

Anna Jagiełło-Szostak

Kryzys instytucjonalny wokół Trybunału Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny

W dniu 27 czerwca 2023 r. deputowani Zgromadzenia Narodowego Republiki Serbskiej (NSRS) przyjęli projekt ustawy o niewykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny. Decyzja ta wywołała ostry sprzeciw wspólnoty międzynarodowej, zarzucającej NSRS rażące naruszenia Konstytucji i porozumienia pokojowego z Dayton z 1995 r., które od prawie trzech dekad stanowią podstawę pokoju w BiH. Decyzją Christiana Schmidta, wysokiego przedstawiciela ds. BiH, dysponującego tzw. uprawnieniami bońskimi, ustawa ta została uznana za nieważną. Jej wejście w życie podważałoby porządek konstytucyjny i prawny państwa oraz stanowiłoby kolejną przeszkodę w osiągnięciu konsensusu zarówno w kwestii reform wewnętrznych BiH, jak i postępów państwa na drodze do Unii Europejskiej.

Ustawa. Projekt ustawy o niewykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny (TK) zaproponowany został przez prezydenta Republiki Serbskiej, posłów i rząd RS. Za ustawą głosowała większość rządząca NSRS, na którą składają się: Związek Niezależnych Socjaldemokratów (*Savez nezavisnih socijaldemokrata*, SNSD), z liderem Miloradem Dodikiem, Partia Socjalistyczna (*Socijalistička partija*, SP), DEMOS, Zjednoczona Serbska (*Ujedinjena Srpska*, US), Narodowa Partia Serbskiej (*Narodna partija Srpske*, NPS) oraz ugrupowania parlamentarne Socjalistyczna Partia Serbskiej (*Socijalistička partija Srpske*, SPS) i Demokratyczny Związek Ludowy (*Demokratski narodni savez*, DNS). Ustawa przyjęta została przez 56 spośród 65 obecnych posłów.

Ustawa została potępiona przez TK i uznana za obrazę pracy tej instytucji, naruszenie prawa i podważanie praworządności. Denis Bećirović, przewodniczący prezydium BiH, wezwał społeczność międzynarodową do aktywowania aneksu z Dayton, dotyczącego wojskowego wprowadzenia pokoju oraz zwiększenia obecności sił międzynarodowych, przede wszystkim NATO.

Spór wokół TK. Stanowisko Republiki Serbskiej. Trybunał Konstytucyjny Bośni i Hercegowiny postrzegany jest przez Milorada Dodika, prezydenta Republiki Serbskiej (RS), i członków koalicji rządzącej w RS jako instytucja antyserbska. Z jednej strony, RS sprzeciwia się możliwości wybierania trzech członków TK przez prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i postrzega tę opcję jako ingerencję z zagranicy. Zgodnie z artykułem VI/1 Konstytucji Bośni i Hercegowiny¹, TK składa się z dziewięciu sędziów, z których czterech jest wybieranych przez Izbę Reprezentantów Parlamentu Federacji Bośni i Hercegowiny, dwóch – przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Serbskiej, natomiast trzech – przez prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w porozumieniu z członkami Prezydium BiH. Kryteria wyboru członków TK wynikają z Konstytucji BiH. Kandydaci muszą być prawnikami o wysokim poziomie moralnym, co oznacza, że przedstawiciele narodów składowych (Boszniaków, Serbów, Chorwatów) nie są wybierani do TK jako kandydaci z góry ustaleniami przez jakąkolwiek partię polityczną w BiH.

¹ *Ustav Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2009, https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-hr_1611085312.pdf [1.07.2023].

Z drugiej strony, narracja M. Dodika ma związek z uznawaniem przez TK za niekonstytucyjne i uchylaniem ustaw przyjmowanych przez RS, np. ustawy o Dniu Republiki Serbskiej², ustawy o lekach i wyrobach medycznych, nieruchomościach w RS, lasach RS (w której wskazano, że lasy są częścią RS, a nie BiH jako całości).

M. Dodik wielokrotnie domagał się reformy TK, a w czerwcu 2023 r. NSRS wezwało sędziów TK pochodzących z RS do złożenia dymisji. Prezydent RS zapowiedział, że serbscy przedstawiciele w instytucjach państwowych BiH nie będą uczestniczyć w dyskusjach na temat reform niezbędnych do integracji BiH z UE do czasu reformy TK oraz likwidacji urzędu wysokiego przedstawiciela ds. BiH. M. Dodik, podobnie jak Rosja, od 2021 r., czyli od początku kadencji niemieckiego dyplomaty Christiana Schmidta na stanowisku wysokiego przedstawiciela ds. BiH, nie uznają jego mianowania, czego efektem jest stały spór prawny między nimi.

Reakcje wspólnoty międzynarodowej i decyzja Christiana Schmidta. Akt NSRS spotkał się z ostrą krytyką UE, misji OBWE w BiH, ambasady USA i Niemiec w BiH oraz Christiana Schmidta, wysokiego przedstawiciela ds. BiH. Podjęta przez NSRS próba zakwestionowania autorytetu TK jest według nich niedopuszczalnym i nielegalnym naruszeniem porozumienia pokojowego z Dayton, stanowi poważne zagrożenie dla praworządności w RS oraz jest atakiem na porządek konstytucyjny BiH. Przyjęcie ustawy przez parlament RS postrzegane jest także jako niebezpieczny krok w kierunku secesji. Rząd federalny Niemiec oraz Komisja Europejska zapowiedziały wstrzymanie wsparcia finansowego dla dużych projektów infrastrukturalnych w BiH.

Ch. Schmidt w dniu 1 lipca 2023 r. podjął następujące decyzje:

1. Ze względu na zagrożenie praworządności w BiH przez przedstawicieli politycznych RS, ustawa o niewykonywaniu orzeczeń TK na terytorium RS nie wejdzie w życie.
2. Mają zostać zawieszony wszystkie procedury legislacyjne związane z przyjęciem tej ustawy.
3. Kodeks karny Bośni i Hercegowiny zostanie znowelizowany w taki sposób, że działania naruszające porządek konstytucyjny państwa będą traktowane jako przestępstwo, a zmiany te zapewnią prokuratorom podstawę prawną do podjęcia działań.
4. Decyzja wysokiego przedstawiciela ds. BiH ma pierwszeństwo przed wszelkimi postanowieniami Konstytucji RS, ustawami, rozporządzeniami lub aktami prawnymi, zarówno obowiązującymi, jak i przyszłymi. Decyzja wchodzi w życie po jej opublikowaniu na oficjalnej stronie internetowej Biura Wysokiego Przedstawiciela.
5. Decyzja ta zostaje też niezwłocznie opublikowana w „Dzienniku Urzędowym Bośni i Hercegowiny” oraz „Dzienniku Urzędowym Republiki Serbskiej”³.

M. Dodik, w reakcji na decyzje Ch. Schmidta, zapowiedział nowe środki (m.in. referendum w sprawie statusu RS do końca 2023 r.), z pomocą których nie będzie respektował decyzji władz państwowych BiH ani Ch. Schmidta. Po raz kolejny wspominał też o jedności państwowej i narodowej RS z Serbią oraz ofiarności RS dla Kosowa, podkreślając, że Serbia i RS borykają się z tymi samymi wyzwaniem i dlatego powinny prowadzić wspólną politykę obrony serbskich interesów⁴. Z kolei Aleksandar Vučić, prezydent Serbii, wyraził zaniepokojenie kryzysem w RS, wskazując na zbyt duże wpływy z zagranicy na RS oraz zbyt małą uwagę zwracaną na sytuację ludności serbskiej w RS.

Wnioski. Obecny, przeciągający się impas polityczno-instytucjonalny powoduje zarówno wewnętrzne, jak i międzynarodowe reperkusje dla BiH. W wymiarze wewnętrznym narusza postanowienia Konstytucji BiH,

² Święto zostało uznane za niezgodne z Konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny BiH w listopadzie 2018 r., a władze Republiki Serbskiej zignorowały jego orzeczenie.

³ *Decision enacting the Law on Amendments to the Criminal Code of Bosnia and Herzegovina*, 1.07.2023, <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-criminal-code-of-bosnia-and-herzegovina/> [01.07.2023]; *Christian Schmidt poništio odluke NSRS, donosi izmjene Krivičnog zakona BiH*, 1.07.2023, <https://n1info.ba/vijesti/pratite-uzivo-na-n1-obracanje-christiana-schmidta/> [01.07.2023].

⁴ *Dodik ponovo o ujedinjenju RS i Srbije, spreman da "žrtvuje RS" zbog Kosova*, 2.07.2023, <https://n1info.ba/vijesti/dodik-ponovo-ujedinjenju-rs-i-srbije-spreman-da-zrtvuje-rs-zbog-kosova/> [2.07.2023].

zgodnie z którą BiH jest państwem prawnym, a orzeczenia TK są ostateczne i wiążące dla wszystkich jej obywateli oraz instytucji. Kryzys instytucjonalny jest też postrzegany jako krok w stronę kolejnych działań secesjonistycznych RS. Pod znakiem zapytania pozostają kwestie współpracy w obszarze wspólnych sił zbrojnych, sądownictwa i podatków. M. Dodik straszy możliwością wprowadzenia zakazu działalności na obszarze RS TK oraz Prokuratury Bośni i Hercegowiny, a także policyjnej Państwowej Agencji Dochodzeń i Ochrony (SIPA). Taka polityka może prowadzić do izolacji społeczno-politycznej RS w BiH oraz na arenie międzynarodowej.

W kontekście zaognionych obecnie relacji serbsko-kosowskich potencjalne działania RS w kierunku secesji oraz krucha stabilność BiH budzą niepokój zachodniej wspólnoty międzynarodowej. BiH, która uzyskała status kandydata do UE niespełna pół roku temu, stoi w obliczu trudnych reform politycznych, gospodarczych i administracyjnych, a decyzje RS przyczyniają się do braku postępów w realizacji 14 kluczowych priorytetów określonych przez UE ([„Komentarze IEŚ”, nr 768](#) i [„Komentarze IEŚ”, nr 769](#)). BiH popiera sankcje UE wobec Rosji, ale z wyraźnym sprzeciwem Republiki Serbskiej, która utrzymuje z Rosją dobre relacje, czego przykładem jest spotkanie M. Dodika z Władimirem Putinem w Moskwie w maju 2023 r., podobnie jak i wcześniejsze wizyty.