytywnie oceniam naukową jakość diagnozy stanu ustroju BiH, którą Autor przeprowadził w rozprawie. Jest ona sporządzona z powołaniem się na widome przykłady niedowładów struktur państwowych i niedopasowania rozwiązań prawno-konstytucyjnych do praktyki społecznej. Z uznaniem oceniam to, że Autor przedstawił wiele odcieni bośniackiej problematyki ustrojowej, ukazując ją w kontekście niedokończonej stabilizacji państwa i wybranych problemów społeczeństwa powojennego.

Biorąc to wszystko pod uwagę uważam, że recenzowana rozprawa zawiera elementy dowodzące jej innowacyjności na gruncie polskim i wnoszę o dopuszczenie mgr Mateusza Fiszerę do dalszych etapów przewodu doktorskiego.