

Bośnia i Hercegowina w zawieszeniu: 30 lat porozumienia z Dayton

Paulina Wankiewicz-Kłoczko

Trzydzieści lat po podpisaniu porozumienia z Dayton Bośnia i Hercegowina (BiH) pozostaje państwem pogrążonym w ciągłych kryzysach instytucjonalnych. Obowiązujący tam model ustrojowo-polityczny stanowi bezpośrednie dziedzictwo oktrojowanej w trakcie ówczesnych negocjacji konstytucji. I choć porozumienie przyniosło długo wyczekiwany, trwały pokój, to ustanowiło zarazem wyjątkowo skomplikowany i nieefektywny system sprawowania władzy. Dotychczasowe próby jego zreformowania kończyły się niepowodzeniem, bo dla etno-nacjonalistycznych elit ład daytoński okazał się intratną formą przejmowania zasobów państwa. W rezultacie BiH trzy dekady po wojnie to kraj, którego prawdziwy rozwój nadal blokują jego własne elity, a jednocześnie najgorzej przygotowany do członkostwa w UE kandydat, zaś blisko połowa jego bośniackich obywateli wyemigrowała.

Przed wszystkim pokój

21 listopada 1995 r. w amerykańskiej bazie w Dayton wynegocjowano porozumienie pokojowe, które zakończyło krwawą trzyipółletnią wojnę w BiH. Wcześniejsze, podejmowane od 1993 r. próby mediacji i zażegnania konfliktu kończyły się fiaskiem. Silniejsze zaangażowanie wspólnoty międzynarodowej wywołały wstrząsające wydarzenia z drugiej połowy 1995 r. – ludobójstwo w Srebrenicy i masakra na targu miejskim Markale w Sarajewie. Przełom przyniosła natowska interwencja Deliberate Force we wrześniu tegoż roku. Doprowadziła ona do efektywnego zneutralizowania systemu obrony powietrznej bośniackich Serbów, zakłócenia ich głównych szlaków zaopatrzenia oraz zniszczenia kluczowych zakładów produkcyjnych i magazynów uzbrojenia. Wskutek zmiany sytuacji na froncie – w szczególności odwrotu oddziałów serbskich i chorwackiej kontrofensywy – doszło do zawieszenia broni i rozpoczęcia rozmów pokojowych.

Głównym inicjatorem i gospodarzem negocjacji w Dayton były Stany Zjednoczone, które postawiły sobie za cel zakończenie wojny w BiH i wypracowanie wizji przyszłego państwa bośniackiego, w którym walczące do niedawna ze sobą narody miały żyć obok siebie. Do niewątpliwych sukcesów amerykańskiej dyplomacji należy realizacja pierwszego z tych zamierzeń, czyli doprowadzenie do końca krwawego konfliktu, w wyniku którego ponad 100 tys. osób poniosło śmierć, a 2 mln stały się uchodźcami bądź wewnętrznymi przesiedlonymi. Za utrzymanie pokoju i egzekucję części militarnej



umowy odpowiadały siły międzynarodowe IFOR NATO. W szczytowym momencie liczyły one aż 60 tys. żołnierzy, a ich obecność z upływem lat sukcesywnie zmniejszano.

Trudny proces *state building*

Zdecydowanie trudniejsze w porównaniu do realizacji wojskowego komponentu porozumienia okazało się wdrażanie wizji wspólnej państwowości. Stało się tak ze względu na rozbieżne cele polityczne trzech narodów współtworzących BiH – Boszniaków, Chorwatów i Serbów. Cywilna część umowy dotyczyła organizacji i funkcjonowania państwa. Kwestie te regulował w pierwszej kolejności Aneks 4, czyli tekst nowej ustawy zasadniczej, który usankcjonował specyficzny ład konstytucjonalny. Krytycy porozumienia, a w szczególności właśnie okrojonej konstytucji, podkreślają, że nie jest ona zgodna z wolą obywateli, bo nigdy nie została zatwierdzona przez żaden z parlamentów BiH ani zaakceptowana w referendum, a na dodatek obowiązującą wersję sporządzono w języku angielskim¹.

W założeniu amerykańskich negocjatorów porozumienie miało być rozwiązaniem tymczasowym, które poprzez separację zważnionych

” Zdecydowanie trudniejsze w porównaniu do realizacji wojskowego komponentu porozumienia z Dayton okazało się wdrażanie wizji wspólnej państwowości.

stron miało wyciszyć napięcia etniczne, a w dłuższej perspektywie – ułatwić wypracowanie własnych instytucji państwowych. Już w Dayton założono, że na drodze do budowania powojennego ładu BiH będzie potrzebowała dozoru międzynarodowego. W tym celu powołano Urząd Wysokiego Przedstawiciela (OHR). Pomyślano go jako instytucję o charakterze kontrolno-doradczym, lecz w związku z niewystarczającym postępem we wdrażaniu pokoju i budowy instytucji centralnych po dwóch latach zdecydowano się rozszerzyć kompetencje OHR i nadano mu tzw. uprawnienia bońskie. Zmiany te pozwoliły kolejnym reprezentantom społeczności międzynarodowej podejmować działania na rzecz wprowadzenia chociażby podstawowych atrybutów państwa (m.in. flagi, hymnu, wspólnej waluty czy tablic rejestracyjnych).

Zwiększenie uprawnień Wysokiego Przedstawiciela sprawiło, że to właśnie w pierwszej dekadzie po porozumieniu osiągnięto ważne sukcesy w budowaniu wspólnych instytucji, takich jak Bank Centralny (1997 r.) czy Urząd ds. poboru podatków (2005). Na ten okres przypada też pomnożenie kompetencji rządu centralnego, który z początkowych trzech resortów rozrósł się do dziewięciu (liczba ta utrzymuje się do dziś). Społeczność międzynarodowa wyjątkowo silnie zaangażowała się w proces scentralizowania struktur siłowych. I tak 10 lat po wojnie z walczących przeciwko sobie armii udało się utworzyć Siły Zbrojne BiH, podległe centralnemu Ministerstwu Obrony, oraz wspólne służby specjalne i policję graniczną. I choć nie doszło do pełnego zunifikowania sił policyjnych², to powstała ciesząca się uznaniem centralna Agencja ds. Dochodzeń i Ochrony – SIPA.

Próby reform ustawy zasadniczej

Po dekadzie od podpisania porozumienia zarówno dla instytucji międzynarodowych, jak i lokalnych elit stało się jednak jasne, że Dayton usankcjonowało nieefektywną i niefunkcjonalną strukturę władz, sprzeczną z podstawowymi standardami demokratycznymi. Bośniacka konstytucja w sposób szczególny faworyzuje mieszkańców należących do trzech narodów konstytutywnych. W praktyce oznacza to, że interes publiczny zredukowano wyłącznie do przynależności etnicznej. Osoby niedeklarujące

¹ S. Latal, *Sporazum u svom labirintu* [w:] A. Kapetanović, J. Illerhues (red.), *Naslijeđe mira. Bosna i Hercegovina 20 godina poslije dejtonskog mirovnog sporazuma*, Sarajevo 2015, s. 19–33.

² Każdy z podmiotów posiada własną policję.

się jako członkowie którejs z grup są systemowo dyskryminowane, np. nie mogą kandydować na najwyższy urząd w państwie³.

W 2004 r. potrzebę głębokich zmian wyartykułował wysoki przedstawiciel Paddy Ashdown – stwierdził on, że kraj musi wyjść z „fazy Dayton” i przejść do „fazy

” Po sukcesach związanych z umacnianiem się państwowości coraz częściej do głosu zaczęły dochodzić separatystyczne siły w jednej z części składowych kraju – Republice Serbskiej.

Brukseli”⁴. Dwa lata później, w 2006 r., dzięki zaangażowaniu USA i UE opracowano tzw. pakiet kwietniowy (ang. *April package*), czyli zestaw poprawek konstytucyjnych mających wzmocnić instytucje centralne, co miało zdecydowanie poprawić funkcjonalność państwa. Pomimo trwających wiele miesięcy negocjacji pomiędzy głównymi partiami politycznymi w parlamencie zabrakło dwóch głosów, aby wprowadzić pierwszą poważną nowelizację ustawy zasadniczej. W kolejnych latach pojawiały się kolejne próby reformy ładu ustrojowego w BiH, ale one również okazały się nieskuteczne.

Z perspektywy czasu fiasko pakietu kwietniowego niosło ze sobą daleko idące konsekwencje: doprowadziło do wygaśnięcia tendencji reformatorskich i osłabienia zaangażowania społeczności międzynarodowej (głównie USA), co w efekcie zdjęło z lokalnych elit presję na jakiegokolwiek zmiany.

Unia za sterem i wzrost separatyzmu

Dziesięć lat po zakończeniu wojny amerykańska administracja przekazała przywództwo w BiH Unii Europejskiej. Natowską misję przekształcono w unijną operację EUFOR Althea, a Wysoki Przedstawiciel zaczął być także Specjalnym Przedstawicielem UE (potem funkcje te uległy rozdzieleniu). Priorytety OHR powiązane były wówczas przede wszystkim z integracją BiH z UE⁵. Bruksela nie dysponowała jednak ani wystarczającym doświadczeniem, ani spójną wizją kontynuacji wymagającego procesu *state-building*. W unijnych instytucjach i państwach członkowskich panowało przekonanie, że polityka rozszerzenia – sprawdzona w przypadku państw Europy Środkowej – sama w sobie będzie dostateczną zachętą, by skłonić nacjonalistyczne elity do wprowadzania kosztownych reform. Założenie to okazało się jednak błędne – oczekiwane zmiany godziły w interesy rządzących, a ci woleli utrzymywać się u władzy poprzez podsycanie napięć etnicznych, a nie konsekwentne zbliżanie kraju do członkostwa. Przez trzy dekady system sprzyjał największym ugrupowaniom etnonacjonalistycznym: Chorwackiej Wspólnocie Demokratycznej BiH (HDZ BiH), serbskiemu Związkowi Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD) i bośniackiej Partii Akcji Demokratycznej (SDA).

Po sukcesach związanych z umacnianiem się państwowości coraz częściej do głosu zaczęły dochodzić separatystyczne siły w jednej z części składowych kraju – Republice Serbskiej (RS). Początkowo umiarkowany i nastawiony reformatorsko lider bośniackich Serbów Milorad Dodik przystąpił do działań na rzecz osłabienia instytucji centralnych, takich jak wspólny wymiar sprawiedliwości, armia czy system podatkowy. Unia zaś – w obawie przed eskalacją napięć i widmem powrotu konfliktu zbrojnego – szła na kolejne ustępstwa względem izolacjonistycznego polityka. I choć niektórzy jej członkowie opowiadali się za bardziej pryncypialną postawą i ukaraniem Dodika, to restrykcje na poziomie wspólnoty nigdy nie zostały wdrożone. W tej kwestii przywódca bośniackich Serbów mógł w ostatnich latach liczyć na weto Węgier czy Chorwacji. Inaczej zachowały się Stany Zjednoczone:

³ Mowa o sprawie Sejdić-Finci, dotyczącej wykluczenia obywateli nienależących do narodów konstytutywnych z kandydowania do Prezydium i Izby Narodów BiH. Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 2009 r. stwierdził ich dyskryminację i zobowiązał państwo do reform.

⁴ T. Judah, *From Dayton To Brussels*, European Stability Initiative (ESI), 1.11.2005, esiweb.org.

⁵ *Note of the Main Elements of the Dayton Agreement for Bosnia and Herzegovina*, Parlament Europejski, 28.09.2005, europarl.europa.eu.

w 2017 r. za utrudnianie wdrażania porozumienia z Dayton nałożyły na niego sankcje, które później rozszerzono na jego współpracowników, członków ich rodzin i powiązane z nimi firmy.

W rezultacie działań Dodika nie udało się uregulować istotnych dla kraju spraw, takich jak własność majątku państwowego, ani przeprowadzić ważnej reformy wymiaru sprawiedliwości⁶. W tym czasie polityk ten nie tylko stał się jednym z najbogatszych ludzi w BiH, lecz także podporządkował sobie większość instytucji RS, przejął kontrolę nad mediami i znacząco ograniczył aktywność społeczeństwa obywatelskiego.

Narastające tendencje separatystyczne inspirowane przez lidera bośniackich Serbów osiągnęły punkt kulminacyjny w 2025 r., kiedy to przegrał on proces w związku z niewykonywaniem postano-

wień Wysokiego Przedstawiciela, którego zasadność istnienia i legalność od lat kwestionuje. W efekcie byłemu prezydentowi RS zabroniono sprawować funkcje publiczne⁷. Ukaranie go okazało się ważnym wskaźnikiem dojrzałości państwa. Pomimo zakazu Dodik – dzięki zawłaszczeniu instytucji i mediów – wciąż wywiera istotny wpływ na politykę RS. Jego aktywność stała się szczególnie widoczna w obliczu nadchodzących wyborów na najwyższy urząd w tym podmiocie: trwającą tam kampanię prowadzi de facto on sam, a oficjalny kandydat SNSD jest przez niego w pełni kontrolowany. Nieformalną pozycję polityka jeszcze bardziej wzmocniła decyzja administracji Donalda Trumpa o usunięciu jego, jego współpracowników i powiązanych z nimi firm z listy sankcyjnej.

” **Postępowanie Milorada Dodika zainspirowało Dragana Čovicia, przywódcę największej partii bośniackich Chorwatów, który w separatystycznych posunięciach bośniackich Serbów dostrzegł szansę na rewizję podziału administracyjnego.**

Taktyczny sojusz serbsko-chorwacki

Nastroje odśrodkowe podsycają też liderzy chorwaccy. Postępowanie Dodika zainspirowało Dragana Čovicia, przywódcę największej partii bośniackich Chorwatów, który w separatystycznych posunięciach bośniackich Serbów dostrzegł szansę na rewizję podziału administracyjnego. Bośniaccy Chorwaci współtworzą z Boszniakami Federację Bośni i Hercegowiny (FBiH). Za optymalny scenariusz uznają oni podział tejsze na dwie części (z większością boszniacką i chorwacką) albo powstanie „trzeciego entitetu” jako odrębnej jednostki w ramach BiH. Wcześniejszym próbom budowy chorwackiej autonomii (m.in. na początku tego stulecia) sprzeciwiała się społeczność międzynarodowa, która uznawała je za niezgodne z porozumieniem w Dayton.

Čović stosuje inną taktykę niż Dodik: zamiast otwartej konfrontacji i gróźb secesji sięga po instrumenty prawno-instytucjonalne, przede wszystkim forsuje zmianę prawa wyborczego. HDZ BiH postuluje modyfikację sposobu wyłaniania chorwackiego członka Prezydium BiH – chce wyznaczenia de facto odrębnych okręgów wyborczych, w których większość głosujących stanowiliby Chorwaci. Wprowadzenie takiego mechanizmu oznaczałoby w praktyce realizację postulatu utworzenia „trzeciego entitetu”, pogłębiając podziały etniczne i wzmacniając nadreprezentację tej społeczności (choć stanowi ona ok. 15% populacji, to w wielu kluczowych instytucjach przysługuje jej jedna trzecia miejsc). Formalnie Chorwaci współtworzą z Boszniakami Federację BiH, ale posiadają odrębny system szkolnictwa, odrębne media, pocztę czy przedsiębiorstwo dystrybucji energii (obsługujące regiony, gdzie przeważa ludność chorwacka). W ramach strategii wyodrębniania własnej jednostki domagają się też m.in. pełnej kontroli nad planowanym łącznikiem gazowym z Chorwacją⁸.

⁶ P. Wankiewicz-Kłoczko, *Spór o wymiar sprawiedliwości w Bośni i Hercegowinie*, OSW, 12.02.2024, osw.waw.pl.

⁷ Eadem, *Proces Dodika: próba sił z serbskim separatyzmem w Bośni i Hercegowinie*, OSW, 6.03.2025, osw.waw.pl.

⁸ Eadem, *Bośnia i Hercegowina: spory o gaz wzdłuż podziałów etnicznych*, OSW, 6.04.2023, osw.waw.pl.

Działania te wspiera Zagrzeb, dla którego obrona praw rodaków mieszkających za granicą jest obowiązkiem zawartym w ustawie zasadniczej. Rządzący wykorzystują członkostwo w UE i NATO, aby na ich forach podnosić kwestie związane z bośniackimi Chorwatami⁹. Upominanie się o prawa pobratymców z BiH to dla władz istotny element polityki wewnętrznej, zapewniający też głosy HDZ. Zagrzeb zabiega o utrzymanie wpływów w BiH, nierzadko kosztem integracji rodaków z państwem, którego są obywatelami. Za przykład niech posłuży wypowiedź szefa chorwackiego MSZ Gordana Grlicia Radmana, który segregacyjną edukację w BiH, znaną jako „dwie szkoły pod jednym dachem”, określił mianem dobrego modelu współistnienia¹⁰.

Bilans gospodarczy

Mimo dysfunkcjonalności systemu politycznego i blokowania jego reform przez miejscowe elity w ciągu ostatnich trzech dekad gospodarka BiH silnie się rozwinęła. Trzeba pamiętać, że na tle innych państw byłej Jugosławii (zwłaszcza tych, w których panował pokój) kraj startował z bardzo niskiego poziomu rozwoju. Straty poniesione w wyniku działań zbrojnych były ogromne. W momencie podpisania porozumienia z Dayton w 1995 r. państwo miało o 23% mniej ludności niż trzy i pół roku wcześniej. Lata konfliktu zbrojnego sprawiły, że produkcja przemysłowa spadła o ponad 90%, a PKB *per capita* skurczył się o prawie 75% (z 1900 dolarów w 1991 do ok. 500 w 1995 r.)¹¹. Według szacunków Banku Światowego bezpośrednie straty wojenne wyniosły 15–20 mld dolarów¹², lecz ocenia się, że odtworzenie zdolności produkcyjnych oraz utracony majątek narodowy i infrastruktura mogły kosztować łącznie BiH od 50 mld do nawet 70 mld dolarów¹³.

Pierwsze lata po porozumieniu z Dayton przebiegły pod znakiem rekonstrukcji państwa z dużą pomocą zagranicy. W 1998 r. wprowadzono markę konwertibilną

(BAM/KM), której kurs sztywno powiązano początkowo z marką niemiecką, a następnie z euro. Takie rozwiązanie zapewnia BiH nominalną stabilność, ale jednocześnie ogranicza elastyczność reagowania na kryzysy zewnętrzne. W czasie tego z lat 2008–2009 tempo wzrostu PKB kraju zmniejszyło się o 8,4 p.p.¹⁴

” Mimo dysfunkcjonalności systemu politycznego i blokowania jego reform przez miejscowe elity w ciągu ostatnich trzech dekad gospodarka Bośni i Hercegowiny silnie się rozwinęła.

W 2024 r. PKB *per capita* nie odstawał znacząco od tego w innych państwach regionu (także tych, w których nie toczyła się wojna). Tempo rozwoju BiH mogłoby być jednak zdecydowanie wyższe, gdyby nie jej wadliwy system instytucjonalny. Brak jednolitej polityki gospodarczej, spory pomiędzy podmiotami składowymi oraz rozbieżności regulacyjne utrudniają działanie rynku wewnętrznego i realizację dużych projektów zagranicznych, zaś cykliczne napięcia między liderami politycznymi odstraszały potencjalnych partnerów gospodarczych, którzy postrzegają BiH jako kraj o podwyższonym ryzyku inwestycyjnym.

⁹ B. Zawadewicz, *Pogróżki prezydenta Chorwacji dotyczące blokowania rozszerzenia NATO*, OSW, 17.05.2022, osw.waw.pl.

¹⁰ Na temat tzw. edukacyjnego apartheidu w BiH zob. P. Wankiewicz-Kłoczko, *Historia służby polityce. Bośniacka szkoła była podzielona*, Nowa Europa Wschodnia, 21.10.2025, new.org.pl.

¹¹ A. Efendić, A. Hadžiahmetović, *Post-war economic transition in Bosnia and Herzegovina – A challenging transformation* [w:] S. Keil, V. Perry (red.), *State-Building and democratization in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate, 2015, s. 109.

¹² *Shaping a prosperous future for Bosnia and Herzegovina*, Bank Światowy, 2024, thedocs.worldbank.org.

¹³ G. Nedic, *Financial and Technical Assistance in the Reconstruction and Development of Post-Conflict Bosnia and Herzegovina*, „The wiiw Balkan Observatory Working Paper”, nr 73, wrzesień 2006, The Vienna Institute for International Economic Studies, wiiw.ac.at.

¹⁴ *GDP growth (annual %) – Bosnia and Herzegovina*, Bank Światowy, data.worldbank.org.

Bośniacką gospodarkę obciąża również gigantyczna biurokracja. Sektor publiczny jest przerośnięty, nieefektywny i obejmuje ok. 40% wszystkich zatrudnionych na etatach¹⁵. Wydatki na wynagrodzenia w administracji w relacji do PKB należą do najwyższych na świecie¹⁶.

Ponadto poważnym balastem pozostaje trudna sytuacja demograficzna. BiH należy do najszybciej wyludniających się państw Europy – za granicą mieszka blisko 50% jej obywateli. Wyjeżdżają oni nie tylko ze względu na lukę płacową w porównaniu do krajów zachodnich, lecz także z powodów nieekonomicznych, takich jak słaby system szkolnictwa i zdrowia, korupcja czy niekompetencja elit politycznych. Masowa emigracja generuje też realny koszt dla gospodarki – odpowiada za utratę nawet 3% PKB¹⁷.

Tabela. Podstawowe dane ekonomiczne Bośni i Hercegowiny z 2024 roku

PKB nominalne	29,61 mld dolarów
PKB <i>per capita</i>	8571 dolarów
Wzrost PKB	3,0%
Inflacja	6,1%
Stopa bezrobocia	12,6%
Dług publiczny jako % PKB	29,5%

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, imf.org.

Mglista droga do Europy

Podobnie jak to miało miejsce w przypadku pozostałych państw Bałkanów Zachodnich, europejską perspektywę obiecano BiH podczas szczytu w Salonikach w 2003 r. Statusem kandydata cieszy się ona dopiero od grudnia 2022 r., czyli uzyskała go po blisko dwóch dekadach zastoju spowodowanego zarówno brakiem reform w kraju, jak i impasem w procesie rozszerzenia Unii.

Dopiero pełnoskalowa rosyjska agresja na Ukrainę w 2022 r. wymusiła rewizję polityki UE, w tym w obszarze przyłączania nowych członków, dzięki czemu BiH najpierw uzyskała status kandydata, a następnie otworzyła negocjacje akcesyjne. Od tego momentu nie osiąga jednak większych postępów na drodze do członkostwa. Według najnowszych raportów Komisji Europejskiej jest do niego przygotowana najslabiej ze wszystkich kandydatów¹⁸.

Na wprowadzanie reform koniecznych do akcesji nie pozwala trwający kryzys polityczny. Na początku 2025 r. rozpadła się koalicja rządowa na szczeblu centralnym, którą tworzyły trzy partie bośniackie („Trójka”), HDZ BiH i SNSD Dodika. Przyczynami jej zerwania były blokowanie ustaw wymaganych przez UE w ramach procesu rozszerzenia oraz secesjonistyczna retoryka i problemy prawne lidera ostatniego z tych ugrupowań. Ponieważ prawo nie przewiduje przedterminowych wyborów na poziomie państwowym, od stycznia koalicja jest sparaliżowana. W efekcie wdrażanie zmian integracyjnych wstrzymano, a kraj utracił część środków przedakcesyjnych¹⁹.

Przyszłość rządu stoi pod znakiem zapytania, bo choć SNSD deklaruje chęć powrotu na „ścieżkę europejską”, to „Trójka” preferuje współpracę z trzema partiami opozycyjnymi z RS, które sprzeciwiają się polityce Dodika. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że partia bośniackich Chorwatów trwa z nim

¹⁵ *Improving Governance for Better Public Services in Bosnia and Herzegovina*, Bank Światowy, 16.05.2024, worldbank.org.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ P. Wankiewicz-Kłoczko, *Znikające Bałkany. Region w kryzysie demograficznym*, „Komentarze OSW”, nr 647, 5.03.2025, osw.waw.pl.

¹⁸ *Bosnia and Herzegovina 2025 Report*, Komisja Europejska, 4.11.2025, enlargement.ec.europa.eu.

¹⁹ P. Wankiewicz-Kłoczko, *Impas integracji europejskiej Bośni i Hercegowiny*, OSW, 25.07.2025, osw.waw.pl.

w taktycznym sojuszu. Obecna dynamika za najbardziej prawdopodobny scenariusz nakazuje uznać utrzymanie status quo do wyznaczonych na październik 2026 r. wyborów.

Perspektywy

Pomimo tendencji odśrodkowych przez ostatnie 30 lat państwowość Bośni i Hercegowiny – przy wszystkich jej niedoskonałościach – ugruntowała się. Mimo ogromnych problemów w funkcjonowaniu kraju znaczna większość (74%) mieszkańców deklaruje, że jest dumna z bycia jego obywatelem²⁰. Stoi to w sprzeczności z lansowaną przez Dodika narracją, jakoby BiH była „państwem niemożliwym, które musi się rozpaść”. Zarazem panuje powszechne przeświadczenie, że ustanowiony w Dayton ład nie służy obywatelom, lecz elitom politycznym. W badaniu z 2022 r. aż 88% respondentów stwierdziło, że konstytucję państwa trzeba zmienić albo napisać nową, a ponad 70% – że obowiązująca ustawa zasadnicza w mniejszym bądź większym stopniu hamuje jego rozwój²¹.

Główna reforma pozostaje jednak pieśnią przyszłości. Wymagałaby zarówno woli lokalnych elit, jak i aktywnego wsparcia ze strony społeczności międzynarodowej. Zawarte w konstytucji mechanizmy demokracji konsensualnej wykorzystuje się instrumentalnie, a podsycanie napięć etnicznych bywa substytutem realnych programów politycznych, przykrywającym nieudolność władz, korupcję i nadużycia. Biorąc pod uwagę dotychczasową politykę ustępstw UE i ostatnie decyzje administracji USA (zdjęcie sankcji z Dodika), systemowe zmiany w kraju wydają się mało prawdopodobne.

Utrzymujące się w BiH status quo nie jest jednak stanem obojętnym – sprzyja liderom zagrażającym spójności państwa. Przedłużający się impas polityczny ułatwia im osłabianie instytucji centralnych, normalizuje secesjonistyczną retorykę i pozwala na dalsze podważanie porządku konstytucyjnego. Jednocześnie choć pełna secesja RS czy konflikt zbrojny wciąż są raczej nierealne, to narastająca polaryzacja sceny politycznej zwiększa ryzyko różnego rodzaju incydentów, które mogą być wykorzystywane do eskalowania tarc etnicznych i blokowania reform.

ANEKS

Specyfika systemu ustrojowego Bośni i Hercegowiny

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). Najwyższy urząd na pierwszym z nich to Prezydium BiH – kolektywna głowa państwa. W skład organu wchodzi trzech reprezentantów (po jednym Boszniaków, Serbów i Chorwatów), wybieranych na czteroletnią kadencję w wyborach bezpośrednich. Władza ustawodawcza na tym poziomie należy do dwuizbowego parlamentu, a wykonawczą sprawuje Rada Ministrów (dziewięć resortów) dysponująca ograniczonymi kompetencjami z zakresu polityki zagranicznej

²⁰ J. Kalenović-Đapo, J. Brkić-Šmigoc, *Values in Bosnia and Herzegovina. Overview of the main findings of the 2019 European Values Study*, Friedrich-Ebert-Stiftung BiH, Faculty of Philosophy in Sarajevo, 24.08.2020, library.fes.de.

²¹ *Istraživanje: Šta građani i građanke misle o Ustavu BiH*, Građanke za ustavne promjene, 18.04.2022, gradjankezaustavne-promjene.wordpress.com.

i bezpieczeństwa, fiskalno-budżetowej oraz wymiaru sprawiedliwości. Większość uprawnień istotnych dla życia codziennego obywateli, tj. obejmujących sfery edukacji, ochrony zdrowia i infrastruktury, powierzono organom na szczeblu podmiotowym bądź kantonalnym. Każdy z podmiotów – tj. FBiH i RS – posiada też własnego prezydenta i dwuizbowy parlament, zaś w zdecentralizowanej FBiH władzę dodatkowo sprawują zgromadzenia i rządy kantonalne.

Jednym z filarów demokracji konsensualnej w BiH jest tzw. zasada ochrony żywotnych interesów narodowych. W teorii miała ona zapewnić równość trzem narodom składowym kraju – Boszniakom, Serbom i Chorwatom – lecz w praktyce 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 zadanie polega na wdrażaniu 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 i wymuszania implementacji tychże. Ponadto w Trybunale Konstytucyjnym zasiada trzech cudzoziemskich sędziów powoływanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Na terytorium BiH działa również operacja wojskowa Unii Europejskiej EUFOR Althea, nakierowana na zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Główne płaszczyzny sporów

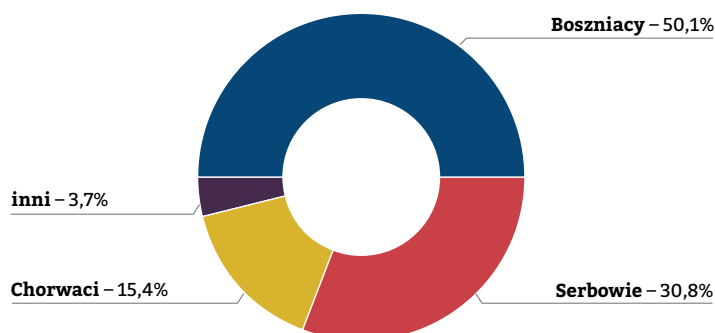
Kształt BiH – Boszniacy (ok. 50% mieszkańców BiH) opowiadają się za centralizacją państwa (w wersji maksymalistycznej postulują zlikwidowanie autonomii terytorialnej RS i kantonów). Bośniaccy Serbowie (ok. 31%) dążą do maksymalizacji samorządności RS, a obecnie – posiłkując się ideą „pierwotnego Dayton”,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

Rola społeczności międzynarodowej – bośniaccy Serbowie dążą do zakończenia nadzoru międzynarodowego, w tym usunięcia zagranicznych sędziów z Trybunału Konstytucyjnego i likwidacji 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).

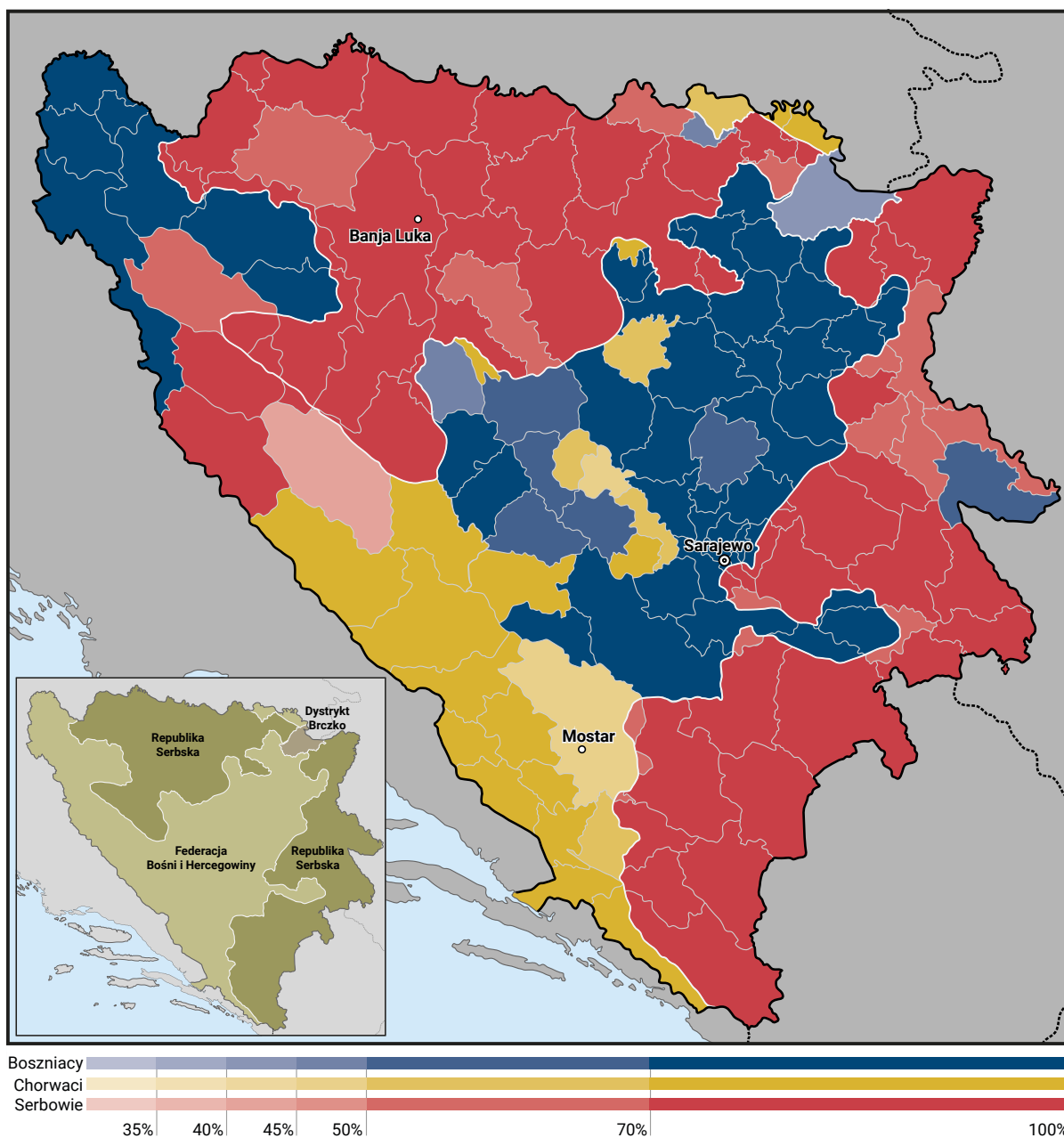
Bośnia i Hercegowina jest państwem wieloetnicznym, w którym status narodów konstytutywnych mają Boszniacy, Serbowie i Chorwaci

Struktura etniczna Bośni i Hercegowiny



Źródło: spis powszechny z 2013 r.

Mapa. Dominujące grupy etniczne w poszczególnych gminach Bośni i Hercegowiny



Źródło: spis powszechny z 2013 r.