



Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

OBYWATELU MASZ PRAWO!

Tytuł opracowania:

*Ograniczenia w biernym prawie wyborczym ze względu na przynależność etniczną na przykładzie Bośni i Hercegowiny
(ekspertyza specjalistyczna)*

Autor opracowania:

Prof. nadzw. dr hab. Krzysztof Krysienieł¹

¹ Dr hab., prof. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, prodziekan Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie.



Spis treści

Geneza i podstawowe cechy ustroju Bośni i Hercegowiny	3
Podstawy prawne systemu wyborczego	7
Przynależność narodowa i jej wpływ na ograniczenia w biernym prawie wyborczym. Narody konstytutywne i „pozostali”	9
Perspektywy reformy prawa wyborczego	15
Bibliografia.....	17



Geneza i podstawowe cechy ustroju Bośni i Hercegowiny

Obecnie obowiązujące w Bośni i Hercegowinie rozwiązania ustrojowe w dużej mierze są następstwem wojny, która toczyła się w latach 1992-95 na obszarze tej południowobalkańskiej republiki. Krwawy konflikt, w trakcie którego doszło do wielu zbrodni wojennych, czystek etnicznych oraz przymusowych, przeprowadzanych na wielką skalę procesów migracyjnych, zakończony został dopiero w wyniku bezpośredniej presji aktorów zewnętrznych, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Administracja ówczesnego prezydenta USA Billa Clintona zaangażowała się od 1994 roku w zakończenie konfliktu, stopniowo wymuszając na stronach zawieszenie działań zbrojnych, a następnie odegrała główną rolę w ukształtowaniu powojennego porządku prawno-ustrojowego.

Kluczowym wydarzeniem, kończącym konflikt zbrojny w Bośni i Hercegowinie, było parafowanie tekstu porozumienia, co nastąpiło w dniu 21 listopada 1995 roku w bazie lotniczej Wright-Patterson w pobliżu Dayton w stanie Ohio. Wprawdzie uroczyste podpisanie dokumentu miało miejsce 14 grudnia w Paryżu, to jednak właśnie wspomniane amerykańskie miasto zostało utrwalone w nazwie porozumienia pokojowego². Nad treścią dokumentu – pod patronatem, a właściwie pod silną, bezpośrednią presją amerykańską – pracowali przedstawiciele stron konfliktu z Bośni i Hercegowiny (Boszniacy oraz bośniaccy Serbowie i bośniaccy Chorwaci – przy czym reprezentantami tych dwóch ostatnich podmiotów w trakcie rozmów byli prezydenci sąsiednich państw – Jugosławii i Chorwacji) oraz członkowie Grupy Kontaktowej (oprócz USA także z Rosji, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i RFN) i Specjalny Negocjator Unii Europejskiej³. Warte podkreślenia jest to, że w Dayton właściwie żadna z zaangażowanych w walki stron nie miała pełnego, wynikającego z obowiązujących wówczas przepisów prawa mandatu do podejmowania wiążących decyzji, jednak wątek ten nie był ani wówczas, ani w późniejszym okresie szczególnie podnoszony.

Sam tekst porozumienia składał się z jedenastu artykułów oraz takiej samej liczby aneksów,

² Najczęściej w literaturze przedmiotu można znaleźć określenie General Dayton Peace Agreement (w skrócie GDPA lub DPA). Pełen tekst porozumienia (obejmujący także oficjalną wersję konstytucji) dostępny jest np. na jednej ze stron Organizacji Narodów Zjednoczonych: <https://peacemaker.un.org/bosniadaytonagreement95> lub na stronie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf>.

³ O kulisach i przebiegu rozmów pokojowych szerzej zob. np.: W. Walkiewicz, *Jugosławia. Był wspólny i rozpad*, Warszawa 2000, s. 258-262; R. Nešković, *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajewo 2013, s. 181-202.



które zawierały szczegółowe postanowienia i regulacje, stając się przez to najważniejszym elementem porozumienia pokojowego. Spośród aneksów szczególnie ważne, z punktu widzenia niniejszego opracowania, są dwa: Aneks III, który zawierał założenia powojennego systemu wyborczego, oraz Aneks IV, obejmujący tekst nowej konstytucji. W tym drugim przypadku należy podkreślić, że treść najważniejszego dla każdego państwa aktu prawnego został opracowany tylko w języku angielskim, przez zachodnich (głównie amerykańskich) konstytucjonalistów, bez dopuszczenia do jakichkolwiek konsultacji prawników z Bośni i Hercegowiny. Co więcej, wprowadzenie w życie tak przyjętej, a właściwie okrojonej ustawy zasadniczej stało w sprzeczności z obowiązującymi wówczas postanowieniami Konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny, czyli uznanego (od 1992 roku) na arenie międzynarodowej bytu państwowego⁴. Nie tylko zresztą naruszono obowiązujące procedury parlamentarne, związane z uchwaleniem nowej konstytucji, ale także zupełnie pominięto rolę suwerena, który na żadnym etapie nie został włączony w ten proces. Można jedynie wskazywać pośrednie formy akceptacji ze strony obywateli dla nowego porządku konstytucyjnego, tak jak np. bardzo wysoką frekwencję w pierwszych, powojennych wyborach ogólnych w 1996 roku⁵.

Oprócz sposobu przyjęcia nowej konstytucji, także i jej treść i forma odbiega wyraźnie od pewnej przyjętej powszechnie normy. Można ją określić mianem skromnej objętościowo, bowiem zawiera tylko 12 artykułów oraz dwa aneksy, z czego pierwszy obejmuje listę 15 konwencji międzynarodowych z zakresu prawa człowieka i obywatela, które powinno stosować się bezpośrednio. Jak już wspomniano, napisana została w języku angielskim i do teraz brakuje w pełni oficjalnego tłumaczenia na języki obowiązujące w Bośni i Hercegowinie (bośniacki, serbski i chorwacki). Na potrzeby codziennej praktyki zazwyczaj korzysta się z wersji opublikowanych na stronie Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny⁶ lub Skupszczyzny Parlamentarnej⁷, jednak z formalnego punktu widzenia jest to ryzykowne. Co ciekawe, w marcu 2009 roku miała miejsce jedyna nowelizacja konstytucji i akurat ten akt został ogłoszony zgodnie z odpowiednią procedurą w oficjalnym publikatorze⁸.

⁴ Ch. Steiner, *Geneza i legimność Ustawa Bosne i Hercegovine*, „Status”, 2006, nr 9, s. 158.

⁵ N. Duvnjak, *Ogledi o dejtonskoj Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2004, s. 10

⁶ https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

⁷ <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji-propisi/Ustav%20BiH%20-%20B.pdf>

⁸ Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH” broj 25/2009.



Natomiast Aneks III określał podstawowe zasady organizacji wolnych i demokratycznych wyborów na terenie Bośni i Hercegowiny, które to zadanie miała zrealizować Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), obdarzona pod tym względem szerokimi kompetencjami w zakresie przygotowania, przeprowadzenia oraz kontroli głosowania. Najważniejszą rolę powierzono Tymczasowej Komisji Wyborczej, kierowanej osobiście przez szefa misji OBWE. Powierzono jej kompetencje przygotowania ordynacji wyborczej, pomijając przy tym zupełnie lokalnych aktorów politycznych. Na marginesie trzeba podkreślić, że uchwalane przez Komisję zasady wyborcze przez kolejne kilka lat miały pierwszeństwo przed wszelkimi aktami przyjętymi przez organy Bośni i Hercegowiny⁹. Sam Aneks III regulował problematykę czynnego i biernego prawa wyborczego, szczególnie istotną w obliczu dokonanych w czasie wojny masowych przesiedleń i wypędzeń.

Oprócz omówionych już dwóch aneksów warto wymienić także Aneks X, gdyż na jego mocy utworzono organ kluczowy dla funkcjonowania podzielonego państwa, czyli Wysokiego Przedstawiciela Wspólnoty Międzynarodowej (OHR)¹⁰. Początkowo jego rola była mocno ograniczona, jednak od końca 1997 roku przedstawiciele wspólnoty międzynarodowej, odpowiedzialni za sytuację w Bośni Hercegowinie podczas spotkania w Bonn nadali mu praktycznie nieograniczone uprawnienia¹¹ (łącznie z możliwością zmiany konstytucji podmiotów, uchylania każdego aktu prawnego, wydawania aktów prawnych o charakterze zastępczym i dymisjonowaniem polityków zajmujących nawet najwyższe stanowiska w państwie pochodzące z wyborów). Tym samym Bośnia i Hercegowina stała się poniekąd protektoratem wspólnoty międzynarodowej¹².

Podsumowując – porozumienie pokojowe podpisane w Dayton z jednej strony zakończyło działania zbrojne w tym najkrwawszym od II wojny światowej konflikcie w Europie, ale jednocześnie doprowadziło do powstania systemu opartego na szeregu dysfunkcyjnych rozwiązań. Należy do nich przede wszystkim zaliczyć:

⁹ S. Arnautović, *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009, s. 554-555.

¹⁰ Ten skrót formalnie pochodzi od nazwy urzędu (Office of the High Representative), ale w praktyce przyjęło się określać się tym mianem Wysokiego Przedstawiciela.

¹¹ Określa się je w literaturze mianem „uprawnień bońskich” („bonske ovlasti”).

¹² Szerzej na temat OHR: E. Omerović, *Ured Visokog predstavnika međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini [w:] Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdaytonskog političkog sistema*, (red.) D. Banović, S. Gavrić, Sarajevo 2011, s. 136-162.



- a) stworzenie dwóch jednostek (entiteti) o odmiennej strukturze terytorialno-administracyjnej – silnie scentralizowanej Republiki Serbskiej (obejmującej 49% obszaru państwa) oraz Federacji Bośni i Hercegowiny¹³, składającej się z dziesięciu kantonów (51%);
- b) przekształcenie Bośni i Hercegowiny w de facto protektorat poprzez powołanie OHR, obdarzonego niemal nieograniczonymi możliwościami interwencji w system polityczny i prawny;
- c) brak decyzji co do przynależności terytorialnej strategicznie położonego miasta Brčko, kluczowego dla zachowania ciągłości terytorialnej Republiki Serbskiej; ostatecznie w 1999 roku utworzony został Dystrykt Brčko, posiadający własny statut i organy władzy, podlegający bezpośrednio Sarajewu¹⁴;
- d) słabe władze centralne, co przełożyło się na poważne trudności w tworzeniu wspólnych struktur, np. wojska i służb policyjnych, kontroli granicznej, wprowadzenia wspólnej waluty czy paszportów, a nawet numerów rejestracyjnych aut; z kolei głębokie różnice w systemach politycznych Republiki Serbskiej i Federacji Bośni i Hercegowiny doprowadziły do dyskryminacji na tle narodowościowym, religijnym, dotknęły także takie dziedziny jak szkolnictwo czy ekonomia;
- e) niezwykle skomplikowany sposób podejmowania decyzji na poziomie władz centralnych oraz jednostek, zawierający możliwość zastosowania weta przez przedstawicieli któregoś z narodów konstytutywnych w obronie tzw. interesów żywotnych (witalnych)¹⁵.

¹³ Sam fakt nazwania jednego z podmiotów mianem federacji należy uznać za niespotykany. W tym konkretnym przypadku jedynym wytłumaczeniem jest to, że najpierw na mocy porozumienia między Boszniakami i Chorwatami powołano w 1994 roku Federację Bośni i Hercegowiny, a dopiero po roku w Dayton dołączono Republikę Serbii, tworząc nowy byt – Bośnię i Hercegowinę.

¹⁴ W marcu 2009 roku na mocy wspomnianej już, jedynej jak do tej pory nowelizacji konstytucji to swoiste kondominium obu podmiotów zostało wyodrębnione w Konstytucji Bośni i Hercegowiny

¹⁵ N. Duraković, *Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini*, „Godišnjak Fakulteta političkih nauka” nr 1, 2006, s. 104–105.



Podstawy prawne systemu wyborczego

System wyborczy w Bośni i Hercegowinie został w ogólnym zakresie uregulowany w ramach porozumienia z Dayton. Poświęcono mu w całości wspomniany już wcześniej Aneks nr III, a jego elementy znalazły się także w Aneksie IV (Konstytucja Bośni i Hercegowiny) oraz Aneksie VI (Prawa człowieka). Zgodnie z treścią porozumienia za organizację procesu wyborczego odpowiadała OBWE za pośrednictwem specjalnie powołanej Tymczasowej Komisji Wyborczej. Formalnie takie zaangażowanie w wybory ze strony organizacji międzynarodowej miało mieć wyjątkowy charakter i zakończyć się wraz z kolejną elekcją w 1998 roku, jednak w obliczu głębokiego konfliktu politycznego między stronami dopiero co zakończonej wojny także kolejne wybory ogólne i samorządowe (w 2000 roku) i zorganizowała OBWE¹⁶.

Sytuacja prawna uległa zmianie dopiero w 2001 roku. Najpierw w sierpniu Skupszcina Parlamentarna wreszcie uchwaliła Prawo wyborcze¹⁷ i na tej podstawie powołano Komisję Wyborczą Bośni i Hercegowiny (w 2006 roku dodano jeszcze do nazwy tego organu przymiotnik „Centralna”). Wspomniana ustawa, po dokonanych od momentu uchwalenia ponad 20 nowelizacjach (w tym narzuconych także przez Wysokiego Przedstawiciela) stanowi fundament obecnie obowiązującego systemu wyborczego¹⁸. Jej rozwinięciem i uzupełnieniem są ustawy wyborcze przyjęte przez parlamenty podmiotów (Federacji i Republiki) oraz Dystryktu Brčko.

Prawo wyborcze jest aktem bardzo obszernym i szczegółowym. Wprawdzie składa się tylko z 20 artykułów, ale za to bardzo rozbudowanych – łącznie 87 stron. Wybory w Bośni i Hercegowinie odbywają się na podstawie powszechnego i równego prawa wyborczego, w głosowaniu tajnym i bezpośrednim, chyba że ustawa decyduje inaczej. Każdy pełnoletni obywatel tego państwa posiada pełnię praw wyborczych, z tym że – co warto podkreślić w kontekście tematu niniejszego opracowania – brak deklaracji, do której grupy etnicznej się należy, albo podanie innej niż boszniacka, serbska lub

¹⁶ M. Sahadžić, *Izbori i izborni sistem Bosne i Hercegovine*, [w:] *Država, politika i društvo...*, op. cit., s. 404

¹⁷ Izborni zakon Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH” broj 23/2001. W niniejszym opracowaniu podstawą analizy jest tekst jednolity (formalnie tylko o charakterze technicznym), dostępny na stronie Centralnej Komisji Wyborczej Bośni i Hercegowiny, opublikowany decyzją tego organu w dniu 11 sierpnia 2022 r.: https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicky_precisceni_tekst/Zakljucak_o_utvr_teh_tek_IZ_BiH_08_2022-hrv.pdf (dostęp 21.10.2022 r.)

¹⁸ Pełna lista nowelizacji dostępna pod linkiem: <https://www.izbori.ba/?Lang=4&CategoryId=125&Tag=53>.



chorwacka, prowadzi do ograniczenia prawa biernego w przypadku elekcji do kilku organów władzy.

Warunkiem dopuszczenia do głosowania jest wpisanie do Centralnego Spisu Wyborczego. Udział w wyborach mogą wziąć także obywatele Bośni i Hercegowiny mieszkający poza granicami kraju – drogą pocztową lub osobiście w placówkach dyplomatycznych. Ściśle określona jest data wyborów, gdyż odbywają się one co cztery lata w pierwszą niedzielę października. Odstępstwo od tego terminu może mieć miejsce tylko wtedy, gdy w ten dzień wypada święto religijne ważne dla muzułmanów, prawosławnych lub katolików (ale już nie w przypadku innych wyznań, np. judaizmu). W takim przypadku głosowanie jest przesunięte na następną niedzielę, w którą nie wypada żadna uroczystość religijna. Co interesujące, ustawa nie przewiduje możliwości rozpisania wyborów przedterminowych.

Spośród innych aktów prawnych w randze ustawy, które regulują kwestie związane z procesem wyborczym, wspomnieć należy przede wszystkim ustawę o finansowaniu partii politycznych¹⁹. Zostały w niej określone zasady gromadzenia funduszy partyjnych m.in. na prowadzenie kampanii wyborczej, a także zakres kontroli, którą nad finansami partyjnymi sprawuje Centralna Komisja Wyborcza.

¹⁹ Tekst jednolity (techniczny) dostępny na stronie:
https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Fin_Stranaka/DOC039-bos.PDF.



Przynależność narodowa i jej wpływ na ograniczenia w biernym prawie wyborczym. Narody konstytutywne i „pozostali”

Wspomniane powyżej akty prawne, zarówno konstytucja, jak i ustawy wyborcze (na poziomie centralnym i jednostek) zostały tak skonstruowane, iż możliwość pełnego skorzystania z praw wyborczych uzależniona jest od przynależności etnicznej, a dokładnie rzecz ujmując – narodowej. Już sama preambuła konstytucji daytońskiej w sposób otwarty promuje Boszniaków, Serbów i Chorwatów jako narody konstytutywne, dopiero w dalszej kolejności wymieniając pozostałych („ostali”), a na samym końcu obywatele Bośni i Hercegowiny (!). Tym samym abstrakcyjne pojęcie obywatela przegrywa w Bośni i Hercegowinie z etnosem, co ma bezpośrednie przełożenie na kształt i skład personalny organów i instytucji funkcjonujących w systemie politycznym na różnych poziomach, ale i na dyskryminację tych, którzy nie należą do narodów konstytutywnych lub nie chcą się w nimi identyfikować²⁰.

W przypadku Bośni i Hercegowiny można z całą pewnością wskazać na występowanie w jej systemie politycznym cech typowych dla demokracji konsocjonalnej, czasami stosowanej w państwach o skomplikowanej strukturze narodowej (np. Liban, Belgia). Oparta jest ona na rządach szerokiej koalicji, wzajemnym prawie weta, zasadzie proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych segmentów oraz ich autonomii²¹. Sam konsocjonalizm nie wnosi elementów dyskryminacyjnych, jednak w przypadku omawianego państwa temu typowi demokracji towarzyszą rozwiązania charakterystyczne dla etnokracji, naruszające prawa obywateli, którzy nie należą do „właściwej” grupy etnicznej lub narodowej – w tym konkretnym przypadku do boszniackiej, serbskiej lub chorwackiej. Zaproponowana przez Edina Šarčevića definicja tego pojęcia doskonale charakteryzuje rozwiązania przyjęte w Bośni i Hercegowinie: „[...] etnokracja oznacza taką sytuację w państwie, w której rządzi *ethnos*; sytuację, w której etniczna przynależność decyduje o politycznym statusie. Jej rzeczywisty sens nie odnosi się do rządów konkretnego narodu w wielonarodowej wspólnotie, ale do samej możliwości, że naród jako *ethnos* generalnie może rządzić. [...] Wszystko to konkretyzuje się porządkiem konstytucyjnym. Etnokracja w każdym przypadku oznacza pozbawienie abstrakcyjnego

²⁰ M. Sahadžić, *Priroda političkog sistema u Bosni i Hercegovini*, [w:] *Država, politika i društvo...*, op. cit., s.28.

²¹ M. Kasapović, *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005, s. 159-162; F. Bieber, op. cit., s. 54.



obywatela fundamentalnej roli w państwie i przekazanie jej w decydującym stopniu narodowi i jego potrzebom”²². W innej swojej publikacji ten sam autor dopowiada, że etnokrację elity przedstawiają jako „rządy prawa”, ponieważ konkretna organizacja państwowa opiera się na powiązaniu norm prawnych i wszystkich segmentów życia państwowego, przy jednoczesnym braku legitymizacji ze strony wspólnoty obywatelskiej, zastąpionej przez etniczną legitymizację dominujących narodów konstytucyjnych²³.

Warto podkreślić, iż w przez kilka lat po Dayton w pewnym stopniu dyskryminacji podlegali nie tylko „pozostali”, ale także przedstawiciele narodów konstytucyjnych, jeśli mieszkali w jednostce, gdzie nie stanowili z formalnego punktu widzenia narodu konstytucyjnego. Tak było w przypadku Serbów w Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Boszniaków i Chorwatów w Republice Serbskiej. Dopiero zaskarżenie w 1998 roku dyskryminujących postanowień zawartych w ustawach zasadniczych jednostek doprowadziło do wydania czterech orzeczeń przez Sąd Konstytucyjny (w styczniu, lutym, lipcu i sierpniu 2000 roku) o ich niezgodności z konstytucją daytońską. Została w nich wyraźnie podkreślona konieczność zapewnienia w konstytucjach jednostek równych praw przedstawicielom narodów konstytucyjnych, niezależnie od tego, czy stanowią tam naród dominujący pod względem liczebnym. Jednak przez kolejne dwa lata brakowało woli politycznej, aby te zmiany wprowadzić. W obliczu patowej sytuacji ustępujący już ze stanowiska OHR Wolfgang Petritsch w kwietniu 2002 roku, korzystając z „uprawnień bońskich”, narzucił zmiany w konstytucjach Republiki Serbskiej i Federacji BiH, które wprowadzały względne równouprawnienie przedstawicieli trzech narodów konstytucyjnych na poziomie jednostek²⁴. W żadnym wypadku nie zmieniały one jednak dyskryminacyjnych postanowień konstytucji na poziomie centralnym ani nie poprawiały sytuacji przedstawicieli mniejszości narodowych i etnicznych zamieszkujących Bośnię i Hercegowinę.

Zatem pomimo faktu, iż dyskryminacja dotyczy także po części przedstawicieli narodów konstytucyjnych (Serbów w Federacji oraz Boszniaków i Chorwatów w Republice), to jednak w największym stopniu dotyka przedstawicieli „pozostałych”, którzy stanowią – wg spisu powszechnego przeprowadzonego w 2013 roku – 3,7% obywateli Bośni i Hercegowiny²⁵.

²² E. Šarčević: *Dejtonski Ustav: karakteristike i problemi*, „Status”, 2008, nr 13, s. 168

²³ Idem: *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010, s. 136.

²⁴ F. Bieber, *Bosna i Hercegovina poslije rata. Politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008, s. 136-144.

²⁵ Dane opublikowane na stronie www.statistika.ba (dostęp 24.10.2022 r.)



Analizując konkretne przykłady dyskryminacji w biernym prawie wyborczym, zacząć należy od Prezydium Bośni i Hercegowiny, czyli 3-osobowej, kolegialnej głowy państwa (choć należy podkreślić, że ani w konstytucji, ani w innych aktach prawnych takie określenie organu nie zostało oficjalnie sformułowane). Najważniejsze regulacje odnoszące się do pozycji strojowej i roli Prezydium znajdują się w art. V konstytucji. Określono tam także sposób wyłaniania tego organu – z Republiki Serbskiej może być wybrany tylko Serb, a z Federacji, z której pochodzi dwóch członków – Boszniak i Chorwat. Tym samym nie ma prawnej możliwości, aby kandydat reprezentujący inny naród mógł ubiegać się o mandat; co więcej – dyskryminacja odnośnie biernego prawa wyborczego dotyka także przedstawicieli narodów konstytutywnych, jeśli mieszkają w „niewłaściwej” jednostce. Skutkiem takich rozwiązań Serb nie może kandydować z Federacji, a Boszniak i Chorwat z Republiki. Warto podkreślić w tym miejscu pewną niekonsekwencję, gdyż Prawo wyborcze nie nakazuje w przypadku Federacji, aby Boszniacy głosowali tylko na Boszniaka, a Chorwaci na Chorwata – tym samym może się zdarzyć (i faktycznie miało to miejsce w 2006, 2010, 2018 i 2022 roku), że głosami boszniackich wyborców wyłaniano członka Prezydium spośród chorwackich kandydatów.

Równie dyskryminacyjne rozwiązania funkcjonują w przypadku Skupsztiny Parlamentarnej, czyli 2-izbowego parlamentu Bośni i Hercegowiny. Szczególnie izba wyższa – Izba Narodów – jest egzemplifikacją etnokracji. Otóż w jej skład, zgodnie z art. IV konstytucji, wchodzi wyłącznie (w równej liczbie – po pięciu) Boszniacy i Chorwaci (z Federacji) oraz Serbowie (z Republiki). Co ciekawe, ustawa zasadnicza wprowadza asymetrię w sposobie powoływania członków tej izby, gdyż deputowanych z Federacji wybierają odpowiednio boszniaccy lub chorwaccy członkowie Izby Narodów Federacji BiH, natomiast przedstawiciele Republiki wyłania cała Skupsztina Ludowa Republiki – bez względu na przynależność etniczną.

W przypadku izby niższej, czyli Skupsztiny Parlamentarnej, brakuje wprawdzie na poziomie konstytucji przepisów ograniczających bierne prawo wyborcze, ale pojawiają się takie już w przypadku regulacji dotyczących obsady stanowisk w Kolegium Izby. Mogą je tworzyć tylko i wyłącznie reprezentanci narodów konstytutywnych (po jednym), zmieniający się rotacyjnie na fotelu



przewodniczącego i jego zastępców. Już na poziomie Regulaminu Izby Przedstawicielskiej²⁶ można znaleźć kuriozalne postanowienia dotyczące tego, że przewodniczącymi komisji i podkomisji mogą być wyłącznie Boszniacy, Serbowie i Chorwaci (art. 30) – dotyczy to też komisji wspólnej obu izb parlamentu, która zajmuje się prawami człowieka (art. 64).

Przykłady dyskryminacji można znaleźć również na poziomie organów jednostek. W obu przypadkach (Federacji oraz Republiki) prezydenci tychże jednostek oraz ich dwaj zastępcy muszą reprezentować trzy narody konstytutywne – nie ma zatem miejsca na kandydatów z mniejszości narodowych lub etnicznych.

Kończąc omawianie przykładów dyskryminacji w biernym prawie wyborczym, nie można pominąć wskazania na kuriozalne sformułowanie w art. 4.19 p. 6 Prawa wyborczego. Otóż ustawodawca dopuszcza możliwość niezdeklarowania przynależności narodowej ze strony kandydata startującego w wyborach, ale jednocześnie podkreśla, że oznacza to niemożność ubiegania się o dane stanowisko, które na mocy odpowiednich przepisów powiązane jest ze złożeniem takowej deklaracji.

Omówione powyżej podstawy prawne oraz konkretne przykłady dyskryminacji w zakresie biernego prawa wyborczego, wprowadzone w ramach porozumienia pokojowego w Dayton, z biegiem lat stawały się coraz bardziej nieprzystające do zmieniających się realiów, przede wszystkim na tle akcesji Bośni i Hercegowiny najpierw do Rady Europy (24 kwietnia 2002 roku), a następnie rozpoczynającego się procesu integracji z Unią Europejską. Dyskryminacja, której wprowadzenie tłumaczono stanem wyższej konieczności, czyli chęcią zakończenia najkrwawszego od II wojny światowej konfliktu w Europie, nie mogła być dłużej tolerowana u członka lub partnera organizacji, które propagują prawa oraz wolności człowieka i obywatela. Również wśród obywateli Bośni i Hercegowiny, nienależących do narodów konstytutywnych lub będących ich członkami, ale mieszkającymi w „niewłaściwej” jednostce, pojawiły się oznaki niezgody na funkcjonujące rozwiązania. Zaczęto więc proces, zmierzający do wykazania niezgodności postanowień przepisów prawa, w tym Konstytucji Bośni i Hercegowiny, z obowiązującymi w prawie międzynarodowym zasadami.

²⁶ Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Neslužbeni prečišćeni tekst), <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji-propisi/precisceni%20tekst%20poslovnik%20PD%20-%20B.pdf> (dostęp 28.10.2022 r.)



Wobec niemożności osiągnięcia satysfakcjonujących rozwiązań ze strony organów władzy Bośni i Hercegowiny (w tym Sądu Konstytucyjnego), główną rolę w wykazaniu niezgodności obowiązujących przepisów prawnych ze standardami państwa demokratycznego przejął Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Stało się to możliwe dzięki akcesji Bośni i Hercegowiny do Rady Europy, ratyfikacji europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności (która notabene wymieniona jest w art. 2 Konstytucji Bośni i Hercegowiny jako akt stosowany bezpośrednio w zakresie praw i wolności człowieka i obywatela, w hierarchii stojąc wyżej niż ustawy). ETPCz kilkakrotnie zajmował się sprawami skarg obywateli Bośni i Hercegowiny na dyskryminacyjne przepisy w zakresie ograniczenia prawa biernego, każdorazowo wykazując naruszenie podstawowych praw i wolności:

- sprawa Sejdić-Finci przeciw Bośni i Hercegowinie; Dervo Sejdić (Rom) i Jakob Finci (Żyd), należący do narodów innych niż konstytucyjne; Trybunał orzekł w 2009 roku, że w ich przypadku Bośnia i Hercegowina narusza Konwencję, gdyż pozbawiono skarżących ze względu na przynależność narodową biernego prawa wyborczego w wyborach do Izby Narodów i Prezydium Bośni i Hercegowiny²⁷;
- sprawa Zornić przeciw Bośni i Hercegowinie; Azra Zornić pozbawiona została prawa do zgłoszenia swojej kandydatury w wyborach do Prezydium oraz Izby Narodów, gdyż deklarowała się jako „obywatelka Bośni i Hercegowiny”, odmawiając podania przynależności do jednego z narodów konstytucyjnych; w 2014 roku ETPCz orzekł o naruszeniu Konwencji przez Bośnię i Hercegowinę²⁸;
- sprawa Pilav przeciw Bośni i Hercegowinie; Ilijaz Pilav, Boszniak mieszkający w Republice Serbskiej; Centralna Komisja Wyborcza odrzuciła jego zgłoszenie jako kandydata w wyborach do Prezydium, gdyż z Republiki może ubiegać się o ten urząd tylko Serb; Trybunał orzekł w 2016 roku, że i w tym przypadku Bośnia i Hercegowina naruszyła Konwencję²⁹;
- sprawa Šlaku przeciw Bośni i Hercegowinie; przedstawiciel mniejszości albańskiej, Samir Šlaku,

²⁷ Zob. T. Milej, *Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju? Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2012, nr 1.

²⁸ *I oktobarski izbori izvan okvira i kriterija evropskog društva?* <https://www.slobodnaevropa.org/a/i-oktobarski-izbori-izvan-okvira-i-kriterija-evropskog-drustva/25459331.html> (dostęp 28.10.2022 r.)

²⁹ *Sud u Strazburu: BiH je Ilijazu Pilavu narušila ljudska prava*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/27787835.html> (dostęp 28.10.2022 r.)



złożył podobną skargę do Trybunału, jak zrobili to wcześniej Sejdić i Finci; wyrok Trybunału w 2016 roku był niemal identyczny, jak w tej pierwszej sprawie³⁰;

- sprawa Pudarić przeciw Bośni i Hercegowinie; Svetozarowi Pudariciowi, Serbowi mieszkającemu w Federacji, Centralna Komisja Wyborcza odmówiła prawa startowania w wyborach do Prezydium, gdyż z tej jednostki kandydować mogą tylko Boszniacy i Chorwaci; Trybunał w 2020 orzekł naruszenie Konwencji przez Bośnię i Hercegowinę³¹.

Omówione powyżej orzeczenia ETPCz wskazują, że już co najmniej od 2009 roku władze Bośni i Hercegowiny mają pełną świadomość naruszania Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie dyskryminacji w biernym prawie wyborczym. Mimo presji ze strony organizacji międzynarodowych, ostrzeżeń Rady Europy i organów Unii Europejskiej (brak zmian w prawie wyborczy oznacza wstrzymanie procesu akcesyjnego), przepisy pozbawiające część obywateli praw wyborczych obowiązywały bez zmian w kolejnych wyborach ogólnych – w 2010, 2014, 2018 i 2022 roku.

³⁰<http://www.eods.eu/elex/uploads/files/5c61415b7d08c-CASE%20OF%20SLAKU%20v.%20BOSNIA%20AND%20HERZEGOVINA.pdf> (dostęp 28.10.2022 r.)

³¹ *Još jedna presuda Evropskog suda: BiH diskriminisala Svetozara Pudarića*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/30990221.html> (dostęp 28.10.2022 r.)



Perspektywy reformy prawa wyborczego

Próby reform systemu wyborczego, wymagające zmiany zarówno konstytucji, jak i przede wszystkim ustawy wyborczej, są podejmowane od kilkunastu lat – ale bez końcowego sukcesu. Najbardziej zaawansowane było podejście wiosną 2006 roku, gdy główne siły polityczne, reprezentujące Boszniaków, Serbów i Chorwatów uzgodniły zakres kompleksowych zmian ustawy zasadniczej w zakresie dotyczącym kształtu centralnych organów władzy i sposobu ich wyłaniania. Rozwiązania proponowane w tzw. pakiecie kwietniowym (aprilski/travanjski paket), przygotowane przy współpracy OHR i dyplomatów amerykańskich, w zasadzie uchylały przepisy o charakterze etnokratycznym i dyskryminacyjnym, jednocześnie dawały szansę na wzmocnienie organów i struktur państwa. Niestety, podczas kluczowego głosowania w parlamencie dość niespodziewanie zabrakło dwóch głosów do wymaganej większości dwóch trzecich i tym samym wynegocjowane porozumienie zostało odrzucone³².

Od tego momentu podejmowano wiele prób reform prawa wyborczego, szczególnie po wspomnianych w poprzedniej części wyrokach ETPCz. W pracach nad przygotowaniem propozycji rozwiązań tego ustrojowego pata uczestniczyło wielu specjalistów praw wyborczego, a toczyły się one przy aktywnym udziale organizacji i organów międzynarodowych, przede wszystkim OBWE i Komisji Weneckiej. Jednak ze względu na rozbieżne interesy głównych aktorów politycznych w Bośni i Hercegowinie, którym przede wszystkim zależy na utrzymaniu polaryzacji i opartych na kryterium etnicznym podziałów w społeczeństwie, żadna z nich nie przyniosła pozytywnego rezultatu. Co więcej, żadna z nich nie stała się nawet przedmiotem zaawansowanych prac w parlamencie³³.

Ostatnia – jak na razie – próba opracowania nowej ordynacji wyborczej, zgodnej z zasadami państwa demokratycznego miała miejsce latem 2021 roku. Wtedy to pod patronatem przedstawicieli Unii Europejskiej oraz USA przed kilka miesięcy toczyły się rozmowy, które głównie koncentrowały się wokół nowego sposobu wyłaniania członków Prezydium Bośni i Hercegowiny oraz Izby Narodów (w Skupstnie Parlamentarnej oraz na poziomie Federacji). Jednak ponownie silne rozbieżne interesy,

³² *Neraspakirani travanjski paket*, <https://bljesak.info/vijesti/politika/neraspakirani-travanjski-paket/269205> (dostęp: 21.10.2022 r.)

³³ M. Kasapović M., *Bosna i Hercegovina 1990.-2020. Rat, država i demokracija*, Zagreb 2020, s. 408-415.



przede wszystkim między Boszniakami i Chorwatami, uniemożliwiły wypracowanie propozycji, które byłyby zaakceptowane przez wszystkie zainteresowane strony³⁴.

Brak porozumienia doprowadził kolejny raz do tego, iż przeprowadzone w dniu 2 października 2022 roku wybory ogólne odbyły się według tych samych zasad, które są kwestionowane od ponad dekady. Smutnym podsumowaniem tej niemocy lokalnych polityków w zakresie reformy prawa wyborczego niech będzie informacja, iż w noc po zakończeniu głosowania Wysoki Przedstawiciel Wspólnoty Międzynarodowej Christian Schmidt narzucił pakiet zmian w konstytucji Federacji³⁵ oraz w Prawie wyborczym³⁶ (w zakresie dotyczącym zasad wyłaniania organów Federacji). Ich celem ma być poprawa efektywności działania oraz przeciwdziałanie możliwości zablokowania prac organów władzy tej jednostki, co wcześniej wielokrotnie się już zdarzało (stąd nieformalna nazwa – „pakiet funkcjonalności”)³⁷. Nie dotyczyły jednak korekty najważniejszych przepisów o charakterze dyskryminacyjnym, czyli połączenia biernych praw wyborczych z przynależnością do któregoś z narodów konstytutywnych. Mają one swoje umocowanie w ustawie zasadniczej, narzuconej w Dayton, a jest to akurat jedyny akt prawny, którego Wysoki Przedstawiciel Wspólnoty Międzynarodowej zmieniać nie może – a kluczowi lokalni politycy najwyraźniej nie chcą.

³⁴ Palmer i Eichhorst: *Nametnuto rješenje za BiH ne bi bilo održivo*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/angelina-eichhorst-matthew-palmer-izborni-zakon-bosna-i-hercegovina/31535698.html> (dostęp 21.10.2022 r.)

³⁵ Odluka kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, <http://www.ohr.int/decision-enacting-amendments-to-the-constitution-of-the-federation-of-bosnia-and-herzegovina-5/> (dostęp 28.10.2022 r.)

³⁶ Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, <http://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-9/> (dostęp 28.10.2022 r.)

³⁷ BIRN BiH: *Šta trebata znati o posljednjim nametnutim izmjenama Izbornog zakona*, <https://ba.voanews.com/a/birn-bih-sta-trebata-znati-o-posljednjim-nametnutim-izmjenama-izbornog-zakona/6773717.html> (dostęp 21.10.2022 r.)



Bibliografia

Akty prawne

Ustav Bosne i Hercegovine, <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji-propisi/Ustav%20BiH%20-%20B.pdf>

Izborni zakon Bosne i Hercegovine (Tehnički prečišćeni tekst), https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (Neslužbeni prečišćeni tekst), <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji-propisi/precisceni%20tekst%20poslovnik%20PD%20-%20B.pdf>

Prace zwanne

Arnautović S., *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009

Bieber F., *Bosna i Hercegovina poslije rata. Politički sistem u podjeljenom društvu*, Sarajevo 2008

Duvnjak N., *Ogledi o dejtonskoj Bosni i Hercegovini*, Sarajevo 2004,

Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdaytonskog političkog sistema, (red.) D. Banović, S. Gavrić, Sarajevo 2011

Kasapović M., *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Zagreb 2005

Kasapović M., *Bosna i Hercegovina 1990.-2020. Rat, država i demokracija*, Zagreb 2020

Nešković R., *Nedovršena država – politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2013

Šarčević E., *Dejtonski Ustav. Karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009

Šarčević E., *Ustav iz nužde*, Sarajevo 2010



Artykuły i opracowania

Duraković N., *Ustavne promjene u Bosni i Hercegovini*, „Godišnjak Fakulteta političkih nauka” nr 1, 2006

Steiner Ch., *Geneza i legitimnost Ustava Bosne i Hercegovine*, „Status”, 2006, nr 9

Milej T., *Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju? Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2012, nr 1

Šarčević E., *Dejtonski Ustav: karakteristike i problemi*, „Status”, 2008, nr 13

Strony internetowe

<http://www.eods.eu>

<http://www.statistika.ba>

<https://ba.voanews.com>

<https://bljesak.info>

<https://peacemaker.un.org>

<https://www.osce.org>

<https://www.slobodnaevropa.org>

www.izbori.ba

www.ohr.int