

Jan Muś

Federacja Bośni i Hercegowiny: problemy z utworzeniem rządu

Pomimo upływu kolejnych terminów na mianowanie rządu w Federacji BiH, weto ze strony SDA, największej partii boszniackiej, wydaje się skutecznie blokować ten proces. SDA nie została bowiem włączona do koalicji ośmiu partii boszniackich (tzw. „Ósemka”), współtworzących już rząd z chorwacką HDZ i serbską SNSD na poziomie państwowym. Wspólnota międzynarodowa stoi przed dylematem, czy wspierać wymiar obywatelski kosztem chorwackiej HDZ, czy tolerować blokadę SDA. Przedłużający się kryzys gabinetowy oznacza, że władzę wykonawczą w Federacji BiH sprawować będzie rząd techniczny, który utworzony został jeszcze w 2018 r. Taki układ polityczny stawia pod znakiem zapytania zdolność ustawodawczą i decyzyjną władz BiH do podjęcia oczekiwanych reform w takich obszarach jak wymiar sprawiedliwości czy gospodarka.

Dysfunkcjonalne status quo. Wybory powszechne, które w Bośni i Hercegowinie odbyły się w październiku 2022 r., nie wyłoniły jednoznacznego zwycięzcy (zob. „Komentarze IEŚ”, nr 760). Szczególnym wyzwaniem stało się powołanie rządu na poziomie Federacji Bośni i Hercegowiny, gdzie znajduje się większość kompetencji władz publicznych w takich kwestiach jak gospodarka, porządek publiczny, praworządność, kwestie socjalne i społeczne, a także poszanowanie praw człowieka. Pomimo ukonstytuowania się władzy na poziomie państwowym w styczniu 2023 r., dotychczas nie udało się osiągnąć odpowiedniego porozumienia na poziomie jednego z entytetów – Federacji BiH¹ – oraz kilku wchodzących w skład Federacji kantonów². Obecnie już drugą kadencję władzę sprawuje rząd techniczny. Po wyborach w 2018 r. również nie udało się uformować większości, która stworzyłaby rząd ze stabilną większością parlamentarną. Taki stan rzeczy oznacza w praktyce osłabienie i tak powolnego procesu reform w BiH.

SDA jako główny blokujący. Podczas gdy w 2018 r. głównym blokującym była partia dominująca na chorwackiej scenie politycznej – Chorwacka Wspólnota Demokratyczna BiH (*Hrvatska demokratska zajednica BiH*, HDZ) Dragana Čovicia – obecnie przeszkodą do osiągnięcia porozumienia i stworzenia nowej koalicji rządowej na poziomie Federacji BiH jest weto stawiane przez najważniejsze ugrupowanie boszniackie – Partię Akcji Demokratycznej (*Stranka demokratske akcije*, SDA) Bakira Izetbegovicia. Wynika to z faktu, że koalicję powyborską stworzyły, bez udziału SDA, trzy duże partie boszniackie – Socjaldemokratyczna Partia BiH (*Socijaldemokratska stranka BiH*, SDP), konserwatywne ugrupowanie Naród i Sprawiedliwość (*Narod i pravda*, NiP), obywatelska Nasza Partia (*Naša stranka*, NS) oraz pięć mniejszych partii politycznych – czyli tzw. „Ósemka”, która ma większość w Izbie Reprezentantów FBiH. SDA udało się za to wprowadzić na stanowisko wiceprezydenta Federacji swojego przedstawiciela – Refika Lendo – oraz obsadzić 11 z 23 miejsc dla przedstawicieli Boszniaków w Izbie Narodów Parlamentu Federacji BiH³. Zgodnie z obowiązującą Konstytucją FBiH, rząd FBiH powołuje prezydent FBiH za zgodą dwóch wiceprezydentów, czyli Prezydium BiH. Takie skomplikowane rozwiązanie

¹ Drugim entytetem jest Republika Serbska, której scena polityczna została zdominowana przez Związek Niezależnych Socjaldemokratów (serb. *Savez Nezavisnih Socijaldemokrata*, SNSD). Jej przywódca, Milorad Dodik, jest jeszcze bardziej radykalny w swoich wypowiedziach dotyczących np. secesji i sprzeciwu wobec działania wysokiego przedstawiciela wspólnoty międzynarodowej.

² Republika Serbska, w przeciwieństwie do Federacji BiH, ma charakter unitarny.

³ W izbie niższej – Izbie Reprezentantów – SDA posiada 26 z 98 mandatów. Jest to partia z największym, ok. 24-procentowym poparciem na poziomie Federacji. Spośród dziesięciu kantonów, które wchodzi w skład Federacji BiH, SDA wygrała wybory w czterech. W kolejnych dwóch zwycięstwo dzieli z innymi partiami boszniackimi, a w trzech kolejnych stanowi znaczącą siłę polityczną. Nigdzie jednak SDA nie uzyskała większości absolutnej.

ustrojowe powoduje, że formowanie rządu w Federacji BiH stoi w miejscu, ponieważ wiceprezydent z ramienia Boszniaków, Refik Lendo, nie chce wyrazić zgody na utworzenie koalicji, w której nie będzie SDA.

Działania wysokiego przedstawiciela. Przedłużająca się blokada instytucji ustawodawczych na poziomie Federacji BiH, która trwa od 2018 r., stanowi powód większego zaangażowania wspólnoty międzynarodowej, reprezentowanej przez wysokiego przedstawiciela. Niemiecki polityk, Christian Schmidt, który obecnie sprawuje tę funkcję, ma wysokie uprawnienia, które umożliwiają mu zmianę ustawodawstwa czy nawet bezpośrednie zmiany personalne na najwyższych szczeblach władzy. W wieczór wyborczy, 2 października 2022 r., Schmidt dokonał zmiany prawa dotyczącego wyboru do Izby Narodów Federacji BiH, tak aby umożliwić wybór prezydenta FBiH i wiceprezydentów, reprezentujących trzy narody konstytutywne⁴. Obecnie jednak to nie skład Izby Narodów, a działania jednego z członków Prezydencji FBiH stanowią przeszkodę. Dlatego też w przestrzeni medialnej spekuluje się na temat kolejnych zmian ustawodawczych rozważanych przez wysokiego przedstawiciela. Tym razem zmierzałyby one ku odstąpieniu od zasady konsensusu przy tworzeniu gabinetu rządowego przez członków Prezydencji FBiH.

Wnioski

- Wysoki przedstawiciel rozpatruje kolejną zmianę ustawodawstwa, która w tym przypadku umożliwiłaby powołanie rządu przez dwóch członków Prezydencji Federacji, co w praktyce zneutralizowałoby weto stawiane przez boszniackiego wiceprezydenta Refika Lendo. Takie rozwiązanie zmierza w kierunku osłabienia etnicznego wymiaru polityki BiH, ponieważ przedstawiciele poszczególnych narodów, czyli albo jeden z wiceprezydentów, albo prezydent, nie będą mogli blokować procesu decyzyjnego przy mianowaniu rządu Federacji. Z politycznego punktu widzenia jest to sytuacja szczególnie niebezpieczna dla Chorwatów, którzy pozostając w zdecydowanej mniejszości, często korzystali z wymogu etnopolitycznej jedynomyślności przy podejmowaniu ważnych decyzji⁵.
- Rozpatrywana decyzja wysokiego przedstawiciela w sprawie ewentualnego powołania rządu przez Prezydencję bez konsensusu ma w założeniu przyspieszyć proces konstytuowania się władzy wykonawczej na poziomie Federacji BiH. W dłuższej jednak perspektywie doprowadzi do osłabienia pozycji HDZ na scenie politycznej Federacji BiH. Takiej decyzji będzie sprzeciwiać się Chorwacja, gdzie rząd HDZ wspiera swoją siostrzaną partię w Bośni i Hercegowinie.
- SDA odwołuje się do strategii obwiniania HDZ, SNSD i wysokiego przedstawiciela o ignorowanie demokratycznych wyborów obywateli BiH. Zgodnie z retoryką SDA to właśnie ta partia zdobyła największe poparcie. SDA oskarża „Ósemkę” o zdradę interesów narodu boszniackiego i współpracę z partiami, które rzekomo dążą do rozbicia BiH. Partie boszniackiej „Ósemki” stoją więc przed koniecznością walki o ten sam elektorat, o który zabiega SDA. W praktyce grozi to eskalacją agresywnej, nacjonalistycznej retoryki ze strony ugrupowań boszniackich oraz utrudni proces współrządzenia z partiami reprezentującymi bośniackich Chorwatów i Serbów.
- Proces powołania rządu na poziomie Federacji BiH połączony jest z procesem powoływania rządów w kantonie środkowobośniackim oraz kantonie hercegowińsko-neretwiańskim. W pierwszym z nich władzę może objąć SDA, ale tylko przy wsparciu HDZ. W drugim – HDZ może objąć władzę przy wsparciu SDA. Rozmowy dotyczące powołania rządu na poziomie Federacji są więc powiązane z podobnymi rozmowami, ale dotyczącymi egzekutywy w dwóch kantonach.
- Spór pomiędzy „Ósemką”, HDZ, wysokim przedstawicielem i SDA wpływa także mobilizująco na przywódców Republiki Serbskiej. Z jednej strony unitarny charakter oraz większa etniczna homogeniczność serbskiego entytetu sprawiają, że wydaje się on lepiej zarządzany niż Federacja BiH oraz struktury państwowe Bośni i Hercegowiny. Z drugiej strony – daje to pożywkę serbskim separatystom, którzy twierdzą, że zarządzanie Bośnią i Hercegowiną, jako państwem wieloetnicznym, jest niemożliwe.

⁴ Boszniaków, Chorwatów i Serbów.

⁵ Prezydent FBiH jest zawsze Chorwatem, pozostali wiceprezydenci reprezentują Boszniaków i Serbów.