

Impas integracji europejskiej Bośni i Hercegowiny

Paulina Wankiewicz-Kłoczko

17 lipca Komisja Europejska (KE) poinformowała władze centralne Bośni i Hercegowiny (BiH) o zmniejszeniu funduszy przewidzianych w unijnym Planie wzrostu dla Bałkanów Zachodnich. BiH utraciła 108,4 mln euro, czyli 10% kwoty dla niej przeznaczonej (wciąż może otrzymać 976,6 mln euro). Cele Planu to integracja Bałkanów Zachodnich z jednolitym rynkiem UE, pogłębienie reform i współpracy regionalnej oraz zwiększenie wsparcia finansowego na potrzeby przyspieszenia ich konwergencji z UE. Warunkiem otrzymania środków – zarówno w formie dotacji, jak i pożyczek – jest przedstawienie kompleksowego planu reform. KE poinformowała, że jeśli nie zostanie on dostarczony do 30 września, to BiH może stracić kolejne 10% funduszy z Planu wzrostu.

Bośnia i Hercegowina jest jedynym krajem regionu, któremu ze względu na napiętą sytuację wewnątrzpolityczną nie udało się sfinalizować planu reform (do końca 2024 r. dokonały tego Albania, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia Północna i Serbia). Paraliż rządu centralnego może trwać do kolejnych wyborów (październik 2026 r.). Aby został przewyciężony, konieczna będzie presja społeczności międzynarodowej.

Komentarz

- **Bośnia i Hercegowina to państwo pogrążone w kryzysie instytucjonalnym, co wstrzymuje jego postęp na ścieżce integracji z UE.** Proces rozszerzenia wymaga od władz BiH na wszystkich szczeblach harmonizacji ustawodawstwa lokalnego z unijnym, co wywołuje opór przede wszystkim bośniackich Serbów. Prezydent Republiki Serbskiej (RS, części składowej BiH) Milorad Dodik przeciwstawia się wszelkim reformom, które w jego ocenie oznaczają centralizację kraju, tj. przesunięcie kompetencji z poziomu RS na poziom władz centralnych. Do kwestii spornych zawartych w drafcie planu reform należy w szczególności sprawa Trybunału Konstytucyjnego BiH (TK BiH) – zob. [Spór o wymiar sprawiedliwości w Bośni i Hercegowinie](#). Bruksela domaga się, aby władze RS obsadziły wakujące stanowiska sędziów oraz wdrożyły orzeczenia TK BiH w zarządzanej przez nie części kraju. Poszczególne siły polityczne nie są w stanie się porozumieć także w innych kwestiach, takich jak zniesienie prawa weta podmiotów w sprawie dystrybucji środków pomocowych z funduszu państwowego (centralnego) czy ujednolicenie bośniackiego reżimu wizowego z unijnym.
- **Ustanowiony w Dayton ład konstytucyjny sprzyja notorycznym blokadom władz centralnych BiH.** Na początku roku doszło do rozpadu koalicji rządowej na szczeblu centralnym, składającej się z trzech partii bośniackich (tzw. Trójki), Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej BiH (HDZ BiH) oraz Serbskiego Związku Niezależnych

Socjaldemokratów (SNSD), którego liderem jest Dodik. Powodem zerwania współpracy „Trójki” z SNSD była serbska blokada ustaw wymaganych przez Brukselę w ramach procesu rozszerzenia. Wpływ na to miały również secesjonistyczne dążenia i problemy prezydenta RS z prawem (wyrok skazujący sądu pierwszej instancji i list gończy, zob. [Proces Dodika: próba sił z serbskim separatyzmem w Bośni i Hercegowinie](#)). W wyniku zawarcia przez niego porozumienia z prokuraturą i sądem (na szczeblu centralnym), którego treści nie ujawniono, list gończy za przywódcą bośniackich Serbów został wycofany, zaś ogłoszenie werdyktu sądu drugiej instancji odsunięto w czasie. Bośniackie media spekulują, że w zamian za wyciszenie problemów z prawem Dodik przejdzie na polityczną emeryturę. „Trójka” dąży do tego, aby SNSD zastąpiły w koalicji trzy partie opozycyjne z RS, lecz nie zgadzają się na to bośniaccy Chorwaci z HDZ BiH. Lider największego ugrupowania chorwackiego Dragan Čović pozostaje w taktycznym sojuszu z Dodikiem, co ma mu pomóc w realizacji własnych dążeń, tj. reformy prawa wyborczego w BiH, której konsekwencją byłoby de facto wydzielenie trzeciego chorwackiego entitetu, a co za tym idzie – dalszy podział kraju.

- **Brak postępów Bośni i Hercegowiny na ścieżce europejskiej świadczy o impasie polityki UE wobec niej.** BiH pozostaje najgorzej przygotowanym do członkostwa państwem kandydackim i nie poczyniła wyraźnych postępów w tym zakresie od rozpoczęcia negocjacji w 2024 r. Unii brakuje strategii, która skłoniłaby etnonacjonalistyczne elity do wdrażania kosztownych politycznie reform, mogących doprowadzić do utraty przez nie władzy. Dodatkowo UE cechuje brak jednomyślności, np. w kwestii nałożenia sankcji na Dodika, co uniemożliwia wywarcie na niego skutecznej presji. Ukaraniu separatystycznego lidera bośniackich Serbów przeciwstawiają się m.in. Węgry i Chorwacja. W rezultacie proces rozszerzenia traci na wiarygodności, a wśród Bośniaków, wciąż w większości entuzjastycznie podchodzących do członkostwa (w 2024 r. 68% społeczeństwa zagłosowałoby za wejściem do UE), widoczny jest spadek poparcia dla integracji (w 2022 r. wynik ten był o 8 p.p. wyższy). Ponadto aż 42% ankietowanych uważa, że UE nie ma autentycznych intencji przyjęcia państw regionu do wspólnoty (według badań IRI z 2022 i 2024 r.).

Aneks. Specyfika systemu politycznego Bośni i Hercegowiny

Bośnia i Hercegowina (BiH) jest państwem wieloetnicznym, którego obecny system polityczny został określony w ramach **porozumienia z Dayton z 1995 r.**, kończącego trwającą trzy i pół roku krwawą wojnę w tym kraju. Konstytucja BiH, stanowiąca jeden z jego aneksów, przewiduje specyficzny system władzy – opartej na zasadach autonomii terytorialnej, parytetu etnicznego oraz możliwości użycia weta w obronie interesów danego narodu.

System polityczny

Bośnia i Hercegowina składa się z dwóch podmiotów, tzw. **entitetów: Federacji Bośni i Hercegowiny (FBiH)**, podzielonej na 10 kantonów, oraz unitarnej i silnie scentralizowanej **Republiki Serbskiej (RS)**. **Dystrykt Brzko (DB)** – ze względu na swoje strategiczne położenie (dzieli RS na pół i graniczy z Chorwacją) – stanowi osobną, autonomiczną

jednostkę terytorialną.

W BiH obowiązują trzy szczeble sprawowania władzy: centralny (BiH), podmiotowy (FBiH i RS) oraz kantonalny (jedynie w FBiH). **Na poziomie centralnym najwyższym urzędem jest Prezydium BiH – kolektywna głowa państwa**, w którego skład wchodzi trzech reprezentantów (po jednym przedstawicielu: Boszniaków, Serbów i Chorwatów), wybieranych na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich. Na szczeblu centralnym władza ustawodawcza należy do dwuizbowego parlamentu, **a władzę wykonawczą sprawuje Rada Ministrów, która ma ograniczone kompetencje**, głównie w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, fiskalno-budżetowej i wymiaru sprawiedliwości (dziewięć ministerstw). Większość uprawnień istotnych dla życia codziennego obywateli, tj. obejmujących sfery edukacji, ochrony zdrowia oraz infrastruktury, powierzono organom na poziomie podmiotowym (RS i FBiH) bądź kantonalnym (w FBiH). Każdy z podmiotów (tj. FBiH i RS) posiada też swojego prezydenta oraz dwuizbowe parlamenty, zaś w zdecentralizowanej FBiH władzę dodatkowo sprawują zgromadzenia i rządy kantonalne.

Jednym z filarów funkcjonowania demokracji konsensualnej w BiH jest tzw. **zasada ochrony żywotnych interesów narodowych**. W teorii miała ona zapewnić równość wszystkim trzem narodom składowym tego kraju: Boszniakom, Serbom i Chorwatom, w praktyce jednak wykorzystuje się ją do blokowania inicjatyw politycznych oponentów.

Rola społeczności międzynarodowej

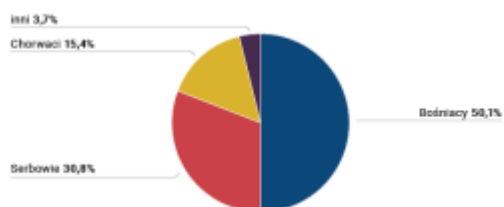
Do osobliwości życia politycznego w BiH należy **urząd Wysokiego Przedstawiciela** (Biuro Wysokiego Przedstawiciela w Bośni i Hercegowinie, OHR), który ma szeroką władzę ustawodawczą i wykonawczą. Jego zadaniem jest wdrażanie w życie cywilnych ustaleń z Dayton, zaś ustanowione w 1997 r. „uprawnienia bońskie” dają mu niemal nieograniczone kompetencje ustawodawcze i wykonawcze, m.in. w zakresie odwoływania urzędników w kraju, ustanawiania aktów prawnych czy wymuszania implementacji tychże przepisów. Ponadto w Trybunale Konstytucyjnym zasiada trzech sędziów cudzoziemców powoływanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Na terytorium BiH działa również operacja wojskowa Unii Europejskiej „EUFOR Althea”, której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w kraju.

Główne płaszczyzny sporów

- **Kształt BiH** – Boszniacy (ok. 50% mieszkańców BiH) opowiadają się za ideą centralizacji państwa (w wersji maksymalistycznej postulują zlikwidowanie autonomii terytorialnej RS i kantonów); bośniaccy Serbowie (ok. 31%) dążą do maksymalizacji samorządności RS, obecnie – posilając się ideą „pierwotnego Dayton”, które gwarantowało dużą niezależność obu podmiotów – chcą utrzymania jak najszerszych kompetencji w ramach RS, co prowadzi do m.in. bojkotów instytucji centralnych czy sporu o nieruchomości; z kolei Chorwaci (ok. 15%) domagają się możliwie jak największej reprezentacji na wszystkich szczeblach władzy, a w skrajnych przypadkach – nawet powstania trzeciego, chorwackiego entitetu.

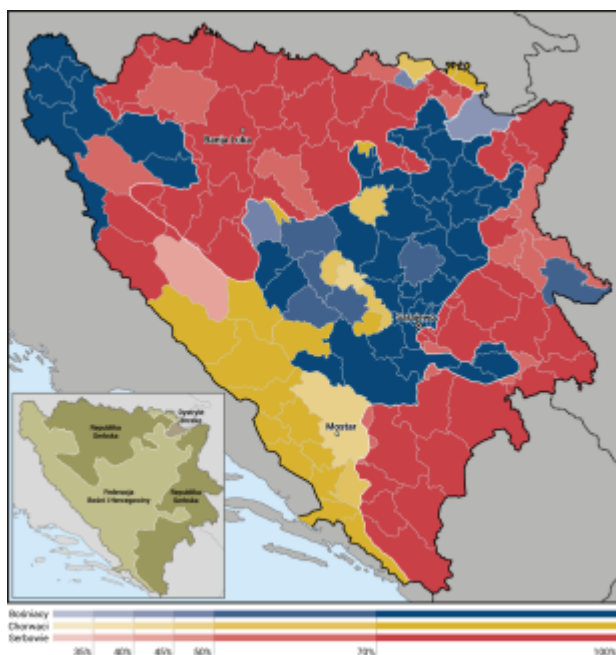
- **Rola społeczności międzynarodowej** – bośniaccy Serbowie postulują zakończenie nadzoru międzynarodowego, w tym usunięcie zagranicznych sędziów z Trybunału Konstytucyjnego oraz likwidację instytucji OHR.
- **Polityka historyczna** – każdy z trzech narodów zamieszkujących BiH pielęgnuje własną postawę wobec wydarzeń wojny z lat 90. (a nierzadko również względem II wojny światowej).

Wykres. Struktura etniczna Bośni i Hercegowiny



Źródło: *spis powszechny z 2013 r.*

Mapa. Bośnia i Hercegowina – dominujące grupy etniczne w poszczególnych gminach



Źródło: *spis powszechny z 2013 r.*