

Problem reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie

Marta Szpala

Komisarz ds. rozszerzenia Stefan Fule 8 października złożył wizytę w Sarajewie, gdzie spotkał się z nowymi członkami prezydium BiH. Fule określił, że warunkiem kontynuacji procesu integracji BiH z UE jest przeprowadzenie reformy konstytucyjnej, która wzmocni rząd centralny. Przedstawiciele UE mieli nadzieję, że wybory, które odbyły się 3 października w Bośni doprowadzą do zmiany elit rządzących na bardziej skłonne do kompromisu w kwestii zmiany ustroju. Fundamentalne różnice interesów pomiędzy społecznościami tworzącymi BiH oraz partiami je reprezentującymi nadal uniemożliwiają jednak gruntowną reformę ustrojową. Wysuwanie na pierwszy plan tego problemu najprawdopodobniej nie przyniesie oczekiwanych skutków, a wręcz może doprowadzić do pogłębienia podziałów pomiędzy społecznościami. Prawdopodobnie bardziej efektywną strategią UE byłoby skupienie się na inicjowaniu i wsparciu reform sektorowych (np. w sektorze służby zdrowia, gospodarki, wymiaru sprawiedliwości). Poprawiłoby to system zarządzania państwem i wzmocniło jego instytucje. Wytworzyłoby to także atmosferę współpracy i zaufania pomiędzy społecznościami BiH, niezbędną dla uzyskania wyraźnego postępu na drodze do UE.

Niewydolny system ustrojowy

Dzisiejszy kształt ustrojowy nadała BiH *narzucona* konstytucja, stanowiąca aneks do umowy pokojowej, podpisanej w 1995 roku w Dayton. Państwo jest podzielone na dwie części składowe (entitety): Republikę Serbską (RS) i zdominowaną przez ludność muzułmańską i chorwacką Federację BiH (FBiH) oraz Dystrykt Brzko, który znajduje się pod wspólnym zarządem obu entitetów. Dodatkowo FBiH podzielona jest na 10 kantonów z szerokim zakresem autonomii, własnymi rządami i parlamentami. Zakres uprawnień władzy centralnej, podmiotów oraz kantonów nie został jasno rozdzielony, a nakładające się kompetencje są przedmiotem sporów.

Konsekwencją takiego systemu ustrojowego jest słaby rząd centralny o ograniczonych kompetencjach (polityka zagraniczna i bezpieczeństwa). W RS powstał natomiast silny ośrodek władzy na poziomie entitetu, który sukcesywnie wdraża reformy, wprowadził zasady gospodarki rynkowej i dostosowuje przepisy do unijnego *acquis*. Przejmuje także stopniowo kompetencje nieefektywnego rządu centralnego. Wzmacnia swoją aktywność międzynarodową i stara się rozwijać własne kontakty z UE, m.in. poprzez delegację RS przy Komisji Europejskiej w Brukseli. Z kolei w FBiH ukształtował się system wieloszczeblowej, nieefektywnej, a w dodatku kosztownej biurokracji (poziom entitetu, kantonów, gmin) o nakładających się kompetencjach i rozproszonej odpowiedzialności. Konflikt pomiędzy

licznymi partiami reprezentującymi Chorwatów i muzułmańskich Bośniaków uniemożliwia efektywne zarządzanie na każdym poziomie. Pozwala także na przerzucanie się odpowiedzialnością za brak wdrażania reform. W konsekwencji RS jest obecnie bardziej rozwinięta gospodarczo i lepiej przygotowana do członkostwa w UE niż FBiH.

Skrajna niewydolność instytucji państwa na wszystkich poziomach władzy (z wyjątkiem jednolitych etnicznie instytucji w RS) jest jednak spowodowana przede wszystkim brakiem woli współpracy i wysokim poziomem nieufności pomiędzy narodami BiH. Powoduje to paraliż wspólnych instytucji i utrudnia wprowadzenie jednolitych rozwiązań prawnych na całym terytorium państwa (np. entitety posiadają obecnie odmienne kodeksy karne, kantony mają różne prawo budowlane i warunki prowadzenia działalności gospodarczej).

Rozbieżne preferencje: między unitaryzmem a federacją

Reforma konstytucyjna, postulowana przez UE, jest tematem kształtującym debatę polityczną w BiH, determinuje programy i działania partii politycznych oraz znajduje się w centrum zainteresowania opinii publicznej.

Partie bośniackie zakładają, że reforma ustrojowa powinna doprowadzić do powstania unitarnego państwa, z silnym rządem centralnym i rozwiniętym samorządem gminnym. Oznaczałoby to zniesienie autonomii entitetów i kantonów. Partie serbskie dążą do zachowania jak najszerzej autonomii entitetów, nie wykluczając jednocześnie możliwości likwidacji kantonów w FBiH. Natomiast partie chorwackie chcą utrzymania szerokiej autonomii kantonów, względnie utworzenia trzeciego, własnego entitetu. Ten ostatni postulat byłiby gotowi poprzeć Serbowie z RS, gdyż jego realizacja osłabiłaby pozycję rządu centralnego.

Z powodu tak radykalnych podziałów debata nad przebudową ustroju państwa pogłębia antagonizmy pomiędzy narodami BiH, buduje poczucie tymczasowości i powoduje spadek poczucia bezpieczeństwa obywateli. Aspiracje innych społeczności są w tych warunkach postrzegane jako źródło zagrożenia. Sprzyja to utrzymaniu wysokiego poparcia dla ugrupowań nacjonalistycznych, których głównym hasłem jest obrona interesów własnej społeczności. Skłonność do kompromisu jest często napiętnowana jako zdrada własnej grupy narodowej.

Dodatkowo dla partii politycznych reforma konstytucyjna to wygodny temat zastępczy, odwracający uwagę od głównego problemu – zablokowania procesu reform i konieczności rozwiązania problemów obywateli, tj. braku niezależnego i efektywnego wymiaru sprawiedliwości, jednolitego systemu edukacji, dobrych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, dobrze funkcjonującej służby zdrowia, skutecznej walki z korupcją, niesprawiedliwego systemu pomocy społecznej (skierowanego głównie do weteranów wojennych).

Październikowe wybory obudziły społeczną nadzieję na zmiany. Sformowanie nowych władz na poziomie centralnym i w FBiH dają szansę na wprowadzenie pewnych reform, o ile nie będą one dotyczyły kontrowersyjnych kwestii związanych z zachowaniem autonomii poszczególnych społeczności narodowych. W serbskiej części kraju zarówno zwycięska partia Związek Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD), jak i główna opozycyjna Serbska Partia Demokratyczna (SDS) nie są gotowe na ograniczenie autonomii RS. Z kolei partie, które najprawdopodobniej utworzą rząd na poziomie FBiH i przejmą władzę w kantonach,

czyli Partia Akcji Demokratycznej (SDA) i Partia Socjaldemokratyczna (SDP), skłonne są do kompromisu w kwestiach częściowych z pozostałymi partnerami (gospodarka, edukacja, służba zdrowia). Nie zrezygnują jednak z głównego postulatu, jakim jest budowa państwa unitarnego.

Implikacje dla UE

Głównym wyzwaniem dla nadzorującej proces pokojowy w BiH Unii Europejskiej jest przezwyciężenie wzajemnej nieufności oraz stworzenie klimatu współpracy. Przykładem udanego zastosowania polityki warunkowości, który wymusił na władzach BiH reformy, jest finalizowany obecnie proces zniesienia wiz dla obywateli BiH przez państwa strefy Schengen. Konkretnie i proste do weryfikacji wymogi, nie odnoszące się bezpośrednio do zmian systemu ustrojowego, zmusiły liderów trzech skonfliktowanych narodów do współpracy, doprowadziły do utworzenia efektywnych instytucji w dziedzinach sektorowych (np. polityka migracyjna, ochrona uchodźców, system ochrony dokumentów) i umożliwiły obywatelom rozliczenie elity politycznej z konkretnych działań. Tego typu model powinien być uwzględniany w trwających obecnie pracach nad wzmocnieniem obecności UE w BiH i poprawą efektywności unijnej polityki w tym państwie. Jeżeli po raz kolejny (po pakiecie kwietniowym w 2006 i procesie butmirskim w 2009 roku) UE uzna problem reformy ustrojowej za najbardziej palące wyzwanie dla BiH, nie przyniesie to spodziewanych efektów, a pogłębi jedynie antagonizmy pomiędzy społecznościami.