

Jan Muś

## Dlaczego Bośnia i Hercegowina nie może się rozpaść

10 grudnia 2021 r. parlament Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny ogłosił zamiar wycofania części kompetencji przekazanych wcześniej władzom państwowym. Deklarowane przesunięcia kompetencji niewiele zmieniają w instytucjonalno-prawnym systemie Bośni i Hercegowiny. Ich rzeczywistym celem jest podgrzanie atmosfery w przededniu spodziewanych reform systemu wyborczego BiH oraz implementacji prawa o zakazie negacji zbrodni ludobójstwa, do którego doszło w czasie wojny w BiH. Władze Serbii mogą być zainteresowane zaognieniem konfliktu politycznego w BiH, ale nie rozpadem państwa, co poważnie skomplikowałoby politykę zagraniczną Serbii i pchnęło politycznie Serbię w stronę Rosji. To nie jest atrakcyjny scenariusz dla decydentów, którzy chcą budować dobre relacje z Zachodem.

Ostatnie działania władz Republiki Serbskiej pod przywództwem lidera rządzącego Związku Niezależnych Socjaldemokratów (*Savez nezavisnih socijaldemokrata*) oraz członka Prezydencji BiH, Milorada Dodika, skierowane są na eskalację wewnętrznego konfliktu politycznego w Bośni i Hercegowinie. Jakkolwiek wysyłane przez niego sygnały brzmią groźnie, to jednak są to tylko gesty polityczne i faktyczna secesja Republiki Serbskiej jest mało prawdopodobna.

10 grudnia 2021 r. Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny przyjęło pakiet ustaw o przeniesieniu kompetencji z poziomu państwowego (centralnego) na poziom regionalny, entytetcki – czyli poziom Republiki Serbskiej, która obok Federacji Bośni i Hercegowiny stanowi jeden z dwóch entytetów konstytuujących wspólne państwo. W latach 2000. – w ramach wspieranego przez społeczność międzynarodową procesu wzmacniania spójności instytucjonalnej BiH – uprawnienia te zostały przeniesione na poziom centralny. Teraz Republika Serbska zdecydowała, że wycofuje się z powyższych postanowień – dotyczy to zwłaszcza utworzenia zintegrowanych sił zbrojnych, Dyrekcji ds. podatków pośrednich i Wysokiej Rady BiH ds. sądownictwa i prokuratury. Samo odzyskanie przekazanych wcześniej kompetencji nie ma znamion rebelii czy secesji i jako takie nie jest nielegalne, ale polityczne gesty Milorada Dodika towarzyszące tym działaniom sprawiają, że sprawa jest tak odbierana przez wspólnotę międzynarodową i opinię publiczną w BiH i w regionie.

Obecne działania mają charakter pozorowany. Ich celem jest utrzymanie stanu dużego napięcia w przededniu oczekiwanych w Bośni i Hercegowinie zmian politycznych. Mowa tu o dwóch obszarach – zmianie prawa wyborczego BiH, które ograniczyłoby *de facto* wpływy boszniackich elit politycznych na rzecz ich chorwackich kolegów, oraz penalizacji negocjowania zbrodni ludobójstwa i innych przestępstw popełnionych w BiH w czasie wojny w latach 1992-1995, co w praktyce ogranicza możliwości retoryczne oraz podkopuje prestiż przywódców Republiki Serbskiej.

**Zmiany kompetencji.** Przyjęte przez władze Republiki Serbskiej zmiany będą miały bardzo ograniczony efekt. Przede wszystkim siły zbrojne BiH stanowią całość jedynie formalnie. W rzeczywistości podzielone są na trzy komponenty narodowe: po trzy bataliony boszniackie, chorwackie i serbskie, które w założeniu mają tworzyć trzy brygady multietniczne (każda z jednym batalionem boszniackim, chorwackim i serbskim). Bataliony te jednak stacjonują osobno, a każdy z nich podporządkowany jest odrębnej tradycji militarno-politycznej. Bataliony te mogą więc walczyć razem w ramach jednej brygady, ale równie dobrze mogą walczyć przeciwko sobie. Wycofanie się Republiki Serbskiej z porozumienia w tej sprawie nie stanowi więc ani przewrotu w organizacji armii, ani rozpadu istniejących sił zbrojnych, a jedynie sankcjonuje istniejący stan rzeczy.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do sądownictwa, gdzie zdecydowana większość uprawnień pozostaje na poziomie regionalnym, ale Wysoka Rada BiH ds. sądownictwa i prokuratury pełni istotną funkcję organizacyjną, przede wszystkim mianuje osoby sprawujące funkcje sędziowskie na wszystkich szczeblach w BiH, prowadzi administrację i nadzór sądowy, koordynuje i nadzoruje sądy i prokuratury z wykorzystaniem technologii informatycznych. Sędziowie i prokuratorzy odpowiadają dyscyplinarnie przed Radą. Rada proponuje roczne budżety sądów i prokuratur (choć ich nie przyjmuje). Ponadto Rada opiniuje projekty ustaw, rozporządzeń i ważnych kwestii mogących mieć wpływ na wymiar sprawiedliwości. Może także inicjować procedury uchwalania ustaw i innych rozporządzeń w dziedzinach ważnych dla sądownictwa. Obydwa entytety mają zbliżone, ale jednak osobne systemy prawa karnego, cywilnego, administracyjnego i inne. Wycofanie przedstawicieli Republiki Serbskiej z Wysokiej Rady ograniczy działania tej instytucji, choć nie zablokuje funkcjonowania sądownictwa.

Kwestia podatków może być najbardziej odczuwalna dla władz centralnych. Federalna Dyrekcja ds. pośredniego opodatkowania zbiera podatki VAT, akcyzę, myto oraz cło, a następnie redystrybuuje uzyskane fundusze. Nie wiadomo, jakie skutki będzie miało wycofanie serbskich przedstawicieli z Dyrekcji, jednak istnienie samej instytucji nie będzie bezpośrednio zagrożone, choć na pewno kwestią sporną będzie pobieranie tych podatków na terytorium Republiki Serbskiej. Biorąc pod uwagę dotychczasowe zaangażowanie wspólnoty międzynarodowej w finansową pomoc dla BiH oraz obydwu entytetów, niedobory fiskalne wynikające ze sporu wokół Dyrekcji i podatków pośrednich nie powinny doprowadzić do wstrząsów instytucjonalnych czy politycznych.

Wszystkie trzy wymienione powyżej obszary funkcjonowania wspólnego państwa zostały zreformowane na początku obecnego wieku przy znaczącym udziale i pod presją wspólnoty międzynarodowej. Miało to na celu poprawienie funkcjonalności instytucji publicznych, a także nadanie impulsu do współpracy. Zmiany te nie zostały nigdy zaakceptowane przez elity polityczne BiH, które zainteresowane są przede wszystkim utrzymaniem wewnętrznego konfliktu, a nie współpracą. System polityczny i instytucjonalny BiH umożliwia bowiem nieustanne przerzucanie odpowiedzialności na reprezentantów innych grup etnopolitycznych. System ten okazał się bardzo skuteczny przy politycznej mobilizacji wyborców, w związku z czym stanowi przedmiot zainteresowania elit politycznych, które dążą do jego zachowania.

**Stabilność systemu.** Paradoksalnie to ten niefunkcjonalny system polityczny jest najważniejszym elementem stabilizującym sytuację w BiH. Z punktu widzenia polityki wewnętrznej jest bowiem matrycą, która pozwala etnopolitycznym partiom trwać w ciągłym sporze, bez potrzeby jego rozwiązywania. Wyzwaniem pozostaje utrzymanie odpowiednio umiarkowanego poziomu nacjonalizmu, tak by nie doprowadzić do poważnych wstrząsów, czyli utrzymywanie konfliktu, ale poniżej poziomu, który mógłby spowodować faktyczne załamanie wspólnego państwa i konfrontację militarną.

**Argumenty przeciwko rozpadowi.** Secesja Republiki Serbskiej BiH doprowadziłaby *de facto* do zniszczenia systemu politycznego, pozwalającego na sprawowanie stabilnych rządów przy jednoczesnym braku zagrożenia odpowiedzialnością polityczną czy karną. Obecnie odpowiedzialność taka jest przerzucana na inną etnofrację lub zrzucana na karb instytucjonalno-politycznego rozwiązania przyjętego w systemie konstytucyjnym BiH.

Poprzez ogłoszenie niepodległości przywódcy Republiki Serbskiej postawiliby się w sytuacji, w której taka etnopolityczna równowaga zostałaby zniszczona. Co więcej, obecny podział terytorialny BiH jest wielce niekorzystny dla Republiki Serbskiej, która faktycznie jest podzielona na dwa odrębne geograficznie obszary. Podczas gdy północno-zachodnia część entytetu bliższa jest Chorwacji, część wschodnia ciąży ku Czarnogórze, Serbii, ewentualnie południowej części wybrzeża dalmatyńskiego. Układ infrastruktury transportowej także zmusza władze Republiki Serbskiej do współpracy z Federacją Bośni i Hercegowiny.

Częstym argumentem używanym przez zwolenników tezy o rozpadzie BiH jest wizja przyłączenia się Republiki Serbskiej do Serbii właściwej. Taki scenariusz wydaje się mało prawdopodobny, ponieważ jest niekorzystny dla władz w Belgradzie. Obecnie starają się one balansować między Wschodem (Rosja, Chiny) a Zachodem (Unia Europejska, Stany Zjednoczone) w celu osiągnięcia jak największych korzyści, a także dalszej integracji z Unią Europejską. Należy pamiętać, że dzisiejsza Republika Serbii funkcjonuje w zupełnie innych realiach niż była

Jugosławia. Ryzyko bycia wciągniętym jest bardzo wysokie, a korzyści ze współpracy z potężniejszymi partnerami mniejsze. Co za tym idzie, pozycja elit politycznych Serbii, na scenie tak międzynarodowej, jak i wewnętrznej, jest dużo słabsza i bardziej zależna od wpływów zewnętrznych. Secesja Republiki Serbskiej oraz ewentualne dążenia irredentystyczne łatwo zaburzą politykę władz Republiki Serbii oraz zmuszą je do zajęcia określonego stanowiska. Ogłoszenie niepodległości przez władze Republiki Serbskiej BiH zmusiłoby władze w Belgradzie do reakcji. Co istotne, bardziej prawdopodobny scenariusz – czyli uznanie secesji – zwiększyłoby zależność Serbii od Rosji. Stanie się tak, gdyż ewentualny rozpad Bośni i Hercegowiny nastąpiłby wbrew interesom Unii Europejskiej i NATO. Jest to też opcja mniej pożądana przez Serbię.

Należy także pamiętać, że przy obecnym układzie sił politycznych Bośnia i Hercegowina ze swoją gospodarką stanowi rynek zbytu dla serbskich i chorwackich produktów, a także zaplecze taniej siły roboczej dla takich państw, jak Chorwacja czy Słowenia. Secesja oraz związane z tym konsekwencje w postaci wybuchu aktów przemocy politycznej czy paraliżu instytucji państwowych spowodowałyby znaczące obniżenie siły nabywczej obywateli BiH, zachwianie łańcuchów handlu zagranicznego i wewnętrznego oraz istotny wzrost ryzyka politycznego.

**Wnioski.** Jedyny możliwy scenariusz to wpływ Federacji Rosyjskiej – uzyskany przymusem, perswazją czy szantażem – na władze Republiki Serbskiej w celu ogłoszenia secesji (zob. [Prace IEŚ, nr 2/2021](#)). Alternatywa ta, ze względów, o których była mowa powyżej, byłaby wysoce niekorzystna dla Republiki Serbskiej czy Serbii, Bośni i Hercegowiny i całego regionu. I właśnie dlatego Rosja może w pewnym momencie naciskać na podjęcie tak radykalnych kroków. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że poparcie dla Milorada Dodika sięga obecnie ok. 30% i nie gwarantuje mu kontynuacji sprawowania władzy. Niemniej najbardziej prawdopodobny scenariusz to stan utrzymywania stałego napięcia w celu uzyskiwania średnioterminowych korzyści przez elity polityczne poszczególnych etnofrakcji. Należy podkreślić, że dla elit politycznych BiH obecny system konstytucyjny BiH jest dość lukratywny. Gwarantuje on bowiem wpływy większości aktorów politycznych. Jednocześnie praktyka pokazuje, że przywódcy trzech etnofrakcji nie ponoszą politycznej odpowiedzialności, gdyż z łatwością mogą przerzucać winę za destabilizację i powolny rozwój państwa na siebie nawzajem.

Secesja Republiki Serbskiej stanowiłaby również poważny problem dla Serbii właściwej, której pozycja międzynarodowa uległaby zachwianiu, w efekcie czego słaba gospodarczo i politycznie Serbia popadłaby najprawdopodobniej w dalsze uzależnienie od Rosji. Tego z kolei nie chcą elity serbskie, które – mimo ciepłej retoryki skierowanej pod adresem Rosji – dążą do zbliżenia z Unią Europejską.