

Jan Muś

## Debata na temat zmian konstytucyjnych w Bośni i Hercegowinie przybiera na sile

**Promowane przez wspólnotę międzynarodową reformy ustrojowe w BiH nakierowane są na porozumienie między przywódcami Boszniaków i bośniackich Chorwatów. Ignoruje ono jednak najważniejsze problemy, z jakimi borykają się Bośnia i Hercegowina oraz jej mieszkańcy – etnicyzację polityki wraz z jednoczesnym zawłaszczeniem państwa przez poszczególne ugrupowania polityczne. Mimo upływu 26 lat od zakończenia wojny te dwa procesy definiują i instytucjonalizują najważniejsze linie podziałów politycznych w społeczeństwie BiH.**

Przybierająca na sile od wyborów w 2018 r. debata wokół systemu konstytucyjnego BiH wywołana jest przez wiele czynników: nadchodzące w 2022 r. wybory powszechne w BiH, bardzo złą sytuację społeczną wynikającą z niemożności poradzenia sobie ze skutkami COVID-19 w BiH, kwestię współpracy BiH z NATO czy oczekiwany wybór nowego wysokiego przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej ds. implementacji porozumienia z Dayton. Mimo iż kwestie poddawane dyskusji funkcjonują w przestrzeni publicznej od końca wojny, tj. od roku 1995, to nastąpiło przesunięcie akcentów. Środek ciężkości leży obecnie na boszniacko-chorwackiej osi sporu wokół utworzenia trzeciej, chorwackiej jednostki autonomicznej w ramach BiH.

**Trzy zarzuty.** Podstawowym zarzutem wobec istniejącego porządku konstytucyjnego i systemu politycznego jest podział kompetencji i uprawnień w państwie. Zapisy konstytucji narzucają mieszkańcom Bośni i Hercegowiny silnie zdecentralizowane i jednocześnie asymetrycznie podzielone państwo. Większość władzy skupiona jest na poziomie dwóch entytetów – Federacji BiH oraz Republiki Serbskiej BiH. Republika Serbska jest jednostką unitarną zdominowaną przez Serbów. Federacja Bośni i Hercegowiny jest podzielona na dziesięć kantonów, którym także przypada istotna część uprawnień. Cztery spośród dziesięciu kantonów mają chorwacką większość, a piąty – istotną chorwacką mniejszość (38%). W sześciu pozostałych kantonach funkcjonuje boszniacka większość. Państwo Bośnia i Hercegowina jest konfederacją, która nie posiada praktycznie żadnych wyłącznych kompetencji. Wszystkie są dublowane bądź uzupełniane przez władze entytetów lub – w przypadku Federacji BiH – kantonów. Większość wyborów odbywa się według klucza etnicznego, tj. na podstawie narodowości (boszniackiej, chorwackiej lub serbskiej) kandydata i samych wyborców.

Głosy krytyczne na temat obecnego systemu politycznego BiH diametralnie się jednak od siebie różnią. I tak przywódcy bośniackich Muzułmanów twierdzą, że przyczyną niewydolności organów państwowych jest zbytnia decentralizacja. Bośniaccy Serbowie z kolei podkreślają, że tak silna decentralizacja jest odpowiedzią na etnopolityczne podziały w państwie. Centralizacja będzie prowadzić do konfliktu. Bośniaccy Chorwaci dążą do utworzenia własnego entytetu. Choć rządzą lub współrządzą oni w czterech kantonach, to na wyższym poziomie Federacji BiH zostali zdominowani politycznie przez bośniackich Muzułmanów, a system wyborczy członków kolektywnej głowy państwa – Prezydencji BiH – uniemożliwia im wybór własnego przedstawiciela. Obecnie kandydaci chorwackich partii przegrywają wybory na rzecz Željka Komšića, bośniackiego Chorwata popieranego przede wszystkim przez umiarkowanych wyborców boszniackich, ale także chorwackich i serbskich z dużych miast. W rezultacie bośniaccy Muzułmanie prowadzą poważny spór polityczny zarówno z bośniackimi Serbami, jak i bośniackimi Chorwatami.

System konstytucyjny BiH jest także krytykowany przez Radę Europy. W wyroku z grudnia 2009 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) w sprawie Sejdić-Finci potwierdził dyskryminacyjny wobec praw mniejszości etnicznych charakter systemu wyborczego w Bośni i Hercegowinie. W opinii Trybunału uniemożliwia on wszystkim tym, którzy nie chcą lub nie są w stanie związać się z jednym z trzech tzw. narodów konstytucyjnych

(tj. bośniackimi Muzułmanami, Chorwatami lub Serbami), kandydowanie do Prezydium i do wyższej izby parlamentu. Innymi słowy, zdaniem Trybunału, nie wszyscy obywatele BiH mają równe prawa wyborcze, a dyskryminacja ma charakter etniczny lub jest związana z miejscem zamieszkania.

Trzeci zarzut dotyczy kwestii spornej, jaką jest rola wysokiego przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej w życiu politycznym BiH. Według przedstawicieli bośniackich Serbów, wspieranych przez dyplomatów rosyjskich, wysoki przedstawiciel i jego działania mają charakter destrukcyjny i niedemokratyczny. Mandat tego urzędnika pochodzi bowiem z wyboru państw zachodnich skoncentrowanych w NATO i UE, a nie obywateli Bośni i Hercegowiny. Jego szerokie kompetencje (może m.in. usuwać z zajmowanych stanowisk osoby wybrane w powszechnych wyborach oraz unieważniać przyjętą legislację) stoją więc, według serbskich i rosyjskich przywódców, w sprzeczności z zasadami demokracji. Jednocześnie wysoki przedstawiciel, szczególnie w latach 90. i na początku lat 2000., wielokrotnie reagował przeciwko destrukcyjnym wobec porozumienia z Dayton działaniom polityków.

**Wymiar rzeczywisty.** Istotna część konfliktu koncentruje się wokół kwestii wyboru chorwackiego członka Prezydium BiH. W założeniu chorwackich elit politycznych umożliwienie wyboru chorwackiego członka Prezydium wyłącznie przez chorwackich wyborców ma zapewnić im korzystanie z pełni praw politycznych, a poprzez to zagwarantować możliwość rozwoju społecznego i gospodarczego.

Ten typ argumentacji, używany praktycznie od początku lat 90., stanowi podstawowy argument przywódców politycznych wszystkich trzech narodów zamieszkujących BiH. Według tego klucza państwo jest zbyt podzielone wewnętrznie lub zbyt scentralizowane, lub też źle podzielone, aby przeprowadzić odpowiednie reformy społeczne, gospodarcze, administracyjne i inne. Innymi słowy, wielopoziomowy system sprawowania władzy w państwie i współdzielona suwerenność umożliwiając uniknięcie odpowiedzialności i przetrucenie jej na przedstawicieli innych opcji politycznych/programów politycznych.

Ewentualna zmiana systemu wyborczego w odniesieniu do członków Prezydium BiH zmieniałaby jednak bardzo niewiele. Prezydium BiH nie ma bowiem znaczących uprawnień w zdecentralizowanym systemie władzy. Jediną korzyścią byłoby piastowanie przez przedstawiciela największej chorwackiej partii – Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ) – prestiżowego urzędu eksponowanego w relacjach międzynarodowych. Członek Prezydium BiH nie ma jednak realnego wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą „w terenie”. Co więcej, bośniaccy Chorwaci wzywają do utworzenia trzeciego, „chorwackiego” entytetu, w którym nie musieliby konkurować (i przegrywać tej konkurencji) z liczniejszymi i często silniejszymi partiami boszniackimi. Jak się często wskazuje, utworzenie trzeciego entytetu doprowadzi do dalszego podziału etnopolitycznego i terytorialnego państwa.

Chorwackie postulaty dalszej autonomii ignorują jednak oczekiwania Rady Europy względem poszanowania praw mniejszości. Podczas gdy bośniaccy Chorwaci domagają się, aby to członkowie tego narodu konstytutywnego wybierali swojego przedstawiciela w Prezydium, Rada Europy oraz ETPC wzywają do równouprawnienia wszystkich obywateli BiH. Naprzeciw siebie stoją więc dwa mało kompatybilne ze sobą modele polityczne – obywatelski i narodowy. Jedną z odpowiedzi może być np. utworzenie osobnego, trzeciego entytetu chorwackiego oraz zmiana systemu wyborczego Prezydium BiH z narodowego na obywatelski. Jest to jedna z wielu propozycji i na obecnym etapie ciężko przewidzieć, jaki scenariusz zostanie przyjęty.

Debacie na temat zmian ustroju wewnętrznego towarzyszy kwestia przyszłości wysokiego przedstawiciela. Jest on szczególnie krytykowany przez władze Republiki Serbskiej, które chcą rozwiązania tej instytucji lub ograniczenia jej uprawnień. Według nich działania wysokiego przedstawiciela w przeszłości doprowadziły wprost do złej sytuacji, w której BiH znajduje się obecnie. Jednak także w tym przypadku głośna krytyka ma na celu odwrócenie publicznej uwagi od palących problemów wewnętrznych i polityczną mobilizację wokół hasła suwerenności Republiki Serbskiej i serbskiego narodu.

**Konkluzje.** Obecna debata nad kształtem politycznym Bośni i Hercegowiny *de facto* trwa nieprzerwanie od ponad trzydziestu lat. Jej tematyka budzi wiele emocji politycznych zarówno w samej BiH, jak i na forum wspólnoty międzynarodowej (przede wszystkim UE, Stany Zjednoczone, Rosja i Turcja). Kierunki możliwych zmian mają

charakter instytucjonalny i jako takie nie zmieniają przyczyn trwania konfliktu politycznego, zawłaszczenia państwa przez elity polityczne ani częstego paraliżu instytucji publicznych. Bardziej klarowne prawa polityczne narodu chorwackiego w BiH będą prowadziły, przy obecnym układzie sił, do pogłębiania się podziałów etnopolitycznych. Jednocześnie doświadczenie oraz obserwowany charakter dyskursu politycznego uczą nas, że trzeci, „chorwacki” entytet będzie stanowił platformę do dalszych roszczeń o charakterze irredentystycznym. Żaden podnoszony przez elity punkt debaty publicznej nie jest skierowany przeciw problemowi korupcji czy nepotyzmu.