

BIULETYN

Nr 12 (877) • 3 lutego 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Przełamanie impasu politycznego w Bośni i Hercegowinie

Tadeusz Joniewicz, Tomasz Żornaczuk

Powołanie Vjekoslava Bevandy na premiera zakończyło długotrwały kryzys polityczny w Bośni i Hercegowinie spowodowany trudnościami z utworzeniem rządu po wyborach parlamentarnych z października 2010 r. Nowy rząd będzie musiał zmierzyć się ze słabym funkcjonowaniem państwa i przeciwstawnymi wizjami jego przyszłości wśród narodów BiH. Unia Europejska powinna kontynuować działania na rzecz wewnątrz krajowego dialogu dotyczącego reformy konstytucyjnej i wskazywać, że współpraca elit politycznych tego kraju w obszarze demokratyzacji będzie skutkowałą jego zbliżeniem z UE.

Przełamanie kryzysu rządowego. Piętnaście miesięcy po wyborach parlamentarnych w Bośni i Hercegowinie sześć największych partii zawarło porozumienie o utworzeniu rządu centralnego. W styczniu br. premierem został Chorwat Vjekoslav Bevanda, a w skład jego gabinetu wejdzie czterech Bośniaków oraz po trzech Chorwatów i Serbów. Kompromis o powołaniu rządu był w dużym stopniu podyktowany koniecznością zatwierdzenia projektu budżetu na 2011 r. (który przyjęto 31 grudnia) oraz prowizorium budżetowego na kolejny rok.

Zasadniczym zarzewiem konfliktu wokół powołania rządu było wskazanie kandydata na premiera oraz podział ministerstw. Stanowisko szefa rządu powinien być objąć Chorwat, gdyż zgodnie ze zwyczajem podlega ono rotacji i przypada kolejno przedstawicielom narodów bośniackiego, serbskiego i chorwackiego. Tymczasem chociaż zgłoszony w czerwcu Slavko Kukić był Chorwatem, reprezentował on partię najpopularniejszą wśród Bośniaków. Wywołało to protesty głównych partii chorwackich, a jego kandydatura została zablokowana również głosami sprzymierzonych z nimi Serbów. Kolejne rundy rozmów zaowocowały porozumieniem dopiero w ostatnich dniach 2011 r.

Problem struktury państwa. Spór wokół utworzenia rządu unaoczniał skomplikowaną strukturę państwa. Bośnia i Hercegowina jest podzielona na Federację Bośni i Hercegowiny (FBiH), zamieszkaną w większości przez Bośniaków i częściowo Chorwatów, oraz na Republikę Serbską (RS), zdominowaną przez Serbów. RS jest bardzo scentralizowana i niemal jednorodna etnicznie, co ułatwia zarządzanie nią. Z kolei FBiH podzielona jest na 10 kantonów zróżnicowanych narodowościowo, z których każdy posiada własną administrację z szerokimi kompetencjami.

W Bośni i Hercegowinie struktury władzy są oparte na zasadzie przynależności etnicznej i składają się proporcjonalnie z przedstawicieli trzech głównych narodów. Takie rozwiązanie, obowiązujące od zakończenia wojny w 1995 r., miało eliminować próby narzucenia decyzji przez najliczniejszą z narodowości, lecz jednocześnie umożliwiło blokowanie propozycji przedstawicielom jednego narodu. Jednakże Europejski Trybunał Praw Człowieka wykazał w 2009 r., że ustalenie trzech konstytucyjnych narodów w BiH jest niezgodne m.in. z Europejską Konwencją Praw Człowieka, która jest wpisana do bośniackiej ustawy zasadniczej z zaleceniem bezpośredniego i nadrzędnego zastosowania. Tymczasem prawo wyborcze BiH uniemożliwia objęcie wielu funkcji państwowych osobom nie należącym do narodowości bośniackiej, chorwackiej bądź serbskiej, choć do zmiany tych zapisów w ciągu jednego roku Bośnia zobowiązała się już w 2002 r., wstępując do Rady Europy.

Pomimo licznych prób nowelizacji konstytucji – również przy udziale wspólnoty międzynarodowej – dotychczas przywódcy polityczni w BiH nie uzyskali konsensusu. Zmiana ustawy zasadniczej wymaga bowiem zgody trzech narodów konstytucyjnych BiH, które często mają sprzeczne interesy. Odejście od parytetów narodowościowych spotyka się ze sprzeciwem Chorwatów, którzy jako

najmniejsza grupa (stanowią kilkanaście procent mieszkańców Bośni) obawiają się, że zostaną zmarginalizowani przez dominujących w FBiH Bośniaków. Co więcej, Chorwaci chcieliby podziału federacji i wyodrębnienia z niej części chorwackiej na bazie kantonów, w których stanowią większość. Bośniaccy Serbowie (mniej niż 40%) nie sprzeciwiają się wydzieleniu podmiotu chorwackiego, gdyż w ich opinii osłabiłoby to Federację BiH. Przy okazji nowelizacji konstytucji nie zgadzają się jednak na zmiany dotyczące Republiki Serbskiej, która w porozumieniu z Dayton uzyskała duży stopień niezależności. Natomiast Bośniacy, stanowiący niemal połowę mieszkańców BiH, dążą do likwidacji parytetów narodowościowych i centralizacji kraju. Proponują, aby zapisy dotyczące reprezentantów danego narodu zależały od lokalnej struktury narodowościowej, co w opinii bośniackich Chorwatów i Serbów znacząco osłabiłoby ich wpływ na podejmowanie decyzji istotnych dla funkcjonowania kraju.

Integracja z UE. Nowy premier BiH za priorytetowe uznał zbliżenie kraju z UE oraz naprawę jego sytuacji gospodarczej, ponieważ państwo to pozostaje jednym z najuboższych w Europie z PKB *per capita* w 2011 r. na poziomie ok. 8200 dol. (wg parytetu siły nabywczej) oraz z bezrobociem szacowanym w tym czasie na 43%. Bośnia i Hercegowina to także jedyny kraj na Bałkanach Zachodnich, poza Kosowem, który nie złożył wniosku o członkostwo w UE. Opublikowany w październiku 2011 r. raport Komisji Europejskiej o jego postępach w integracji z Unią wykazał brak zasadniczej poprawy w większości obszarów. Głównymi wyzwaniami pozostają m.in. reforma administracji publicznej i sądownictwa oraz uruchomienie agencji do walki z korupcją, a proces dostosowywania prawa bośniackiego do *acquis* jest w początkowej fazie. Pewne wskazane przez Unię reformy podjęto skutecznie w zakresie spraw wewnętrznych, co umożliwiło UE zniesienie obowiązku wizowego dla obywateli BiH w grudniu 2010 r.

Wśród niedawnych działań Unii w Bośni najwidoczniejszym było oddzielenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela w BiH od Specjalnego Przedstawiciela UE, którym we wrześniu 2011 r. został Peter Sørensen. Ma się on skupić na wsparciu przywódców politycznych w wypełnianiu zobowiązań zawartych w Umowie o stabilizacji i stowarzyszeniu, dotyczących wzmocnienia administracji i sądownictwa oraz praworządności i instytucji centralnych, co ułatwiłoby dalszą integrację z UE.

Wnioski i rekomendacje. Problem powołania rządu centralnego potwierdził rozbieżne interesy trzech głównych narodów Bośni i Hercegowiny i utrwalił podziały między nimi. Przedłużająca się debata o kształcie przyszłego rządu spowodowała dalsze wstrzymanie kluczowych reform, przede wszystkim administracji i sądownictwa, co w konsekwencji oznaczało wstrzymanie procesu integracji BiH z UE. Utrudniało także sprawne zarządzanie państwem, w tym absorpcję unijnych środków przedakcesyjnych.

Różne wizje przyszłości państwa, które pozostają wśród narodów Bośni i Hercegowiny pomimo zawarcia kompromisu o powołaniu rady ministrów, nadal utrudniają wymaganą przez UE nowelizację konstytucji. Tym bardziej że problemy z utworzeniem rządu umocniły Republikę Serbską, która przy swojej prostej strukturze administracyjnej szybko powołała lokalny rząd i działa relatywnie sprawnie, w przeciwieństwie do podmiotu federacyjnego czy całości państwa. Utrwaliło to argumenty liderów społeczności serbskiej o sztucznym charakterze państwa. Będą oni zatem kontynuować działania przeciwko wzmocnianiu jego instytucji centralnych.

Tymczasem wspierana przez UE centralizacja BiH zakłada konieczność pozbawienia jej podmiotów części kompetencji, co w obecnej sytuacji wydaje się mało prawdopodobne. Wobec tego Unia powinna w pierwszej kolejności mobilizować elity polityczne tego kraju do przyjęcia takiego pakietu reformy konstytucji, który zapewni szersze poszanowanie praw podstawowych. Mogłoby temu sprzyjać zaangażowanie Specjalnego Przedstawiciela w usprawnienie wewnątrz krajowego dialogu na rzecz nowelizacji ustawy zasadniczej w tym zakresie. Nawet niewielkie zmiany na rzecz demokracji mogą bowiem ułatwiać pojednanie narodów BiH i w przyszłości skłaniać je do wspólnych działań na rzecz kraju, który zamieszkują. Będą one niezbędne do pozytywnego rozpatrzenia przez UE wniosku o członkostwo, który nowy rząd Bośni może złożyć w najbliższych miesiącach.

Polska jest zaangażowana w BiH w misje policyjną i wojskową pod patronatem UE. Służy tam kilkudziesięciu polskich żołnierzy i kilku policjantów w ramach zespołów doradczo-szkoleniowych. Natomiast w niewielkim stopniu Polska włącza się w pomoc rozwojową dla Bośni. Tymczasem zwiększenie tego zaangażowania pozwoliłoby na przekazanie cennych doświadczeń z wykorzystywania funduszy przedakcesyjnych (Polska jest widziana w BiH jako państwo wzorcowe w tym zakresie) oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, stanowiącej przeszkodę na drodze Bośni do UE. Polska może również wykorzystać rozpoczynające się w lipcu 2012 r. przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej do włączenia się w aktywne wspomaganie transformacji BiH. Takie działania utrwaliłyby tym samym wizerunek Polski jako państwa wspierającego demokrację w najbliższym otoczeniu UE.