

B. USTAWODAWSTWO KRAJOWE

ANNA FRANKIEWICZ

Uniwersytet Opolski

EWOLUCJA PRAWA WYBORCZEGO DO PREZYDENCJI BOŚNI I HERCEGOWINY I JEJ UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-POLITYCZNE

I. Republika Bośni i Hercegowiny (BiH) jest „młodym” krajem bałkańskim, który powstał w wyniku wymuszenia pokoju przez autorytety międzynarodowe. Pokój nie był zatem efektem zjednoczenia BiH, ale pierwszym krokiem do jego osiągnięcia. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ), Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unia Europejska i członkowie Grupy Kontaktowej zdawali sobie sprawę, że w początkowym okresie będą musieli wziąć na siebie ciężar procesu scalenia kraju i wprowadzenia demokracji, a władzę należy oddawać instytucjom państwowym powoli. Tego typu postępowanie podejmowane było w odniesieniu do wielu sfer życia politycznego i społecznego. Przykładem stopniowego odstępowania społeczności międzynarodowej — reprezentowanej przez Wysokiego Przedstawiciela (The High Representative, OHR) — od permanentnego nadzoru nad funkcjonowaniem państwa są również wybory do władz centralnych. Tematyka prawa wyborczego BiH jest w Polsce niemal zupełnie nieznana. Literatura dotycząca tego kraju obfituje głównie w opisy wojny i dokonanych masakr. Wobec tego warto przedstawić różnice pomiędzy pierwszymi wyborami zorganizowanymi w 1996 r. a kolejnymi. Są one różne pod względem towarzyszących im okoliczności społeczno-politycznych i podstaw prawnych, według których zostały przeprowadzone. Co prawda w Bośni i Hercegowinie wybory ukształtowane zostały jako generalne¹, jednak

¹ Określenie „wybory generalne” oznacza, że w jednym czasie przeprowadza się wybory do wielu organów, zarówno na szczeblu centralnym, jak i w obydwu jednostkach terytorialnych; zob. pkt IV niniejszego artykułu.

w niniejszym opracowaniu zaprezentowano zmiany prawa wyborczego na przykładzie Prezydencji BiH — jest to organ szczególnie głównie z tego powodu, że stanowi wieloosobową głowę państwa.

II. Republika Bośni i Hercegowiny powstała w 1995 r. w wyniku paraflowania aktu zwanego popularnie układem z Dayton². Do jego zawarcia doszło po 44 miesiącach wojny, w której zginęło ponad 200 tys. ludzi, około 2 mln wypędzono z domów³, które zrównano z ziemią, przemysł i gospodarka zostały zniszczone. Wojna toczyła się od marca 1992 do listopada 1995 r. W tym czasie około 36 razy dochodziło do zawieszenia broni⁴, kilkanaście razy podpisywano rozejm lub plan podziału Bośni, lecz często były one zrywane po kilku dniach od ich podpisania albo nawet w tym samym dniu⁵.

Próby załagodzenia konfliktu podejmowały liczne organizacje i autorytety międzynarodowe (OBWE, Grupa Kontaktowa składająca się z reprezentantów Stanów Zjednoczonych, Rosji, Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch). Początkowo uznawały one, że głównym winowajcą wojny są siły serbskie i Federacyjna Republika Jugosławii, jednak po pewnym czasie dostrzeżono, że w tym konflikcie winni byli po wszystkich stronach. Dopiero uznanie tego faktu i wola uwzględnienia go w porozumieniu interesów każdej ze stron dały podstawę do podjęcia negocjacji. W dążeniach do osiągnięcia porozumienia nie bez znaczenia były wysiłki amerykańskiej administracji. Klęska Stanów Zjednoczonych zaangażowanych w rozwiązanie konfliktu na Bałkanach mogła bowiem oznaczać dla prezydenta Billa Clintona przegraną w wyborach.

Do rozmów pokojowych z udziałem Grupy Kontaktowej przystąpili przedstawiciele trzech państw: Bośni i Hercegowiny, Serbii, Chorwacji oraz amerykańscy mediatorzy Richard Holbrooke i generał Wesley Clark. Na miejsce spotkania wybrano bazę sił powietrznych USA Wright-Patterson w miejscowości Dayton w stanie Ohio. Przebieg negocjacji był dość dramatyczny: trwały one trzy tygodnie, ostatnie dni upływały pod znakiem kolejnej porażki, strony prowadziły dyskusje przez 21 godzin na dobę, prezydenci państw bałkańskich niejednokrotnie pakowali już walizki, a komentatorzy podsumowywali, że przedmiotem sporów był obszar równy 1% obszaru Bośni. Układ z Dayton paraflowany został 21 listopada 1995 r. przez prezydentów państw negocjujących: Aliję Izetbegovicia, Slobodana Miloševicia i Franjo Tudjmana, a ponadto przez sekretarza stanu USA Warre-

² General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegowina.

³ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa 2001, s. 556.

⁴ M. Kuczyński, *Bałkańska pożoga. Wojny i konflikty na Bałkanach w latach 1981–1999*, „Studia i Materiały” nr 52, Biuro Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1999, s. 103.

⁵ L. Podhorodecki, *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad federacji*, Warszawa 2000, s. 111.

na Christophera oraz mediatorów europejskich: przedstawiciela UE Carla Bildta i wiceministra spraw zagranicznych Rosji Igora Iwanowa⁶. Ostatecznie traktat pokojowy w tej sprawie, zwany traktatem paryskim, podpisany został 14 grudnia 1995 r.

W kwestii militarnej układ z Dayton zobowiązywał wszystkie strony walczące do wycofania swoich sił zbrojnych poza wyznaczoną strefę zdemilitaryzowaną. Realizację poczynionych na tym polu ustaleń nadzorować miały międzynarodowe siły Implementation Force (IFOR), podległe NATO. Liczyły one 60 tys. żołnierzy, wśród których 1/3 stanowili Amerykanie, a pozostali to Rosjanie, Polacy i żołnierze z kilkunastu innych krajów⁷.

W skład układu z Dayton wchodziła również „część cywilna”, którą stanowiły między innymi Aneksy 3 i 4. Aneks 4 zawierał Konstytucję Bośni i Hercegowiny, na mocy której państwo miało zostać podzielone na dwie integralne części: Federację Bośni i Hercegowiny (zwaną niekiedy również Federacją Muzułmańsko-Chorwacką lub Federacją Bośniacko-Chorwacką), zajmującą 51% terytorium państwa, oraz Republikę Serbską, obejmującą 49% terytorium. Ponadto wydzielony został autonomiczny dystrykt Brčko, który podlegać miał bezpośrednio rządowi centralnemu. Stolicą państwa pozostawało Sarajewo. Bośnia i Hercegowina miały mieć dwuizbowy parlament, wspólny urząd prezydencki, centralny rząd, bank centralny oraz sąd konstytucyjny (zwany przez niektórych autorów trybunałem⁸). Federacja Bośni i Hercegowiny (FBiH) i Republika Serbska (RS) stanowić miały niezależne od siebie, równoprawne jednostki. Każda z nich uzyskała więc prawo do posiadania własnych konstytucji, odrębnych władz: parlamentu, prezydenta, rządu, sił zbrojnych, policji oraz do prowadzenia odrębnej polityki zagranicznej i gospodarczej. Pod względem ustrojowym powołano państwo, które określane jest jako republika parlamentarna lub republika prezydencko-parlamentarna⁹. W literaturze przedmiotu pojawia się też termin federacja parlamentarna, co wynika z zastosowania rozwiązań charakterystycznych dla federacji bądź konfederacji. Nie ma to jednak potwierdzenia w sformułowaniach układu z Dayton, ponieważ jego twórcy nie zdecydowali się na stwierdzenie tego wprost¹⁰.

⁶ S. Walczak, *Porozumienie dla Bośni*, „Rzeczpospolita” z 22 listopada 1995; D. Warszawski, *Pokój prezydentów*, „Gazeta Wyborcza” z 22 listopada 1995.

⁷ IFOR rozmieściła swoje siły w BiH 12 grudnia 1995 r. Oficjalne przekazanie misji na rzecz Sił Stabilizacyjnych (SFOR) nastąpiło 20 grudnia 1996 r. W roku 2004 NATO zakończyła swoją misję, przekazując jej kontynuowanie żołnierzom europejskich sił EUFOR, stacjonującym w Bośni do dziś w ramach operacji pokojowej „Althea”, zob. *Key events since Dayton*, materiał powielony uzyskany z oficjalnej strony Wysokiego Przedstawiciela, <http://www.ohr.int> (dostęp: październik 2009 r.), zob też L. Podhorodecki, *op. cit.*, s. 111–112.

⁸ M. Kuczyński, *op. cit.*, s. 104.

⁹ L. Podhorodecki, *op. cit.*, s. 112.

¹⁰ M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, t. 1. 1991–2002, t. 2. 2002–2004, Warszawa 2005, s. 212.

Realizację cywilnej części wspomnianego układu nadzorować miał Wysoki Przedstawiciel, który za wykonanie swych zadań odpowiadał przed Peace Implementation Council — zrzeszającą 55 państw i organizacje międzynarodowe, wśród których znaczącą rolę odgrywała ONZ¹¹. Wysoki Przedstawiciel uzyskał szerokie kompetencje, które zdaniem animatorów układu miały zagwarantować pokój i szybkie scalenie w ramach wieloetnicznego i wielonarodowego państwa. W tym celu miał on na przykład narzucać ustawy, nadzorować proces wyborczy do wszystkich organów władzy wszystkich szczebli lub zwalniać urzędników pełniących funkcje publiczne, gdyby ich działania odsuwały szanse na osiągnięcie zjednoczenia.

Waszyngton i społeczność międzynarodowa mieli ambicje, aby utworzyć państwo wieloetniczne, wielonarodowe i demokratyczne. Byli oni przeświadczeni, że posiadają wystarczającą ilość środków, aby w niedługim czasie doprowadzić do tego celu¹². Wspomnieć tu można o sankcjach gospodarczych, możliwości ponownego nałożenia embargo¹³, o środkach finansowych przeznaczanych na wybory, w których spodziewano się zwycięstwa partii optujących za zjednoczoną Bośnią, i przede wszystkim o stacjonujących w BiH siłach zbrojnych. Z ustrojowego punktu widzenia przewaga sił międzynarodowych wynikała z faktu dysponowania stanowiskiem Wysokiego Przedstawiciela, który sprawował faktyczną władzę w kraju. Prezesem centralnego banku nie mógł być obywatel Bośni, a w pierwszej kadencji w Sądzie Konstytucyjnym zasiadali sędziowie z trzech innych państw zachodnich¹⁴. Tymczasem realizacja postanowień układu z Dayton napotykała i wciąż napotyka wiele problemów. Bośnia i Hercegowina określana jest jako „twór nader sztuczny także z punktu widzenia ustrojowego”¹⁵. Powrót wypędzonych nie następował w takim tempie i takiej skali, jak było to zakładane; ściganie zbrodniarzy wojennych od początku napotykało poważne trudności; pojednanie pomiędzy społecznościami etnicznymi nie dochodziło do skutku, o czym świadczyły wygrane partii i kandydatów tzw. nacjonalistycznych w kolejnych wyborach generalnych. W rzeczywistości jednak często mówi się, że są to po prostu partie o wyraźnie etnicznym charakterze, a nazywanie ich nacjonalistycznymi jest nadużyciem. Wyniki kolejnych wyborów świadczą o tym, że mieszkańcy kraju nie utożsamiają się z nim jako z całością i głosują na partie podkreślające różnice między narodowościami¹⁶.

Brak jednoznaczności w ocenie odnosić się może również do urzędu prezydenta w Bośni i Hercegowinie. Został on ukształtowany jako wieloosobowa głowa

¹¹ *Ibidem*, s. 215.

¹² *Ibidem*, s. 213.

¹³ Było to możliwe na podstawie Rezolucji 1022 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 22 listopada 1995 r.

¹⁴ M. Waldenberg, *op. cit.*, s. 215.

¹⁵ *Ibidem*, s. 211.

¹⁶ *Ibidem*, s. 374.

państwa, zwana Prezydencją Bośni i Hercegowiny. Ustanowienie tego urzędu jako wieloosobowego stanowiło ciągłość ustrojową. Historia kolektywnego prezydenta zaczyna się bowiem w 1974 r., kiedy konstytucja Socjalistycznej Republiki Bośni i Hercegowiny — umiejscowionej w strukturze Socjalistycznej Federalnej Republiki Jugosławii — wprowadziła do swojego ustroju dziewięcioosobową prezydencję, do której wchodziłi reprezentanci Bośniaków, Chorwatów, Serbów i pozostałych narodowości. Po pierwszych wyborach wielopartyjnych w grudniu 1990 r. liczba ta spadła do siedmiu. Taki skład miał ograniczyć konflikty etniczne w republice¹⁷. Podobnym rozumowaniem kierowali się też międzynarodowi arbitrzy, próbujący doprowadzić do pokoju w BiH. Propozycje i zapewnienia o ustanowieniu kolektywnej prezydentury padały podczas genewskiej konferencji w 1993 r. (projekt Owena-Stoltenberga), w czasie uzgadniania zasad przyszłego pokoju w Nowym Jorku w 1995 r.¹⁸ i przy negocjowaniu układu z Dayton. Widzimy tu szczególny nacisk na zachowanie równowagi pomiędzy udziałem we władzy reprezentantów poszczególnych narodowości zamieszkujących to państwo. Jednakże utrwała to odmienności pomiędzy dwiema częściami kraju. Prezydentura stanowi odbicie podziału społeczeństwa na „my” i „oni”. Doskonałym dowodem na istnienie tego rozbitcia była propozycja Momczilo Krajisznika — przewodniczącego parlamentu bośniackich Serbów i ich kandydata do Prezydium Bośni i Hercegowiny. Przed wyborami w 1996 r. zaproponował on mianowicie, aby wybudować nowy gmach parlamentu BiH na linii rozdzielającej Republikę Serbską i Federację Bośni i Hercegowiny z dwoma osobnymi wejściami „ze względów bezpieczeństwa”¹⁹.

III. W myśl artykułu V Konstytucji Bośni i Hercegowiny Prezydencja BiH składać się powinna z trzech członków. Jeden Bośniak i jeden Chorwat mają być wybierani bezpośrednio z terytorium Federacji Bośni i Hercegowiny, a jeden Serb bezpośrednio z terytorium Republiki Serbskiej. W praktyce wygląda to tak, że w każdej z jednostek terytorialnych wyborca otrzymuje jedną listę, z tym że w FBiH na liście wyodrębnione są dwie kolumny kandydatów. W jednej umieszczeni są Chorwaci, w drugiej — Bośniacy. Każdy oddaje jeden głos, ale mamy dwóch zwycięzców: Chorwata, który uzyskał największą liczbę głosów spośród kandydatów z kolumny chorwackiej, i Bośniaka, z największą liczbą głosów spośród kandydatów z kolumny bośniackiej (muzułmańskiej). Konstytucja przewiduje, że kadencja prezydencji wybranej w pierwszych powojennych wyborach powinna być dwuletnia, a każda następna ma trwać cztery lata. Cechą charakterystyczną pierwszej kadencji było to, że nie przewidywano podczas jej trwa-

¹⁷ *Chronology of the Presidency of BiH*, materiał powielony uzyskany z oficjalnej strony Prezydencji Bośni i Hercegowiny, <http://www.predsjednistvobih.ba>, Document Published 10/29/2002, (dostęp: październik 2009 r.).

¹⁸ J. Kukułka, *op. cit.*, s. 550, 555.

¹⁹ A. Uzelac, *Urny potwierdzają powojenny podział*, „Gazeta Wyborcza” z 13 września 1996.

nia możliwości rotacyjnego sprawowania funkcji przewodniczącego prezydencji. Przewodniczącym miał zostać ten spośród kandydatów, który zdobył największą liczbę głosów (w 1996 r. był to Alija Izetbegović — Muzułmanin). W stosunku do każdego kandydata Konstytucja BiH dopuszcza możliwość jednorazowej reelekcji na kolejną kadencję.

Zgodnie z paragrafami 3 i 4 artykułu V konstytucji zakres kompetencji prezydencji koncentruje się wokół funkcji głowy państwa o proprezydenckim natchleniu. Ma ona prowadzić politykę zagraniczną, jest kompetentna do rokowań i negocjacji w sprawie umów międzynarodowych, ratyfikuje umowy za zgodą parlamentu, reprezentuje BiH na arenie międzynarodowej, przyjmuje i wysyła dyplomatów. Prezydencja BiH ma ponadto dość istotne kompetencje dające jej silną pozycję jako organowi władzy wykonawczej. Wykonuje ona decyzje parlamentu, uwzględniając propozycję Rady Ministrów, przedkłada parlamentowi roczny budżet, Prezes Prezydencji nominuje przewodniczącego Rady Ministrów (przy czym nie może on być tej samej narodowości co większość ministrów w radzie), nominuje ministra spraw zagranicznych i ministra handlu zagranicznego.

Ustrojową pozycję Prezydencji Bośni i Hercegowiny oraz kwestie techniczne związane z objęciem urzędu regulują szczegółowo Zasady Postępowania Prezydencji BiH²⁰. Zgodnie z art. I prezydencja reprezentuje i symbolizuje suwerenność Bośni i Hercegowiny, koordynuje działania instytucji państwowych oraz broni interesu jednostek, których terytorium obejmuje konstytucyjne narody i wszystkich obywateli.

W myśl kolejnych artykułów Zasad Postępowania, pierwszego zwołania nowo wybranej Prezydencji BiH dokonuje przewodniczący odchodzącej prezydencji, wyznaczając termin nie później niż 15 dni od zatwierdzenia wyników wyborczych. Spotkanie to odbywa się w siedzibie prezydencji w Sarajewie i — co ciekawe — jest otwarte dla publiczności. Wówczas każdy z członków prezydencji wygłasza, a następnie podpisuje przysięgę następującej treści:

„Niniejszym przysięgam, że będę sumiennie wypełniał powierzone mi obowiązki, przestrzegał Konstytucji, wprowadzał w życie postanowienia układu pokojowego wraz z jego wszystkimi aneksami, będę chronił i promował prawa człowieka i podstawowe wolności oraz troszczył się o interesy i równość wszystkich ludzi i obywateli”²¹.

Zaprzysiężenie jest momentem zwrotnym dla kwestii sprawowania mandatu i uprawnienia Prezydencji BiH do działania. Do momentu zwołania nowej prezydencji i złożenia przysięgi jej członkowie nie podejmują żadnych działań, a dotychczasowa prezydencja jest uprawniona jedynie do wykonywania koniecznych i pilnych prac, mieszczących się w zakresie rutynowych działań prezydencji. Od tej

²⁰ Rules of Procedure of Presidency of BiH, Document Published: 4/23/2004, materiał powielony uzyskany z oficjalnej strony Prezydencji Bośni i Hercegowiny, <http://www.predsjednistvobih.ba> (dostęp: październik 2009 r.).

²¹ Tłumaczenie własne z języka angielskiego.

chwili jest natomiast możliwe wybranie spośród członków prezydencji jej przewodniczącego. W pierwszej kolejności przewodniczącym zostaje ten członek Prezydencji BiH, który uzyskał w wyborach największą liczbę głosów. Pozostaje on na tym stanowisku osiem miesięcy, po czym następuje rotacja w taki sposób, aby każdy z członków prezydencji mógł przez taki sam czas spełniać funkcję przewodniczącego.

IV. Pierwsze wybory po wojnie w Bośni zostały przeprowadzone na podstawie Aneksu 3 do układu z Dayton, który zawierał Porozumienie Dotyczące Wyborów. W akcie tym posługiwano się pojęciem „wyborów generalnych”, ponieważ przewidywano przeprowadzenie w jednym czasie aż siedmiu głosowań, które gwarantowały obsadzenie miejsc we wszystkich instytucjach ustrojowych, mających zająć się normalizacją sytuacji w rozbitym kraju. Miały to więc być wybory do Prezydencji Bośni i Hercegowiny, do Parlamentu Bośni i Hercegowiny, do Parlamentu Federacji Bośni i Hercegowiny, do Narodowego Parlamentu Republiki Serbskiej i na Prezydenta Republiki Serbskiej. Porozumienie Dotyczące Wyborów przewidywało ponadto, że jeżeli będzie to możliwe, należy przeprowadzić wybory lokalne i wybory do komunalnych władz rządowych (tzw. wybory municypalne). Te ostatnie — jakkolwiek podjęto działania mające doprowadzić do ich przeprowadzenia — nie odbyły się ze względu na wykrycie manipulacji Serbów na listach wyborczych we wschodniej części kraju. Decyzję o odroczeniu podjął przewodniczący Tymczasowej Komisji Wyborczej (będący przewodniczącym OBWE) Robert Forwick²².

Porozumienie Dotyczące Wyborów przewidywało we wstępie, że jego zadaniem jest przyczynienie się do wolnych, sprawiedliwych i demokratycznych wyborów, położenie podwalin pod reprezentacyjny rząd i zagwarantowanie postępu w osiągnięciu demokratycznego celu przez całą Bośnię i Hercegowinę. Realizację tego zadania Porozumienie powierzyło stronom, do których zaliczono Bośnię i Hercegowinę, Federację Bośni i Hercegowiny i Republikę Serbską. Animatorzy układu z Dayton mieli świadomość, że zobowiązanie do odgrywania takiej roli wyłącznie tych podmiotów, które w niedalekiej przeszłości aktywizowały działania wojenne, nie było wystarczającą gwarancją postępu. Dlatego też Postanowienie przewidywało, że „Strony proszą Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, aby poświadczyła, czy powyższe wybory mogą być efektywne w bieżących warunkach społecznych w obydwu Jednostkach [chodzi tu o FBiH i RS — przyp. A.F.] i — jeśli to konieczne — aby zapewniła wsparcie stronom w wykreowaniu takich warunków”. OBWE miała zatem opracować program wyborów w 1996 r., przygotować je, przeprowadzić, kontrolować i nadzorować wszystkie etapy procesu wyborczego. Swoje zadanie miała spełniać w sposób właściwy dla tej organizacji i we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi, które

²² A. Uzelac, *op. cit.*

uzna za niezbędne. Dlatego OBWE powołała Tymczasową Komisję Wyborczą, którą zobowiązano w tekście Porozumienia do uchwalenia zasad i regulacji prawnych odnoszących się do wyborów w zakresie obejmującym wszystkie jego etapy. Zasady te miały być dołączone do zaproszeń wszystkich międzynarodowych obserwatorów. Komisja miała ponosić odpowiedzialność za realizację, w zgodzie z uchwalonymi przez siebie zasadami, takich zadań, jak:

- a) nadzór nad całym procesem wyborczym w celu zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów, zapewnienie, że w razie naruszenia Porozumienia lub zasad i regulacji wyborczych zgodnie z nim przyjętych będą podejmowane działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem, włącznie z nakładaniem kar na osoby czy organy naruszające te warunki,
- b) określenie zasad rejestracji wyborców,
- c) rejestrację partii politycznych i niezależnych kandydatów, weryfikację kwalifikacji na kandydatów i głosujących,
- d) zagwarantowanie otwartej i sprawiedliwej kampanii wyborczej,
- e) określenie zadań krajowych i międzynarodowych obserwatorów, akredytację obserwatorów, włącznie z personelem międzynarodowych i zagranicznych organizacji oraz krajowych organizacji pozarządowych, jak również zapewnienie, że Strony Porozumienia uwzględnią prawo akredytowanych obserwatorów do swobodnego dostępu do interesujących ich instytucji i swobodnego poruszania się,
- f) ustalenie, opublikowanie i stwierdzenie ważności ostatecznych wyników wyborów.

Tymczasowa Komisja Wyborcza uzyskała zatem kompetencje do przygotowania i przeprowadzenia całego procesu wyborczego. Było to zadanie trudne i bardzo odpowiedzialne, jakiego nie zdecydowano się powierzyć wyłącznie obywatelom BiH. Komisja składać się miała z przewodniczącego, którym miał być przewodniczący OBWE, z Wysokiego Przedstawiciela lub desygnowanego przez niego reprezentanta oraz z reprezentacji stron układu. Pozycja przewodniczącego Komisji była bardzo silna. Decyzje dotyczące procesu wyborczego miał on podejmować wprawdzie po skonsultowaniu z jej członkami, jednak w razie rozbieżności zdań przewodniczący rozstrzygał w danej sprawie.

Za warunki demokratycznych wyborów art. I Porozumienia uznawał w szczególności politycznie neutralne środowisko, ochronę i przestrzeganie prawa do tajności głosowania, bez nacisków i zastraszania, jak również wolność słowa, wolność prasy i wolność przemieszczania się. Ostatni spośród wymienionych wymogów wprowadzony został ze względu na fakt, że w trakcie działań wojennych miliony ludzi zostały wypędzone ze swojego miejsca zamieszkania bądź uciekły z domów w obawie przed czystkami etnicznymi. Teraz natomiast należało zapewnić — przynajmniej teoretycznie — prawo powrotu na dawne terytorium.

Porozumienie określało, że uprawnionym do udziału w głosowaniu miał być każdy obywatel, który ma ukończone 18 lat i który był ujęty w spisie wyborców

przeprowadzonym w 1991 r. Tymczasowa Komisja Wyborcza uzyskała ponadto uprawnienie do wpisywania na listę wyborców osób, które w 1991 r. nie figurowały w spisie wyborców. Chodziło o osoby, które od tamtego czasu osiągnęły pełnoletniość, które zmieniły nazwisko na przykład wskutek ślubu lub rozvodu. Komisja miała również wykreślać ze spisu osoby zmarłe. Jako jeden ze środków umożliwiających uchodźcom powrót należy potraktować postanowienie, w myśl którego zasadą będzie, że obywatele mają głosować na terenie tego samorządu lokalnego, gdzie mieszkali w trakcie przeprowadzania spisu. Zgodnie z ogólnymi zasadami komisje lokalne oraz Tymczasowa Komisja Wyborcza oczekiwały, że będą oni tam głosować. Na tę okoliczność przewidziano, jako alternatywną, możliwość głosowania korespondencyjnego, a skorzystanie przez uchodźcę z prawa do głosowania w danym miejscu miało być interpretowane jako potwierdzenie jego intencji powrotu. Każdy wyborca miał jednak obowiązek uprzedniego zarejestrowania się w miejscu, gdzie rzeczywiście zamierzał głosować. W takim przypadku uchodźca musiał przy rejestracji wypełnić formularz I. Jako wyjątkową traktowano natomiast możliwość oddania głosu na terenie samorządu lokalnego, na którym głosujący nie mieszkał w czasie spisu. Wówczas wyborca rejestrując się, wypełniał formularz II²³. W odniesieniu do prawa biernego Porozumienie przewidywało, że kandydatem na urząd lub stanowisko mogła być osoba, która spełniła wymogi dające jej czynne prawo wyborcze, jednak zgodnie z układem z Dayton nie mogły być kandydatami osoby oskarżone o popełnienie zbrodni wojennych w Bośni.

Realizacja poszczególnych zasad wyborczych napotykała rozliczne problemy w czasie kampanii i bezpośrednio w dniu wyborów. Radovan Karadžić — pomimo ustąpienia z funkcji prezydenta samowwłażczej Republiki Serbskiej — stracił jedynie bierne prawo wyborcze. Ten przewodniczący Serbskiej Partii Demokratycznej oskarżony był przez Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) do spraw zbrodni wojennych o ludobójstwo i czystki etniczne, a zwłaszcza o masakrę kilku tysięcy Bośniaków w Srebrenicy. Mimo to cieszył się wśród bośniackich Serbów opinią polityka umiarkowanego i miał 80% poparcia. Karadžić ustąpił pod wpływem wspierającego go do tej pory Slobodana Miloszevicia, który mocno naciskany przez wspólnotę międzynarodową obawiał się sankcji gospodarczych wobec Serbii. Znamienne jest, że Radovan Karadžić, wraz z podjęciem decyzji o dymisji, wybrał sobie obrońcę i wysłał go do Hagi na publiczne przesłuchanie w sprawie popełnionych zbrodni wojennych²⁴. Poszukiwanie Radovana Karadžicia i Ratko Mladicia listami gończymi przez trybunał haski nie doprowadziło do ich aresztowania, za co prokurator MTK skrytykował NATO. Co więcej, to przedstawiciele OBWE odmówili udzielenia informacji, w którym lokalu zarejestrował się Karadžić, podnosząc, że jako niepozbawiony obywatelstwa może głosować jak każdy

²³ J. Exel, H. Schmeets, *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections: an Analysis of the Observations*, Dordrecht-Boston-London 1997, s. 17.

²⁴ S. Grzymalski, *Radovan Karadžić*, „Rzeczpospolita” z 2 lipca 1996; A. Uzelac, *Korespondencja z Belgradu: Karadžić uległ*, „Gazeta Wyborcza” z 27 czerwca 1996.

obywatel Bośni, a OBWE nie ma prawa ujawniać jego zamiarów²⁵. W konsekwencji Karadžić zagłosował w swojej rodzinnej Pale²⁶. Tytułem innego przykładu można wspomnieć również o protestach przeciwko ważności wyborów podniesionych w Bihaciu przez kilkuset Bośniaków, którzy w dniu wyborów nie zostali dopuszczeni do urn wyborczych, ponieważ nie zarejestrowali się w danych lokalach we wcześniejszym terminie. Bośniacy demonstrowali po zamknięciu lokalu wyborczego dlatego, że IFOR oraz policja uniemożliwiły im wejście do lokalu, gdzie zamierzali rozpocząć strajk okupacyjny²⁷. Była to sytuacja wyjątkowa, ponieważ w większości wyborcy rejestrowali się przed wyborami. Zanotowano również sytuacje, że Serbowie i Bośniacy masowo rejestrowali się w miejscu, gdzie nie mieszkali przed wojną. Chcieli oni w ten sposób wpłynąć na wynik wyborczy w tych spośród kontrolowanych przez siebie miastach, w których przed wojną była przewaga ludności z innej jednostki terytorialnej BiH²⁸. Pomimo różnych zarzutów obserwatorzy zagraniczni nie stwierdzili poważnych nieprawidłowości w czasie głosowania i odpierali zarzuty jakoby wybory były nieuczciwe. Przewodniczący grupy 900 obserwatorów, Holender Ed van Thijn, sporządził raport, na którego podstawie przewodniczący OBWE wydał orzeczenie o ważności wyborów²⁹.

Kontrowersje wywołała również sprawa terminu przeprowadzenia wyborów generalnych. Zgodnie z art. II. 4 Porozumienia Dotyczącego Wyborów miały się one odbyć w terminie 6 miesięcy po wejściu w życie Porozumienia lub — jeśli OBWE stwierdzi, że to niezbędne — nie później niż 9 miesięcy po jego wejściu w życie. Data wyborów miała być więc ustalona między połową czerwca a połową września. Miesiąc przed wyborami działający w BiH prestiżowy instytut analityczny — Międzynarodowa Grupa Kryzysowa (International Crisis Group, ICG) — wydał raport, w którym przekonywał, że większość postanowień z Dayton nie została zrealizowana, a więc wybory powinny być odłożone. Nawet przewodniczący OBWE, Flavio Cotti, stwierdził, że wybory odbędą się 14 września 1996 r. „z braku lepszego rozwiązania”. Przyznał on, że wiele z warunków, takich jak sprawiedliwe wybory czy neutralny klimat wolny od strachu, nie zostało spełnionych. Bardziej dyplomatyczny był Robert Forwick, odpowiedzialny z ramienia OBWE za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Powiedział, że

²⁵ M. Kowalczyk, *Najtrudniejsze wybory stulecia*, „Rzeczpospolita” z 14 września 1996; M. Tryc-Ostrowska, *Zacięty pojedynek Izetbegović — Krajisnik*, „Rzeczpospolita” z 18 września 1996.

²⁶ Warto zwrócić uwagę na fakt, że zasięg wojny był tak wielki, że zarówno w pierwszych powojennych wyborach, jak i w wyborach organizowanych w latach późniejszych kandydowało (między innymi na urząd Prezydencji BiH) oraz zwyciężało wiele osób, zasiadających później na ławie oskarżonych przed Międzynarodowym Trybunałem w Hadze.

²⁷ R. Bilski, M. Kowalczyk, *Zadowoleni tylko obserwatorzy*, „Rzeczpospolita” z 16 września 1996.

²⁸ M. Kowalczyk, *Z braku lepszego rozwiązania*, „Rzeczpospolita” z 12 września 1996.

²⁹ M. Tryc-Ostrowska, *op. cit.*

nie będą to wybory wolne i demokratyczne w zachodnim rozumieniu tych pojęć³⁰. W dużym stopniu było tak za sprawą działań podejmowanych przez kandydujące partie polityczne i ich przywódców. W kampaniach wyborczych prym wiodły partie, które uwypuklały różnice narodowościowe, a to była struna, na której najłatwiej grać w kraju, gdzie wojna wybuchła z powodu głęboko zakorzenionych odrębności etnicznych. Były to te same partie, które bądź doprowadziły do wojny, bądź brały w niej aktywny udział. Klimat panujący w przeddzień wyborów wyśmienicie oddaje cytat: „Pokój od wojny różni się tylko tym, że trzy narody już do siebie nie strzelają. Ale szowinizm, megalomańskie państwowotwórcze projekty i przepełniony nienawiścią język polityczny pozostały takie, jak przed rokiem. Ludzie zresztą giną nadal”³¹. Należy przyznać, że w zaistniałej sytuacji OBWE, siły pokojowe IFOR i misja ONZ nie wykorzystały przysługującego im zasobu środków dyplomatyczno-wojskowych i w obliczu codziennych naruszeń prawa przez wszystkie strony zareagowały zaledwie kilka razy. Mimo wszystko data wyborów została ogłoszona przez Przewodniczącego OBWE i był to ostatni z możliwych terminów. Przedstawiciele organizacji międzynarodowych zaangażowanych w przygotowanie wyborów stwierdzili bowiem zgodnie, że należy potraktować proces elekcji jako otwarcie furty do zjednoczenia i demokratyzacji życia, nie jako cel sam w sobie, lecz jako pierwszy krok do scalenia kraju.

V. Na podstawie General Framework Agreement i Aneksu 3 przeprowadzono w Bośni i Hercegowinie również wybory 12–13 września 1998 r. Sytuacja nie pozwalała jeszcze — zdaniem zachodnich dysydentów — na oddanie swobody obywatelom BiH. Dlatego też i te wybory odbywały się pod kierownictwem misji OBWE i z udziałem 2700 obserwatorów z 35 krajów. Dopiero w sierpniu 2001 r. weszło w życie uchwalone przez parlament prawo wyborcze Bośni i Hercegowiny, będące podstawą do przeprowadzania wyborów do wszystkich organów państwowych. Nie był to jednak akt uchwalony całkowicie samodzielnie, albowiem jego projekt został parlamentowi narzucony przez społeczność międzynarodową. Prawo wyborcze zastąpiło tymczasowe zasady stosowane w wyborach. W okresie od promulgacji tej ustawy do kwietnia 2006 r. było ono nowelizowane kilkanaście razy, dzięki czemu akty międzynarodowe były coraz rzadziej używane, a wybory administrowane z coraz większą dozą samodzielności przez krajowe organy.

Prawo wyborcze BiH³² obowiązujące do nowelizacji z roku 2008 przewidywało, że wybory będą generalne i będą się odbywały według zasad równości, bezpośredniości i tajności. Zmiany przeprowadzone po tej dacie polegały

³⁰ M. Kowalczyk, *Z braku...*

³¹ A. Uzelac, *Urny potwierdzają...*

³² Election Law of BiH, „Official Gazette of BiH” (Službeni Glasnik BiH), 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02 (Correction), 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06; po wyborach październikowych 2006 r. przeprowadzono jeszcze zmiany oznaczone 33/08, 37/08, które wprowadzały dalsze zmiany na drodze Bośni i Hercegowiny do samodzielnego przeprowadzenia wyborów. Tekst Prawa

na wprowadzeniu wolnych wyborów i sformułowania o bezpośrednim wyborze przez wyborców w miejsce bezpośredniości. Oczywiście jest, że od początku wybory ukształtowane były jako powszechne, aczkolwiek kwestia przynależności etnicznej miała decydujące znaczenie dla pewnego ograniczenia powszechności w praktyce.

W kwestii prawa wyborczego, zarówno czynnego, jak i biernego, ustawa przewidywała, że posiada je każdy obywatel, który jest umieszczony w Centralnym Rejestrze Wyborców³³. Prawa wyborczego pozbawiona jest osoba — a więc nie zapisuje się jej w rejestrze — jeśli została skazana przez MTK w Hadze, toczy się przeciw niej proces lub jest poszukiwana przez trybunał listem gończym. Dotyczy to również osób przebywających w więzieniu na podstawie wyroku Sądu Centralnego czy jakiegokolwiek z sądów poszczególnych części składowych BiH, jak również osób poszukiwanych przez te sądy z powodu pogwałcenia prawa humanitarnego. Ponadto nie ma prawa wyborczego osoba, osadzona w więzieniu przez sąd innego kraju lub poszukiwana przez sąd innego kraju z powodu poważnego pogwałcenia prawa humanitarnego, nawet jeżeli MTK po zbadaniu sprawy nie stwierdził pogwałcenia standardów międzynarodowych. Takie osoby nie mogą być również kandydatem ani pełnić obsadzalnego czy wybieralnego stanowiska ani innej publicznej funkcji na terytorium Bośni i Hercegowiny.

W odniesieniu do osób mających prawo czynne a zamierzających kandydować, prawo wyborcze ustanowiło ograniczenia w postaci zasady *incompatibilitas*, zakazując kandydować na funkcje publiczne: sędziom sądów powszechnych i konstytucyjnych, prokuratorom i ich zastępcom, adwokatom i ich zastępcom, rzecznikom i ich zastępcom, członkom sądów ds. praw jednostki, policjantom, pracownikom służby cywilnej, wojskowym i pracownikom służb wywiadowczych, dyplomatom, konsulom oraz przedstawicielom BiH za granicą, którzy mają status

wyborczego dostępny jest na oficjalnej stronie Centralnej Komisji Wyborczej Bośni i Hercegowiny, www.izbori.ba.

³³ Dzięki nowelizacji prawa wyborczego w wyborach w 2006 r. po raz pierwszy użyto nowego systemu rejestracji wyborców. Reforma polegała na przejściu od aktywnej do pasywnej rejestracji. Doszło do zapoczątkowania centralnego, elektronicznego rejestru wyborców, z którego ściągane są listy wyborców. Lista wyborcza jest oparta na CIPS (System Ochrony Identyfikacji Obywateli). Jest to krajowa cywilna baza danych, wprowadzona w życie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Każdy obywatel powyżej 18. roku życia jest zobowiązany przez prawo do zarejestrowania się w systemie i do uzyskania karty identyfikacyjnej, która ma różne funkcje (tożsamość osobista, paszport, prawo jazdy, renta/emerytura, karta wyborcza). Poprzez zarejestrowanie się w systemie każdy jest automatycznie wprowadzony do rejestru wyborczego i wyborcy są włączani do podległości komisji wyborczych, w których okręgu mają stałe zameldowanie. Ta zmiana daje między innymi możliwość podjęcia decyzji dotyczącej głosowania w ostatnim dniu — w dniu wyborów. W przepisach prawa wyborczego w dalszym ciągu pozostawiono możliwość głosowania korespondencyjnego i możliwość głosowania przez obywateli BiH zamieszkujących za granicą; zob. *Bosnia and Herzegovina General Elections. 1 October 2006*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 20 July 2007, materiał powielony uzyskany ze strony OSCE, <http://www.osce.org> (dostęp: październik 2009 r.).

dypłomatyczny na podstawie Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. Osoby wymienione mogą kandydować, jeśli jeszcze przed wyborami zrezygnują z zajmowanego stanowiska lub jeśli prawo ich zawodu dopuszcza kandydowanie. Do 2008 r. obowiązywało też zastrzeżenie, że nie wolno było być kandydatem, sprawować mandatu ani jakiejkolwiek funkcji, jeśli nie opuściło się nieruchomości czy mieszkania będących własnością uchodźcy albo będących pod opieką organu właściwego w sprawach mieszkaniowych lub ministerstwa ds. uchodźców. W sprawie nakazu opuszczenia takiej nieruchomości lub mieszkania kompetentne organy wydawały decyzję i przedstawiały ją zamieszkującemu. Jeżeli nie opuścił on nieruchomości lub mieszkania w czasie 120 dni od uprawomocnienia się powyższej decyzji, nie mógł kandydować³⁴. Nie można również być kandydatem, sprawować mandatu ani jakiejkolwiek funkcji, jeśli zostało się usuniętym przez Wysokiego Przedstawiciela z jakiejś funkcji publicznej z powodu złamania układu z Dayton lub działań uniemożliwiających jego realizację. Warto zaznaczyć, że uprawnienie komisarza do usuwania piastunów organów i urzędników zostało bardzo szeroko ukształtowane i obejmuje ono wszystkich członków parlamentu BiH, parlamentów poszczególnych jednostek składowych, ministrów włącznie z szefem rządu, sędziów sądów powszechnych, Sądu Centralnego, osoby piastujące stanowiska w policji, kierownicze w urzędach zajmujących się kontaktami z instytucjami i organizacjami zagranicznymi; obejmuje ono również prawo do usuwania członków z partii politycznych oraz osób zajmujących stanowiska kierownicze w spółkach strategicznych ze względu na interesy ekonomiczne kraju. W odniesieniu do członków Prezydencji BiH dwukrotnie zdarzyło się, że zostali arbitralnie usunięci. W marcu 2001 r. Wysoki Przedstawiciel usunął z grona prezydencji Ante Jelavicia (zwolennika rozwiązania FBiH i stworzenia odrębnej jednostki chorwackiej, która przyłączy się do Chorwacji), a w marcu 2005 r. Dragana Covicia³⁵.

Prawo wyborcze ustanawia trzystopniową administracyjną strukturę wyborczą dla wyborów generalnych. Tymczasową komisję zastąpiła Centralna Komisja Wyborcza (CKW), która jest niezależnym, stałym organem powoływanym przez Komisję do spraw Wyborów i Nominacji³⁶. Sprawozdania ze swej działalności

³⁴ Przedstawiana tu regulacja prawa wyborczego nie ma obecnie mocy obowiązującej wobec ustabilizowania się sytuacji w kraju. Wielu uchodźców powróciło do swoich domów (lub tego, co po nich zostało), a prawo poruszania się po całym kraju nie jest już wyłącznie głosownym przepisem, przemieszczanie się nie niesie z sobą niebezpieczeństwa.

³⁵ Zob. *Chronology of the Presidency of BiH*, materiał powielony uzyskany z oficjalnej strony Prezydencji Bośni i Hercegowiny, <http://www.predsjednistvobih.ba>, oraz *Decision removing Ante Jelavic from his position as the Croat member of the BiH Presidency*, *Decision removing Dragan Covic from his position as a Member of the Presidency of BiH*, materiały powielone uzyskane z oficjalnej strony Wysokiego Przedstawiciela, <http://www.ohr.int> (dostęp: październik 2009 r.).

³⁶ Komisja do spraw Wyborów i Nominacji składa się z 7 członków, w tym dwóch wyznaczonych przez Przewodniczącego Wysokiej Rady Sądowej i Prokuratora spośród członków tej rady, trzech wyznaczonych przez Komisję Administracyjną Izby Reprezentantów Parlamentu BiH

przedkłada Parlamentowi BiH. CKW składa się z przewodniczącego i sześciu członków, mianowanych na pięcioletnią kadencję, którą po nowelizacji z 2008 r. przedłużono do 7 lat. Kandydaci rekrutują się spośród ekspertów prawa z doświadczeniem w administrowaniu wyborami i/lub ekspertów wyborczych. Osoby te powinny odznaczać się brakiem jakichkolwiek powiązań z partiami politycznymi. Początkowo w składzie CKW miało zasiadać po jednym reprezentancie z każdej konstytucyjnej nacji (Bośniak, Chorwat, Serb i inny) oraz trzech członków międzynarodowych, którzy w 2006 r. zostali zastąpieni przez reprezentantów trzech nacji BiH (Bośniak, Chorwat, Serb). W ten sposób po raz pierwszy wybory były przeprowadzane w pełni niezależnie od międzynarodowego udziału. Przewodniczenie CKW przyznawane jest co 15 miesięcy jednej osobie reprezentującej jedną z konstytucyjnych nacji. W strukturze wyborczej kraju funkcjonują także 142 komisje wyborcze ustanawiane dla określonego terytorium, czyli administrujące wyborami na określonym poziomie lokalnym (Municipal Election Commissions, City Election Commissions oraz District Election Commission) i szacunkowo 4500 komisji funkcjonujących w lokalach wyborczych (Polling Station Committees)³⁷, które mają być ustanawiane nie później niż 30 dni przed dniem elekcji. Komisje terytorialne i komisje działające w lokalach wyborczych mają być niezależne i niepartyjne. Komisje terytorialne — podobnie jak CKW — są stałymi organami, powoływanymi pierwotnie na pięcioletnią kadencję, a po zmianie z 2008 r. na siedmioletnią kadencję. Zmiany nastąpiły też w zakresie liczebności składu komisji. Początkowo ustalono skład z trzech albo pięciu członków. Od 2008 r. może to być trzech, pięciu lub nawet siedmiu członków w zależności od liczby wyborców zarejestrowanych w danej jednostce terytorialnej. Powinni oni rekrutować się z członków sądów powszechnych, pracowników rady miasta lub gminy, osób zatrudnionych w administracji terytorialnej. Skład powinien być ponadto multietniczny, czyli powinien odzwierciedlać konstytucyjne nacje BiH³⁸. Na straży realizacji tego wymogu stoi CKW. Jednym z zadań komisji terytorialnej jest powoływanie członków do komitetów wyborczych. Typuje się trzy do pięciu osób w każdym Komitecie spośród osób zgłaszanych przez partie polityczne i indywidualnych kandydatów w drodze losowania. Komitety dla lokali wyborczych powoływane mają być każdorazowo przed bieżącymi wyborami. Przed wyborami z 1 października 2006 r. zrezygnowano z rozwiązania, zgodnie z którym skład poszczególnych komitetów wyborczych powinien być multietniczny.

Dla kwestii samodzielności Centralnej Komisji Wyborczej w administrowaniu wyborami istotne jest uczynienie jej odpowiedzialną za całościowe przeprowadze-

spośród członków tej komisji, dwóch wyznaczonych przez Przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej spośród członków tej komisji.

³⁷ Liczbę terytorialnych komisji wyborczych i komisji działających w lokalach wyborczych podaje za: *Bosnia and Herzegovina General Elections...*

³⁸ Przed wyborami 1 października 2006 zrezygnowano z zastosowania tego samego warunku w odniesieniu do składu poszczególnych komitetów wyborczych.

nie wyborów. Prawo wyborcze przewiduje, że komisja: powinna koordynować, nadzorować, usprawniać i korygować działalność podległych jej komisji niższego stopnia; powinna wydawać administracyjne regulacje w celu realizacji prawa wyborczego; proponować budżet dla CKW i sporządzić raport z jego realizacji; jest odpowiedzialna za dokładność, uaktualnianie i ujednolicanie Centralnego Spisu Wyborców; weryfikuje i udziela certyfikatu partiom politycznym, koalicjom, listom niezależnych kandydatów i niezależnym kandydatom (na określenie ogółu tych podmiotów ustawa używa niekiedy zbiorczej nazwy „jednostki polityczne”) na wszystkich poziomach wyborów bezpośrednich i pośrednich; ustala zawartość karty wyborczej i odpowiada za terminowe wydrukowanie, dystrybucję i bezpieczeństwo kart w wyborach bezpośrednich; ustala i weryfikuje wyniki każdego rodzaju wyborów na poziomie centralnym; stwierdza, czy wybory były przeprowadzone zgodnie z prawem wyborczym i publikuje wyniki wyborów; proponuje zmiany prawa wyborczego. CKW ma również prawo unieważnić wybory przeprowadzone na obszarze właściwości komisji terytorialnej lub w określonej komisji wyborczej, jeśli ustali, że w czasie głosowania lub przeliczania głosów wystąpiły nieprawidłowości mogące mieć wpływ na wynik wyborów.

Stosownie do prawa wyborczego wybory generalne powinny odbywać się w pierwszą niedzielę października, aby uprzedzić wygaśnięcie mandatów. Centralna Komisja jest zobowiązana zawiadomić o czasie przeprowadzenia wyborów co najmniej 150 dni przed ich terminem, z tym że jeśli w tym czasie wypadnie święto konstytucyjne któregoś z narodów BiH, organizuje się je w najbliższą wolną niedzielę. Informację o terminie wyborów CKW podaje do wiadomości wszystkich organów krajowych, następnie zamieszcza się ją w oficjalnym dzienniku publikacyjnym, jak również w oficjalnych mediach wszystkich części składowych państwa.

Centralna Komisja Wyborcza udziela certyfikatu na udział w wyborach partiom politycznym, koalicjom, listom niezależnych kandydatów i niezależnym kandydatom. W celu uzyskania certyfikatu — bez względu na konieczność spełnienia warunków typu prawo czynne, wpis w centralnym rejestrze — należy przedłożyć odpowiednią liczbę podpisów wyborców, którzy popierają daną kandydaturę i mają prawo wybierać na to stanowisko. W przypadku kandydowania do Prezydencji BiH z ramienia partii politycznej należy przedłożyć 3000 podpisów, natomiast kandydat niezależny musi przedłożyć 1500 podpisów. Jeśli kandydat piastuje już urząd, na który chce być ponownie wybranym, to nie musi przedkładać podpisów, z wyjątkiem właśnie kandydowania do Prezydencji. Partia polityczna zgłaszająca kandydata oraz niezależny kandydat muszą ponadto przedłożyć CKW raport finansowy za okres 3 miesięcy przed zgłoszeniem wniosku o udzielenie certyfikatu, a jeśli dana osoba zostanie wybrana na urząd, przedkłada kolejny raport za okres 30 dni przed ogłoszeniem wyników wyborów. Raport obejmuje oświadczenie o wysokości zarobków, oszczędnościach, dobrach materialnych, posiadanych nieruchomościach. Wniosek o uzyskanie certyfikatu wraz z wymaganymi

formularzami i sprawozdaniami partie powinny zgłosić najpóźniej 135 dni przed wyborami, a koalicje i niezależni kandydaci 110 dni. CKW ma oczywiście prawo kontrolowania poprawności formalnej wniosku i sprawdzania, czy jest on zgodny z ustawą, a w wyniku tego prawo zaakceptowania wniosku lub odrzucenia go. W myśl zasad wyborczych kandydat do prezydencji nie może kandydować jednocześnie z listy kandydatów, listy partii czy koalicji na inne stanowiska, ani też kandydować w więcej niż jednym miejscu. Ciekawe jest również to, że kandydat na urząd nie może wycofać się z kandydowania przed wyborami. Kiedy natomiast obejmie urząd powinien — nie później niż 15 dni od zaakceptowania kandydatury — przedłożyć CKW na specjalnym formularzu zestawienie swojej całkowitej sytuacji materialnej zawierające szczegółowe dane. Prawo wyborcze określa ponadto, jakiej wysokości koszty może poświęcić każda jednostka polityczna na kampanię wyborczą. W przypadku Prezydencji BiH jest to liczba wyborców zarejestrowanych na terenie kraju w Centralnym Rejestrze pomnożona przez 0,30 marek zamiennych (w niektórych wersjach tekstu 30 fenigów).

Prawo wyborcze BiH zajęło się także zagadnieniem ochrony swoich norm. Ustalono, że każdy wyborca i jednostka polityczna mają prawo złożyć protest wyborczy do komisji terytorialnej, w której okręgu prawo wyborcze zostało złamane, w terminie 48 godzin od zaistnienia zdarzenia będącego podstawą protestu³⁹. Zgłoszenia należy dokonać w formie pisemnej, wymieniając miejsce, czas zdarzenia i osoby naruszające prawo. Po uzyskaniu tych informacji komisja ma obowiązek zainicjować procedurę, w szczególności powinna powiadomić podmioty, wobec których podniesiono zarzuty, a które mogą się do zarzutów ustosunkować w terminie 24 godzin. Komisja taka rozpatruje w pierwszej instancji protesty o naruszenie zasad prowadzenia kampanii wyborczej z wyjątkiem naruszenia enumeratywnie wymienionych zakazów przez kandydatów i ich zwolenników⁴⁰ oraz z wyjątkiem kwestii zachowania ciszy wyborczej, które przekazane są do rozpatrywania przez CKW. Komisja terytorialna podejmuje decyzję w ciągu 48 godzin od upływu terminu 24 godzin na ustosunkowanie się do zarzutów i o decyzji informuje wszystkie strony. Zarządza niezbędne działania w celu usunięcia nieprawidłowości, włącznie ze skorygowaniem Centralnego Spisu, usunięciem osób pracujących przy rejestracji wyborców oraz członków komitetów wybor-

³⁹ Wszystkie komisje podejmują działania na podstawie procedury rozwiązywania protestów, określonej przez CKW.

⁴⁰ Kandydaci i zwolennicy partii politycznych, list niezależnych kandydatów i koalicji oraz niezależni kandydaci i ich zwolennicy, jak również urzędnicy administracji wyborczej nie mogą: posiadać i okazywać broni podczas politycznych spotkań oraz w lokalach wyborczych, przeszkadzać w zgromadzeniach innych jednostek politycznych, uniemożliwiać wykonywania obowiązków dziennikarzom stosownie do zasad ich zawodu i zasad wyborczych, obiecywać jakichkolwiek nagród finansowych w celu uzyskania poparcia głosujących, skłaniać do głosowania osoby bez prawa czynnego, skłaniać do głosowania więcej niż raz w tych samych wyborach lub w imieniu innej osoby, używać języka, który prowokuje do przemocy i nienawiści.

czych, nakazaniem określonym osobom zaniechania działań naruszających prawo i nałożeniem grzywny. Od decyzji można odwołać się do CKW.

Centralna Komisja Wyborcza rozpatruje w pierwszej instancji — oprócz wyżej wymienionych, wyłączonych spod kompetencji komisji terytorialnych — sprawy dotyczące przeprowadzenia wyborów, prawidłowości procesu wyborczego, naruszenia praw wyborczych oraz udziału mediów w kampanii wyborczej. Decyzję podejmuje ona na podstawie ustalonych faktów lub po przeprowadzeniu przesłuchania, może ponadto zezwolić partiom, aby na poparcie zasadności zażalenia wskazały nowe dowody lub istniejące nieprawidłowości znajdujące się w już zgromadzonej dokumentacji komisji niższych instancji.

Centralna Komisja ma na rozpatrzenie sprawę 48 godzin bądź od zakończenia sprawy w pierwszej instancji, bądź — gdy sama działa w pierwszej instancji — od upływu terminu 24 godzin na ustosunkowanie się do zarzutów. CKW ma prawo nakazać podmiotom, które dopuściły się złamania prawa, by naprawiły swoje działania, może również wymierzyć karę grzywny jako dodatkową lub samodzielną, wykreślić kandydata z listy, jeśli jest on odpowiedzialny za naruszenie, unieważnić pozwolenie na kandydowanie oraz orzec zakaz pracy przy dokonywaniu i modyfikowaniu spisu wyborców czy pracy w komisjach. Jeśli czyn oprotestowany jest jednocześnie przestępstwem, to CKW zgłasza ten fakt do prokuratury, której okazuje uzyskane dowody. Decyzja wymienionej komisji nie ma jednak charakteru ostatecznego, jako że dwa dni od jej podjęcia można wnieść apelację przeciwko tej decyzji do Oddziału Apelacyjnego Sądu BiH.

Oprócz powyżej opisanych ogólnych regulacji prawa wyborczego, odnoszących się między innymi do Prezydencji BiH, ustawa przewidziała osobny rozdział, poświęcony wyłącznie temu urzędowi. W pewnym zakresie powtórzyła ona postanowienia Konstytucji Bośni i Hercegowiny, które:

- a) stanowiły, jakiej narodowości członkowie wybierani są z terytorium której jednostki,
- b) odnosiły się do długości kadencji prezydencji,
- c) odnosiły się do rotacyjnego sprawowania funkcji przewodniczącego Prezydencji.

Warto podkreślić, że OBWE i inne organy międzynarodowe mają uwagi do konstytucyjnej i ustawowej konstrukcji, w myśl której samoidentyfikacja jest brana jako podstawa określenia przynależności etnicznej. Ze względu na strukturę prezydencji obywatele, którzy nie identyfikują się z jedną z trzech konstytucyjnych narodowości, są wykluczeni z członkostwa w tym organie. W dodatku prawo głosowania wyborców jest limitowane według ich miejsca zamieszkania. Wyborcy Republiki Serbskiej mają jedynie możliwość wyboru serbskiego kandydata, podczas gdy wyborcy z Federacji Bośni i Hercegowiny mogą głosować tylko na Bośniaka lub Chorwatą. Taka sama restrykcja obowiązuje w kandydowaniu na urząd — Bośniak lub Chorwat zamieszkały w RS nie może kandydować do Prezydencji

BiH. To samo odnosi się do Serba zamieszkałego w Federacji BiH. Pomimo że te warunki są zamieszczone w przepisach prawa wyborczego BiH, OBWE podkreśla, że zostały one zaakceptowane jako zgodne z międzynarodowymi standardami tylko przypadkowo⁴¹.

Prawo wyborcze przewiduje również zasady postępowania na wypadek powstania wakat w składzie Prezydencji BiH. Wraz z prawem o uzupełnianiu mandatu opróżnionego przez członka Prezydencji Bośni i Hercegowiny w trakcie kadencji⁴² reguluje sposób postępowania w razie wystąpienia określonych sytuacji.

Mandat członka Prezydencji Bośni i Hercegowiny może być opróżniony z różnych powodów:

- a) członek prezydencji zostaje usunięty mocą decyzji Wysokiego Przedstawiciela (wspomniany już Ante Jelavić i Dragan Cović),
- b) Sąd Konstytucyjny orzeknie o istnieniu stałej niezdolności do wykonywania obowiązków przez członka prezydencji,
- c) Sąd Konstytucyjny orzeknie o istnieniu tymczasowej niezdolności do wykonywania obowiązków przez członka prezydencji,
- d) członek prezydencji zrezygnuje z zajmowania urzędu mocą osobistej decyzji (na przykład Alija Izetbegović w 2000 r., Mirko Sarović w 2003 r.).

W razie powstania wakat w prezydencji parlament wyznacza konkretną osobę, która ma zastąpić ustępującą osobę w wypełnianiu wszelkich praw i obowiązków, włącznie z przewodniczeniem prezydencji. Należy jednak zaznaczyć, że parlament jest zobowiązany wytypować na zastępcę osobę tej samej narodowości, co ustępujący członek. Mandat nowego członka prezydencji kończy się w tym samym czasie, kiedy kończyłby się mandat zastępowanego przezeń członka, chyba że sytuacja dotyczy punktu c, a Sąd Konstytucyjny podejmie decyzję, że ustąpiły przyczyny tymczasowej niezdolności do pełnienia urzędu.

VI. Społeczność międzynarodowa podjęła ogromny wysiłek, aby Bośnia i Hercegowina stała się sprawnie funkcjonującym państwem. Miało temu służyć stworzenie wspólnych organów i instytucji, stanowiących reprezentację każdej z konstytucyjnych narodowości. Znalazło to swoje odzwierciedlenie również w konstrukcji urzędu Prezydencji BiH, która jest zdefiniowana jako najwyższa krajowa instytucja. Prawo wyborcze ewoluowało w kierunku pełnego usamodzielnienia się od wpływu podmiotów zewnętrznych. Zagraniczni obserwatorzy wyborów konkludują, że 1 października 2006 r. wybory były administrowane w pełni przez władze BiH i reprezentowały dalsze dążenie do postępu w zjednoczeniu, demokracji i zasadach prawa. Sposób, w jaki wybory przeprowadzono, był zgodny

⁴¹ *Bosnia and Herzegovina General Elections...*

⁴² *Law on Succession of a BH Presidency Member* oraz *Law on Filling a Vacant Position of the Member of the Presidency of Bosnia and Herzegovina*, materiały powielone, uzyskane z oficjalnej strony Wysokiego Przedstawiciela, <http://www.ohr.int> (dostęp: październik 2009 r.).

z linią międzynarodowych standardów dla demokratycznych wyborów⁴³. Organizacje międzynarodowe pisały setki pochwalnych raportów z obserwacji kolejnych wyborów, animatorzy pokoju z Dayton wyrażali zadowolenie z postępów Bośni, a Unia Europejska do roku 2006 przekazała 3 mld euro na wspieranie reform⁴⁴. Początkowo wydawało się, że rzeczywiście mamy do czynienia z postępem. Zapowiedziano nawet, że w czerwcu 2007 r. ustanie misja Wysokiego Przedstawiciela. ONZ miała zrezygnować z narzucania Bośni swojej woli i zezwolić na suwerenne działania nie tylko w procesie wyborczym⁴⁵. Tymczasem zjednoczenie kraju nie postępowało, przyjęty ustrój polityczny utrwała te bariery, które miał eliminować. Prawo wyborcze zawiera postanowienia pozwalające ustabilizować się etnicznym podziałom. Obserwatorzy zwrócili uwagę, że od czasu wyborów w 2006 r. partie umiarkowane rozwinęły się w kierunku tzw. nacjonalistycznym. W wyborach lokalnych w 2008 r. głębokie podziały etniczne uwidoczniły się bardzo wyraźnie, przy czym nacjonalistyczna retoryka kampanii wyborczych skusiła głównie mieszkańców obszarów wiejskich.

Administracja BiH okazała się najbardziej skomplikowaną i kosztowną na świecie. Wśród organów krajowych największe znaczenie mają te, które funkcjonują w każdej z samodzielnych części, natomiast organy centralne odgrywają rolę fasadową. Osiągnięcie faktycznej jednolitości na przykład przez ujednolicenie armii czy policji przez wiele lat napotykało silny opór⁴⁶. ONZ odstąpiła zatem od zamiaru zlikwidowania stanowiska Wysokiego Przedstawiciela, a Unia Europejska utrzymuje, że stacjonowanie pokojowego kontyngentu wojskowego EUFOR stale uważane jest za niezbędne, ponieważ zwiększa poczucie bezpieczeństwa ludności⁴⁷. Ponadto UE uzależniła rozpoczęcie rozmów i podpisanie z nią układu stowarzyszeniowego od kilku warunków. Należą do nich wdrożenie reformy policji, przeprowadzenie do 2011 r. powszechnego spisu ludności. Opinia międzynarodowa zwraca również uwagę, że przyjęty przez konstytucję ustrój polityczny utrudnia racjonalne rządzenie i stanowi przeszkodę w rozwoju kraju. Wymaga się zatem wzmocnienia znaczenia organów centralnych przez zwiększenie liczebności parlamentu i nadanie bardziej władczych kompetencji rządowi. Mowa również o potrzebie zmian w odniesieniu do urzędu Prezydencji, która swoim charakterystycznym składem symbolizuje wewnętrzny podział kraju pod względem etnicznym⁴⁸.

⁴³ *Bosnia and Herzegovina General Elections...*

⁴⁴ A. Skieterska, *Bośnia i Hercegowina powoli się rozpada*, „Gazeta Wyborcza” z 13 listopada 2008.

⁴⁵ P. Codogni, *Wybory z groźbą secesji w tle*, „Rzeczpospolita” z 2 października 2006.

⁴⁶ D. Warszawski, *Znowu będzie Bośnia?*, „Gazeta Wyborcza” z 4 grudnia 2007.

⁴⁷ *Bośnia i Hercegowina podpisała umowę stowarzyszeniową z UE*, materiał powielony uzyskany ze strony www.euractiv.pl.

⁴⁸ *Kłęska zachodu w Bośni*, według agencji MZ, AFP, AP, Reuters, „Gazeta Wyborcza” z 23 listopada 2009; A. Skieterska, *op. cit.*

Wydaje się, że największym przeciwnikiem wewnętrznego zjednoczenia jest Republika Serbska, wykazująca tendencje do zjednoczenia z Serbią. Kazusy Czarnogóry i Kosowa wzmocniły jeszcze te secesyjne nadzieje. Waszyngton i Bruksela nie zamierzają jednak zmienić swojej polityki względem Bośni i Hercegowiny. Od kilku lat wręcz naciskają na zmianę konstytucji, co nie będzie jednak łatwe do przeprowadzenia, zważywszy, że jest ona aneksem do pokoju z Dayton, a to powoduje zastosowanie odpowiedniego trybu. Ostatnio rozmowy w tej sprawie zostały wymuszone w październiku 2009 r., nie przyniosły one jednak nic poza pogłębieniem wzajemnej niechęci pomiędzy Serbami, Bośniakami i Chorwatami⁴⁹. Do warunków, których realizację udało się wymóc w ostatnich latach, zaliczamy reformę armii w 2005 r. i ukończenie w 2008 r. reformy policji, która otworzyła drogę do podpisania umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu z UE⁵⁰. To, czy impas polityczny w Bośni pogłębi się, czy też nie, uzależnione jest od decyzji bośniackich Serbów i obranego przez nich kierunku. Wydaje się, że perspektywa europejska jest dla nich coraz bardziej atrakcyjna. Jeśli zdecydują się na wejście w struktury UE, będą musieli uczynić to wspólnie z Federacją Bośni i Hercegowiny. Tylko realna perspektywa członkostwa wraz z utrzymaniem strumienia pomocy finansowej może doprowadzić do tego, że Bośnia i Hercegowina rzeczywiście stanie się samodzielnym krajem, a centralne urzędy wraz z Prezydenturą BiH (w obecnej lub zmienionej postaci) będą odgrywały rolę, jaką nałożyła na nie wspólnota międzynarodowa. Jedno jest pewne — nie będzie to proces ani łatwy, ani krótki.

⁴⁹ *Kłęska zachodu...*

⁵⁰ *Key events since Dayton...*