Szymon Sochacki

Werdykt Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić/Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie oraz jego konsekwencje

Od kilku lat pojawiają się w Bośni i Hercegowinie (BiH) głosy o pilnej potrzebie reformy konstytucyjnej. Inicjatorami tej debaty są przedstawiciele partii muzułmańskich – Partii Akcji Demokratycznej (SDA), Partii na rzecz Bośni i Hercegowiny (SBiH), Socjaldemokratycznej Partii Bośni i Hercegowiny (SDP) – oraz wspólnoty międzynarodowej. Wskazują oni przede wszystkim na nieprzystawalność obecnych rozwiązań ustrojowych do zmieniającej się rzeczywistości i otoczenia. Powodują one, iż państwo bośniackie jest nieefektywne, słabe i niezdolne do poradzenia sobie z wyzwaniami wynikającymi choćby z aspiracji Bośni do członkostwa w Unii Europejskiej i NATO. Wraz z postulatami reformy partie muzułmańskie głoszą hasła reorganizacji terytorialnej państwa poprzez zlikwidowanie podmiotów – Federacji BiH i Republiki Serbskiej (RS). Takie stanowisko budzi oczywiście opór i sprzeciw partii serbskich, których skłonność do zmiany *status quo* jest znikoma. Pomimo kilkukrotnych prób¹ nowelizacji konstytucji Bośni i Hercegowiny, do dziś partie polityczne nie osiągnęły konsensu w tej sprawie.

Niejako w cieniu dotychczasowej debaty znajdowały się głosy przedstawicieli mniejszości narodowych żyjących w BiH, iż ustawa zasadnicza wprowadza wobec nich dyskryminację. Sytuację tę zmienił werdykt Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu z 22 grudnia 2009 r. Stał się on impulsem oraz motywacją do wznowienia debaty o zmianach konstytucyjnych w Bośni. Wprawdzie do dziś nie ma wymiernych efektów wyroku ETPC, jednak jego wdrożenia władze bośniackie raczej nie unikną.

Niniejsze opracowanie ma na celu opis werdyktu ETPC oraz jego konsekwencji dla Bośni. Omówione zostaną przepisy ustawodawstwa bośniackiego, które ETPC uznał za niezgodne z Europejską Konwencją o Ochronie Praw

¹ Pakiet poprawek konstytucji, który upadł w parlamencie BiH w kwietniu 2006 r. (tzw. pakiet kwietniowy); porozumienie z Prudu (listopad 2008 r.), które doprowadziło do uchwalenia jak dotychczas jedynej poprawki w ustawie zasadniczej BiH dotyczącej Dystryktu Brčko; negocjacje w bazie EUFOR Butmir (październik 2009 r.) – zob. D. Banović, S. Gavrić, *Ustavna reforma u Bosni i Hercegovini*, „Politička misao” 2010, god. 47, br. 2, s. 171–173.

Człowieka i Podstawowych Wolności, oraz działania władz bośniackich w 2010 r., aby wdrożyć werdykt. W związku z tym, iż wykonanie wyroku ETPC wymaga konsensusu partii politycznych, wskazane zostaną również ich stanowiska w tej kwestii.

W dniu 3 lipca 2006 r. oraz 18 sierpnia 2006 r. Trybunał przyjął skargi Dervo Sejdića i Jakoba Finci. Sejdić jest z pochodzenia bośniackim Romem i pełni funkcję członka i koordynatora Rady Romów Bośni i Hercegowiny², natomiast Finci to z pochodzenia bośniacki Żyd, który piastował wiele ważnych stanowisk³, m.in. był prezesem Wspólnoty Żydów w BiH, przewodniczącym Stowarzyszenia Wolnych Intelktualistów Krąg 99, a obecnie piastuje funkcję ambasadora Bośni w Szwajcarii. Powodowie zaskarżyli Bośnię i Hercegowinę, gdyż – pomimo posiadanego doświadczenia i kompetencji – nie mogą zostać wybrani do Prezydium BiH oraz Izby Narodów Zgromadzenia Parlamentarnego BiH. Zabrania im tego Konstytucja Bośni i ordynacja wyborcza, albowiem nie są przedstawicielami jednego z trzech narodów konstytucyjnych: Serbów, Bośniaków i Chorwatów. Sejdić i Finci w swoich skargach powoływali się na art. 3 (zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania), art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) i art. 14 (zakaz dyskryminacji) Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴; art. 3 Protokołu Nr 1 do Konwencji (prawo do wolnych wyborów) oraz art. 1 Protokołu Nr 12⁵ do Konwencji (ogólny zakaz dyskryminacji)⁶.

Logika decyzji z Dayton, w tym przede wszystkim koncepcja ustroju Bośni i Hercegowiny, wywodzi się z podstawowego przekonania o konieczności zachowania integralności państwa bośniackiego. W rezultacie sama konstytucja jest w dużej mierze niespójna. Istotę sprzeczności stanowi to, iż konstytucja daytońska przyznaje *de facto* prawomocność istnienia Republiki Serbskiej pomimo tego, że na poziomie głoszonych wartości i celów wypowiada się

² Dervo Sejdić, koordinator Vijeća Roma Bosne i Hercegovine, wywiad, <http://www.budimobjeprijatelj.co.ba/?q=node/114> (dostęp 10 XII 2010).

³ Biographic Information on Jacob A. Finci, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/afet_111005_0/afet_111005_014.pdf (dostęp 10 XII 2010).

⁴ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, po nowelizacji przez Protokół nr 11 i 14, z Protokołami nr 1 oraz Protokołami nr 4, 6 i 7, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf (dostęp 10 I 2011).

⁵ Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4 XI 2000, http://www.coe.org.pl/files/286115680/file/ets_177.pdf (dostęp 10 XII 2010).

⁶ Grand Chamber Hearing Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, Press release issued by the Registrar, 3 VI 2009, <http://www.cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=6&portal=hbk&action=html&highlight=27996/06&sessionid=64845118&skin=hudoc-pr-en> (dostęp 10 X 2010).

przeciwko zasadzie „samostanowienia etnicznego” i „czystkom etnicznym”, które to działania umożliwiły stworzenie Republiki Serbskiej⁷.

Do najważniejszych elementów wskazujących na wyjątkowość ustroju Bośni należą dwie zasady. Pierwszą jest to, iż uznaje się istnienie trzech narodów konstytucyjnych (Bośniaków, Chorwatów i Serbów), którym przysługuje maksymalna obrona praw. W tym celu rozbudowano system reprezentacji proporcjonalnej, podział parytetów i mechanizm weta. Drugą jest uznanie istnienia podmiotów, dwóch części składowych Bośni i Hercegowiny: Republiki Serbskiej i Federacji Bośni i Hercegowiny. Nie są one państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego, lecz zachowują wiele atrybutów wskazujących na to (prezydent, rząd, policja, do 2005 r. siły zbrojne).

W preambule ustawy zasadniczej ustawodawca określa, iż nosicielem suwerenności BiH są Bośniacy, Chorwaci i Serbowie, jako narody konstytucyjne (razem z pozostałymi), oraz obywatele Bośni i Hercegowiny⁸. Od wielu lat kontrowersje wywołuje termin „pozostali”. Kryją się pod nim mniejszości narodowe żyjące w Bośni oraz obywatele bez określonej narodowości. W tej drugiej grupie mieszczą się ci obywatele, którzy obiektywnie nie mogą określić swojej narodowości (pochodzą z mieszanych małżeństw) oraz ci, którzy po prostu nie chcą się określić, choć mogliby to uczynić⁹. Jest to więc grupa szersza, niż mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka. Ustawa o ochronie praw członków mniejszości narodowych z 2003 r. wymienia siedemnaście mniejszości narodowych zamieszkujących BiH¹⁰. Są to: Albańczycy, Czarnogórcy, Czesi, Włosi, Żydzi, Węgrzy, Macedończycy, Niemcy, Polacy, Romowie, Rumuni, Rosjanie, Rusini, Słowacy, Słoweńcy, Turcy oraz Ukraińcy.

Z jednej strony Bośnia i Hercegowina jest w ustawie zasadniczej definiowana jako państwo demokratyczne, opierające się na zasadach prawa i wolnych, demokratycznych wyborów. Gwarantuje się najwyższy standard praw człowieka i wolności podstawowych, które zapisane w konstytucji nie podlegają derogacji. Artykuł 2 punkt 2¹¹ inkorporuje do prawodawstwa BiH Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, wraz z jej protokołami, wskazując, iż te akty prawa międzynarodowego mają prymat nad wszystkimi

⁷ W. Stanisławski, *Bośnia i Hercegowina wobec pytania o tożsamość*, „Prace OSW” 2003, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_10.pdf (dostęp 20 X 2008).

⁸ *Ustav Bosne i Hercegovine, prijevod na bosanski jezik*, http://www.ccbh.ba/publicdown/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (dostęp 10 X 2010).

⁹ G. Markocić, *Učešće „ostalih” u političkim institucijama Bosne i Hercegovine*, [w:] *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*, ur. D. Abazović i in., Sarajevo 2010, s. 115.

¹⁰ K. Crnjanski-Vlajčić, *Položaj nacionalnih manjina u političkom sistemu*, [w:] *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, ur. S. Gavrić, D. Banović, Ch. Krause, Sarajevo 2009, s. 118.

¹¹ *Ustav Bosne i Hercegovine...*

pozostałymi. W punkcie 4 tego samego artykułu ustawodawca zakazuje dyskryminacji z powodu rasy, wyznania, pochodzenia narodowego i in. w korzystaniu z praw i wolności zagwarantowanych przez ustawę zasadniczą, Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i jej protokoły, a także przez umowy międzynarodowe zawarte w Aneksie I¹² do Konstytucji BiH.

Z drugiej strony Konstytucja BiH łamie wyżej wymienione i zagwarantowane prawa, gdyż wybory do Prezydium BiH i Izby Narodów BiH mają się odbywać według kryteriów etnicznych. Ustawa zasadnicza w art. 5, a za nią czyni to ordynacja wyborcza¹³ (rozdz. 8), określa, iż dwóch członków – jednego Bośniaka oraz jednego Chorwatą, którzy muszą pochodzić z Federacji – wybierają wyborcy zarejestrowani w Federacji BiH. Mogą oni głosować tylko na jednego kandydata. Analogicznie członka Prezydium wywodzącego się z Republiki Serbskiej – musi to być Serb – wybierają wyborcy zarejestrowani w RS. Mandaty zdobywają ci kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż – w przeciwieństwie do praktyki wielu państw przy wyborze głowy państwa – bośniacka ordynacja nie wprowadza wymogu zdobycia ponad 50% głosów w I turze, aby zdobyć mandat i tym samym nie przewiduje w ogóle II tury wyborów.

W Izbie Narodów zasiada piętnastu deputowanych wybieranych w wyborach pośrednich przez parlamenty podmiotów. W izbie tej obowiązuje parytet narodowościowy (art. 4 pkt 1 Konstytucji BiH i rozdz. 9 ordynacji wyborczej) – każdy naród konstytucyjny deleguje pięciu deputowanych. Wyboru dziesięciu członków dokonuje Izba Narodów Federacji BiH – pięciu Chorwatów i pięciu Bośniaków wybiera klub delegatów chorwackich, względnie bośniackich. Delegaci narodu serbskiego i pozostałych narodowości, zasiadający w Izbie Narodów Federacji, pozbawieni są prawa czynnego i biernego w tych wyborach. Zgromadzenie Narodowe RS dokonuje elekcji pięciu Serbów. W tym wypadku posłowie nie-Serbowie posiadają czynne prawo wyborcze. Do zgłoszenia list z kandydatami uprawnieni są w Izbie Narodów Federacji deputowani klubu chorwackiego i bośniackiego, natomiast w Zgromadzeniu Narodowym każda partia bądź pojedynczy poseł (art. 9.12c; 9.12e ordynacji).

Tę antynomię w Konstytucji BiH prof. Edin Šarčević wyjaśnia etnicznym determinizmem modelu ustrojowego, który instytucjonalizuje ustawa zasadnicza¹⁴. Ten model jest wynikiem umowy narodów konstytucyjnych i opiera się na

¹² Między innymi: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej, Konwencje Genewskie, Konwencja w Sprawie Zapobiegania i Karania Zbrodni Ludobójstwa, Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych.

¹³ *Izborni zakon Bosne i Hercegovine (prečišćeni tekst)*, <http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf> (dostęp 10 I 2011).

¹⁴ E. Šarčević, *Dejtonski ustav: karakteristike i karakteristični problemi*, Sarajevo 2009, s. 74.

założeniu, iż przede wszystkim należy chronić prawa kolektywne. Instytucje państwowe mają być instrumentem wykonywania woli narodów konstytucyjnych. Prawa jednostek znajdują się natomiast na drugim miejscu i podlegają ochronie w takiej mierze, w jakiej nie naruszają pozycji narodów konstytucyjnych bądź ich instrumentów władzy.

Problem naruszenia przez Konstytucję Bośni międzynarodowych standardów praw człowieka poruszany był już dużo wcześniej zarówno przez badaczy bośniackich¹⁵, Trybunał Konstytucyjny BiH, jak również przez instytucje międzynarodowe.

Trybunał Konstytucyjny BiH w dniu 29 września 2006 r. wydał werdykt dotyczący apelacji nr AP-2678/06, której wnioskodawcą była SBiH. Powód stwierdził, iż Bośniak zamieszkujący Republikę Serbską nie może kandydować do Prezydium BiH, co potwierdziła Centralna Komisja Wyborcza w decyzjach nr 01-02-2-1581/06 z 1 sierpnia 2006 r. oraz nr 01-07-1-913-103-1/06 z 24 lipca 2006 r.¹⁶ W werdykcie, który można by zastosować również do praw wyborczych „pozostałych”, Trybunał stwierdził, iż pomimo restryktywnych przepisów wyborczych są one uzasadnione, gdyż ich celem jest wzmocnienie pozycji narodów konstytucyjnych¹⁷. Ograniczenia biernego prawa wyborczego i w 2006 r. służyły zachowaniu pokoju i dialogu. Trybunał, co istotne dla interesującego nas przypadku, nie stwierdził dyskryminacji i złamania przepisów art. 1 Protokołu 12 Konwencji Europejskiej i art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁸.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w Rezolucji 1513 z 29 czerwca 2006 r. nawoływało bośniackich polityków do reformy konstytucyjnej, gdyż obecna ustawa zasadnicza łamie Protokół 12 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁹. Również następna rezolucja (1626) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 30 września 2008 r.²⁰, w której ponownie wzywa się władze bośniackie do podjęcia reformy konstytucyjnej, nie przyniosła pozytywnych rezultatów. Wprawdzie rezolucje nie zmobilizowały elit

¹⁵ Zob. F. Vehabović, *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Sarajevo 2006, passim.

¹⁶ *Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2006. godina – II dio*, br. 15, Sarajevo 2007, s. 787, 790.

¹⁷ A. Hanušić, *Diskriminacija pripadnika „Ostalih” u Ustavu BiH i međunarodni standardi zaštite ljudskih prava – kontradikcije i perspektive njihovog prevazilaženja*, [w:] *Mjesto i uloga „Ostalih”...*, s. 23.

¹⁸ *Bilten Ustavnog suda Bosne i Hercegovine 2006. godina...*, s. 796.

¹⁹ *Resolution 1513 (2006), Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*, <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERes1513.htm> (dostęp 10 XI 2010).

²⁰ *Resolution 1626 (2008), Honouring of obligations and commitments by Bosnia and Herzegovina*, <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERE1626.htm> (dostęp 10 XI 2010).

do pochylenia się nad tym problemem, to jednak były one niezmiernie ważne, gdyż potwierdzały z perspektywy zagranicznej ustalenia lokalnych autorów, iż przepisy Konstytucji BiH są niezgodne z Europejską Konwencją²¹ i były swoistym preludem do werdyktu ETPC w sprawie Sejdić/Finci.

Wielka Izba ETPC w dniu 22 grudnia 2009 r. wydała wyrok w sprawie Sejdić/Finci przeciwko BiH. Trybunał – rozpatrując dopuszczalność skargi powodów – skonstatował, iż ustawa zasadnicza Bośni stanowi aneks do porozumienia pokojowego z Dayton i poprzez to sama jest umową międzynarodową, jednak jej nowelizację pozostawiono ciału krajowemu, Zgromadzeniu Parlamentarnemu BiH (§ 30)²². ETPC nie rozstrzygnął kwestii, czy zaskarżone państwo odpowiada za wprowadzenie podważanych regulacji konstytucyjnych, jednak uznał, że Bośnia może odpowiadać za utrzymanie ich w mocy prawa. W wyroku stwierdzono, iż przepisy dotyczące wyborów do Izby Narodów BiH naruszają art. 14 Europejskiej Konwencji w związku z art. 3 Protokołu Nr 1 (§ 50)²³. W przypadku wyborów do Prezydium ustawa zasadnicza i ordynacja wyborcza są niezgodne z art. 1 Protokołu Nr 12 (§ 56). Sędziowie nie negują faktu, iż zaskarżone przepisy w momencie wejścia w życie, tj. w 1995 r., pozwoliły na pokój i dialog w Bośni (§ 45), jednak od tego czasu zaszły pozytywne zmiany: BiH stała się członkiem Rady Europy, w 2006 r. przystąpiła do Partnerstwa dla Pokoju, w 2008 r. podpisała i ratyfikowała Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA), a w marcu 2009 r. dokonała po raz pierwszy nowelizacji Konstytucji²⁴. Trybunał podkreślił również fakt (§ 49), iż Bośnia od 2002 r. jest członkiem Rady Europy i ratyfikowała Europejską Konwencję i jej Protokoły bez zastrzeżeń. Tym samym zobowiązała się przyjąć odpowiednie standardy i dostosować w przeciągu roku w szczególności przepisy wyborcze do standardów Rady Europy (§ 49). Zobowiązanie to nie zostało wypełnione.

Warto również przywołać § 48, w którym Trybunał zgadza się z rządem BiH, iż żadne postanowienie Europejskiej Konwencji nie wymaga całkowitego odejścia od mechanizmu podziału władzy zastosowanego w Bośni, oraz jest świadomy, iż nie nadszedł jeszcze czas na taki system polityczny, który przyjąłby zasadę rządów większości. Jednak opinie Komisji Weneckiej – według sędziów – wyraźnie pokazują, iż istnieją takie mechanizmy podziału władzy, które nie wykluczają automatycznie przedstawicieli pozostałych wspólnot.

²¹ E. Šarčević, *dz. cyt.*

²² *Europejski Trybunał Praw Człowieka: wyrok Wielkiej Izby z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie (skargi nr 27996/06 i 34836/06)*, przekł. i opr. A. Paprocka, „Przegląd Sejmowy” 2010, R. 18, nr 5, s. 288.

²³ *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, <http://www.coe.ba/web/dokumenti/presudaBIH.doc> (dostęp 20 II 2010).

²⁴ Nowelizacja dotyczyła statusu Dystryktu Brčko – zob. *Amandman I. na Ustav Bosne i Hercegovine*, <http://www.ccbh.ba/bos/article.php?pid=1521&kat=83&pkat=85> (dostęp 10 I 2011).

Werdykt ETPC został wydany dziewięć miesięcy przed mającymi się odbyć w październiku 2010 r. wyborami powszechnymi w BiH. Rada Europy oczekiwała, iż władze Bośni wdrożą werdykt poprzez nowelizację Konstytucji i ordynacji wyborczej do początku maja 2010 r. Zmiany ordynacji wyborczej po tym terminie naruszałby standardy europejskie, podważyłyby wiarygodność i stabilność systemu wyborczego oraz stworzyłyby wiele problemów natury technicznej²⁵.

Rada Ministrów BiH na początku lutego 2010 r. zleciła ministerstwu sprawiedliwości, aby to we współpracy z ministerstwem do spraw praw człowieka i uchodźców oraz ministerstwem spraw publicznych opracowało plan wypełnienia werdyktu Trybunału²⁶. W tym celu na początku marca 2010 r. powołano komisję roboczą, w skład której weszli trzej ministrowie z rządu (sprawiedliwości, ds. praw człowieka i uchodźców oraz spraw obywatelskich), po jednym przedstawicielu każdego klubu poselskiego Izby Reprezentantów BiH oraz po jednym przedstawicielu trzech klubów delegatów Izby Narodów BiH. Rząd Bośni oczekiwał od komisji, iż ta do 29 marca opracuje nowelizację ustawy zasadniczej, a do 15 kwietnia zmiany ordynacji wyborczej. Już na początku prac komisji swojego przedstawiciela wycofała SDP²⁷. Prace tego organu utrudniał regulamin uchwalony przez samą komisję. Mówił on, iż kworum stanowi dziewięciu z dwunastu (po wycofaniu się SDP) członków, o ile w tej liczbie znajduje się po trzech Bośniaków, Chorwatów i Serbów²⁸. Komisja mimo wielokrotnych sesji i debat nie wypracowała żadnych propozycji zmian w bośniackim ustawodawstwie.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy uchwaliło w dniu 20 kwietnia 2010 r. rezolucję 1725, w której wzywało władze Bośni do poważnych rozmów o zmianie Konstytucji²⁹. W procesie reformy konstytucyjnej należy – według Rady Europy – wykorzystać ekspertyzy Komisji Weneckiej, konsultacje z konstytucjo-

²⁵ C. Ravaud, *Nadzor Vijeća Evrope nad aktivnostima u vezi provedbe presude Međunarodnog suda za ljudska prava od 22 decembra/prosinca u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, Specijalni predstavnik generalnog sekretara Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, 12 novembar/studenj 2010, materiały uzyskane podczas konferencji naukowej „Kako implementirati presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ‘Sejdić i Finci?’”, Sarajevo (Bijela sala Parlamentarne skupštine BiH), 2 XII 2010.

²⁶ Špirić: *Sastanak PIC-a obesmišljen i osuđen na propast*, 24 II 2010, <http://www.dnevniavaz.ba> (dostęp 28 II 2010).

²⁷ T.C., *‘Sejdić i Finci’ – Bariša Čolak predsjednik Radne grupe*, 16 III 2010, <http://www.vijesti.ba> (dostęp 20 III 2010).

²⁸ *Koraci koje su vlasti u BiH poduzele da bi provele presudu u predmetu Sejdić i Finci*, Specijalni predstavnik generalnog sekretara Vijeća Evrope u Bosni i Hercegovini, materiały uzyskane podczas konferencji naukowej „Kako implementirati presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ‘Sejdić i Finci?’”, Sarajevo (Bijela sala Parlamentarne skupštine BiH), 2 XII 2010.

²⁹ *Resolution 1725 (2010). Urgent need for constitutional reform in Bosnia and Herzegovina*, <http://www.assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1725.htm> (dostęp 10 X 2010).

nalistami oraz społeczeństwem. Krytyka sposobu wypracowania konsensusu w sprawie koniecznych nowelizacji ustawy zasadniczej i ordynacji wyborczej, jaki wybrał rząd BiH w postaci komisji roboczej odzwierciedlającej skład parlamentu, wydaje się być słuszna. Komisja działała jak parlament w miniaturze i z dużą pewnością można było przewidzieć wynik jej pracy zważywszy, iż nie prowadziła konsultacji ani z konstytucjonalistami, ani ze społeczeństwem i pracowała w okresie przedwyborczym. Następnym bardzo poważnym zarzutem jest fakt, iż w składzie komisji nie było ani jednego przedstawiciela mniejszości narodowych żyjących w Bośni. Prof. Tarik Haverić podsumował to następująco: „[...] żaden członek partii, która reprezentuje któryś z narodów konstytucyjnych, nawet w szaleństwie nie zgodziłby się, aby o czymś ważnym dla jego narodu decydowała grupa, w której zasiadają przedstawiciele dwóch pozostałych narodów [...]”³⁰.

Politycy bośniaccy nie osiągnęli kompromisu i wybory powszechne odbyły się w dniu 3 października 2010 r. według zakwestionowanych przez ETPC zasad. Dlatego też D. Sejdić, któremu uniemożliwiono kandydowanie do Prezydium BiH, ponownie złożył skargę do Strasburga³¹. Żąda w niej odszkodowania w wysokości czteroletnich poborów członka Prezydium Bośni. Dodatkowo cztery osoby zrzeszone w Związku Mniejszości Narodowych BiH zaskarżyły Bośnię przed ETCP. Wynik tych spraw, w świetle sporu Sejdić/Finci, jest przesądzony. Powinno to zmobilizować bośniackie elity polityczne do szybkiego działania i usunięcia kwestionowanych przepisów. Niestety różne stanowiska partii politycznych w tej kwestii nie ułatwią całego procesu, choć – jak stwierdził J. Finci – od wydania werdyktu wszyscy politycy zgadzali się, iż należy go wykonać, ale nikt nie podszedł do tego problemu poważnie³².

Sednem sporu wśród ugrupowań politycznych w Bośni nie jest sam wymóg wykonania wyroku ETPC, lecz zakres zmian ustawy zasadniczej i ordynacji wyborczej. Zasadniczo mamy do czynienia z trzema stanowiskami, które pokrywają się z podziałami etnicznymi. Pierwszy blok stanowią partie serbskie: Związek Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD), Serbska Partia Demokratyczna (SDS) i Partia Demokratycznego Postępu (PDP); drugi stronnictwa chorwackie: Chorwacka Wspólnota Demokratyczna Bośni i Hercegowiny (HDZ BiH) i HDZ 1990; trzeci natomiast ugrupowania bośniackie: SDA, SBiH oraz SDP.

Partie serbskie prezentują minimalistyczne podejście w sprawie wdrożenia werdyktu ETPC. SNSD sprzeciwia się kompleksowym zmianom Konstytucji

³⁰ M. Arnautović, *Izmjene Ustava BiH su više od političkog pitanja*, 15 XII 2010, <http://www.slobodnaevropa.org> (dostęp 20 XII 2010).

³¹ V. Bjelica-Čabrilo, *Traži četverogodišnju plaću člana Predsjedništva*, 26 X 2010, <http://www.dnevni-list.ba> (dostęp 30 X 2010).

³² D. Stešević, *Moguća je i suspenzija sporazuma s EU-om*, 6 XII 2010, <http://www.dnevni-list.ba> (dostęp 12 XII 2010).

i ordynacji wyborczej³³. Wykonanie werdyktu miałyby polegać na zagwarantowaniu mniejszościom narodowym miejsc w instytucjach państwa i podmiotów bez prawa weta oraz wpływania na wymagane kworum. SNSD proponuje, aby z RS wybierano jednego członka Prezydium BiH bez podawania narodowości (dziś musi nim być Serb) oraz dwóch członków z Federacji BiH, przy czym nie mogliby oni być przedstawicielami jednego narodu konstytucyjnego. Według tej partii jakikolwiek udział wspólnoty międzynarodowej w przeprowadzeniu wymaganych reform jest wykluczony i niewskazany. Dušanka Majdić, członek Komitetu Wykonawczego SNSD i przewodnicząca Izby Narodów Zgromadzenia Parlamentarnego BiH, podsumowała w grudniu 2010 r. negatywnie działania komisji roboczej³⁴. Zamiast zająć się ścisłym wdrożeniem werdyktu ETPC, niektórzy członkowie komisji chcieli opracować kompletny pakiet reformy konstytucyjnej, na co nie było zgody ze strony partii serbskich.

Pomimo zacieklej walki w kampanii wyborczej SNSD i SDS podpisały po wyborach platformę o wspólnym działaniu w instytucjach Bośni i Hercegowiny³⁵. Nie byłoby w tym nic dziwnego, gdyby nie fakt, iż w Zgromadzeniu Ludowym RS SNSD jest partią rządzącą, a SDS największą partią opozycyjną. SDS całkowicie podziela zdanie SNSD, iż nie może być mowy o gruntownej reformie konstytucyjnej.

Największe partie chorwackie, HDZ i HDZ 1990, chcą wykorzystać werdykt ETPC do rozpoczęcia debaty o gruntownej reformie systemu politycznego Bośni. Konstytucja BiH nie łamie tylko praw mniejszości narodowych, lecz także narodów konstytucyjnych, przede wszystkim Chorwatów. Božo Lubić, lider HDZ 1990, widzi to następująco: „Konstytucja Bośni nie pozwala przedstawicielom mniejszości narodowych kandydować, Chorwatom daje taką możliwość, ale uniemożliwia im wybór prawowitych przedstawicieli”³⁶. Słowa B. Ljubicia odnoszą się do wyboru w 2006 i 2010 r. Željko Komšicia (SDP) na członka Prezydium BiH. HDZ oraz HDZ 1990 zarzucają Ž. Komšiciowi, iż nie może reprezentować chorwackich interesów, gdyż nie jest katolikiem, nie mówi po chorwacku i został wybrany głosami Muzułmanów³⁷. HDZ i HDZ 1990 podpisały

³³ D. Gavrilović, G. Maunga, *Milorad Dodik: Moj politički zavjet je očuvanje Srpske*, 7 I 2011, <http://www.glassrpske.com> (dostęp 10 I 2011).

³⁴ Dž. Mirašćić, I. Marić, *Izveštaj sa konferencije „Kako implementirati presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu ‘Sejdić i Finci?’*, Sarajevo (Bijela sala Parlamentarne skupštine BiH), četvrtak, 2. decembar 2010, http://www.kas.de/wf/doc/kas_21530-1522-15-30.pdf?101228123701 (dostęp 10 I 2011).

³⁵ *SDS-SNSD: Platforma partnerskog nastupa na nivou BiH*, 3 XI 2010, http://www.sdsrs.com/sajt/index.php?option=com_content&view=article&id=3282:2010-11-03-14-06-04&catid=4:2009-08-18-11-24-58&Itemid=10 (dostęp 10 XI 2010).

³⁶ Dž. Mirašćić, I. Marić, *dz. cyt.*

³⁷ T. Jelin, *HDZ poziva Komšića na ostavku*, 6 X 2006, <http://www.slobodna-evropa.org> (dostęp 20 X 2006).

w dniu 12 listopada 2010 r. porozumienie, w którym uzgodniły wspólne stanowisko dotyczące zmian konstytucji oraz ordynacji wyborczej³⁸. Obie partie opowiadają się za gruntowną zmianą ustawy zasadniczej, która zagwarantuje Chorwatom równość instytucjonalną i terytorialną. Osiągnąć można to tylko przez utworzenie jednostki federalnej z większością chorwacką. Reforma ta miałaby zapewnić trzem narodom konstytucyjnym i wszystkim obywatelom równość na całym terytorium Bośni³⁹. Największe kontrowersje budzi pomysł utworzenia chorwackiej jednostki federalnej, czemu sprzeciwiają się partie bośniackie i wspólnota międzynarodowa⁴⁰.

Również partie bośniackie chciałyby – wykorzystując sprawę Sejdić/Finci – rozpocząć debatę o gruntownych zmianach ustroju BiH. SDP opowiada się za wykreśleniem z ustawy zasadniczej BiH i podmiotów określenia konstytucyjności narodów oraz przywróceniem zasady obywatelskiej bez względu na narodowość i wyznanie⁴¹. Według SDP należy do sprawy podejść kompleksowo i uprzedzić następne werdykty ETPC. Socjaldemokraci są zdania, iż partie tworzące nowy rząd po wyborach muszą zawczasu uzgodnić stanowisko dotyczące reformy konstytucyjnej.

SDA spostrzega w wyroku ETPC wierzchołek góry lodowej i jest zdania, że jego wykonanie pociągnie za sobą gruntowne zmiany w konstytucji i ustawodawstwie Bośni oraz podmiotów, Republiki Serbskiej i Federacji BiH⁴². Podobnie – jak partie chorwackie – politycy SDA dostrzegają także problem równości narodów konstytucyjnych na całym terytorium Bośni. Partia ta chciałaby przystąpić do głębokich zmian konstytucji, w ramach których wdrożenie werdyktu ETPC byłoby tylko jednym z etapów. SDA proponuje zastąpienie Prezydium instytucją prezydenta z dwoma wiceprezydentami, wzmocnienie rządu BiH, zwiększenie liczby parlamentarzystów i reorganizację terytorialną Bośni⁴³.

Wyrazem wspólnego stanowiska SDP i SDA jest dokument *Podstawy wyłonięcia władz w FBiH oraz platforma wspólnych działań w instytucjach BiH podczas manadatu 2010–2014*. Został on podpisany 21 grudnia 2010 r. przez SDP, SDA, Chorwacką Partię Prawa (HSP) i Partię Ludową Praca dla Dobrobytu (NSRZB) i przewiduje jako priorytet wykonanie werdyktu ETPC.

³⁸ *Sporazum*, http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/doc_download/14-sporazum-hdzbih-hdz1990.html (dostęp 10 XII 2010).

³⁹ *Osnove parlamentarne većine za evropsku budućnost Bosne i Hercegovine*, http://www.hdzbih.org/e-dokumenti/doc_download/15-osnove-parlamentarne-veine-za-evropsku-budunost-bih-2011-.html (dostęp 29 I 2011).

⁴⁰ T. Lazović, *Američki ambasador Patrick Moon poručio: BiH treba jaku koaliciju sa svojom tri naroda na reformskoj platformi*, 20 I 2011, <http://www.dnevnia.vaz.ba> (dostęp 21 I 2011).

⁴¹ Dž. Mirašćić, I. Marić, *dz. cyt.*

⁴² *Tamże*.

⁴³ *Platforma SDA za ustavnu reformu*, [http://www.sda.ba/download/Platforma %20SDA%20za%20ustavnu%20reformu.pdf](http://www.sda.ba/download/Platforma%20SDA%20za%20ustavnu%20reformu.pdf) (dostęp 10 X 2010).

Deklaracje polityczne, bez względu na to czy są minimalistyczne, czy też maksymalistyczne, pozostają w sferze deklaracji. Kilka miesięcy po wyborach Bośnia nadal nie ma większości parlamentarnej i rządu. Można z dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczać, iż – kiedy rząd zostanie powołany – rozpoczną się ostre spory polityczne wokół sprawy Sejdić/Finci, co wyniknie wprost z wyżej wymienionych stanowisk partii. Jakob Finci wskazał, iż nie zdziwiłby się wcale, gdyby politycy bośniaccy zwlekali z odpowiednimi zmianami do następnych wyborów w roku 2014⁴⁴.

Aby formalnie przeprowadzić nowelizację ustawy zasadniczej, Zgromadzenie Parlamentarne musi podjąć uchwałę większością 2/3 obecnych posłów Izby Reprezentantów BiH⁴⁵. Przepis ten jest niejasny i budzi wielkie kontrowersje⁴⁶. Z jednej strony przywołuje się Zgromadzenie Parlamentarne, które składa się z Izby Reprezentantów i Izby Narodów. Z drugiej jednak do wprowadzenia zmian w konstytucji wystarczy uchwała Izby Reprezentantów. Inicjatywa konstytucyjna przysługuje Prezydium BiH, Radzie Ministrów BiH, Izbie Narodów oraz każdemu posłowi Izby Reprezentantów⁴⁷. Dotychczasowe próby nowelizacji ustawy zasadniczej, z wyjątkiem tej dotyczącej Dystryktu Brčko, nie powiodły się. Niektórzy widzą przyczyny niepowodzenia w pozainstytucjonalnym, zorientowanym na elity, multi- bądź bilateralnym procesie negocjacji o zmianach konstytucji⁴⁸. Rozmowy takie toczono zawsze za zamkniętymi drzwiami, opinia publiczna nie miała dostępu do treści proponowanych zmian i nie prowadzono szerokich konsultacji społecznych. Profesor Mirko Pejanović ocenił, iż politycy bośniaccy „procedury, bądź inicjatywy społecznej zmierzającej do zmiany konstytucji nie rozpoczynają i nie kończą w miejscu, gdzie powinni, czyli w parlamencie”⁴⁹.

Wykonanie werdyktu ETPC monitoruje Komitet Ministrów Rady Europy. Jeśli Komitet stwierdzi, iż władze bośniackie nie wykazują woli wprowadzenia wymaganych zmian, może on nałożyć sankcje na BiH. Możliwe jest zawieszenie udziału bośniackich parlamentarzystów w pracy Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁵⁰. Największą karą wymierzoną w Bośnię byłoby jednak wykluczenie z tej organizacji. Artykuł 8 Statutu Rady Europy mówi, iż członek, który

⁴⁴ D. Stešević, *dz. cyt.*

⁴⁵ *Ustav Bosne i Hercegovine...*

⁴⁶ K. Krysieniel, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Bośni i Hercegowiny*, [w:] *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, red. R. Grabowski, S. Grabowska, Warszawa 2008, s. 60.

⁴⁷ *Poslovnik Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, http://www.parlament.ba/files/user/docs/vazniji_propisi/Posl%20PD%20sa%20izmjenama%20i%20dopunama%20B.pdf (dostęp 10 I 2011).

⁴⁸ N. Ademović, *Presuda Finci i Sejdić protiv Bosne i Hercegovine: quo vadis?*, [w:] *Mjesto i uloga „Ostalih”...*, s. 137.

⁴⁹ M. Arnautović, *dz. cyt.*

⁵⁰ R. Šegrt, *Karolina Ravu: Slučaj Sejdić i Finci može skupo koštati BiH*, 22 V 2010, <http://www.nezavisne.com> (dostęp 26 V 2010).

narusza art. 3 Statutu (zasada praworządności, respektowanie praw człowieka i wolności), może zostać zawieszony w członkostwie i wezwany do dobrowolnego opuszczenia Rady⁵¹. Jeśli to wezwanie nie jest spełnione, Komitet może jednomyślną decyzją wykluczyć państwo. W dotychczasowej historii Rady Europy nie miało to jeszcze miejsca. Wszystkie kraje z mniejszymi bądź większymi oporami wykonywały werdykty ETPC.

Brak działań zmierzających do równouprawnienia mniejszości narodowych w Bośni będzie również skutkować negatywnie na proces integracji tego kraju z Unią Europejską. Bośnia podpisała Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, w którym zobowiązała się do przestrzegania najwyższych standardów z zakresu praw człowieka. Opieszałość władz bośniackich może doprowadzić do zawieszenia SAA⁵² i wydłużyć okres oczekiwania Bośni na status kandydata. Postawi to również to państwo w złym świetle jako niewiarygodnego partnera, który nie dotrzymuje zaciągniętych zobowiązań.

Reforma wynikająca ze sporu Sejdić/Finci przeciwko BiH zarówno w opcji minimalistycznej, jak i maksymalistycznej będzie wielkim przełomem. Nastąpi rekonstrukcja porozumienia z Dayton. Zasadne jest pytanie, czy sami politycy bośniaccy będą w stanie wypracować kompromis. Trudno oczekiwać w obecnych warunkach, iż Biuro Wysokiego Przedstawiciela (OHR) odegra kluczową rolę w reformie konstytucyjnej. Profesor Nerzuk Ćurak twierdzi, iż OHR przyjęło dziwną strategię mówiącą, iż reforma konstytucyjna może nastąpić tylko i wyłącznie bez narzucania rozwiązań ustrojowych z zewnątrz – w przeciwieństwie do układu z Dayton, co jest po prostu niewykonalne⁵³. Wspólnota międzynarodowa zachowuje się tak, jakby nie była od piętnastu lat częścią bośniackiego systemu politycznego.

Wykonanie werdyktu ETPC pokaże, czy państwo, a w szczególności elity polityczne, są zdolne do potwierdzenia, iż w Bośni funkcjonuje system demokratyczny i praworządne państwo, które przestrzega praw człowieka. Jest to podstawowy warunek równoprawnego członkostwa w Radzie Europy i dalszej integracji z Unią Europejską. Werdykt Trybunału ma zatem nie tylko wymiar polityczny i międzynarodowo-prawny, lecz również symboliczny. Rozwiązanie tego problemu będzie odzwierciedlać stan demokracji w Bośni i Hercegowinie.

⁵¹ Statut Rady Europy, http://www.coe.org.pl/files/286115680/file/ets_001.pdf (dostęp 10 XII 2010).

⁵² D. Stešević, dz. cyt.

⁵³ N. Ćurak, *Nacionalistička egzekucija „multikulturnog raja”. Politološke skice o (ne)mogućnosti konsenzusa*, [w:] *Mjesto i uloga „Ostalih”...*, s. 69–70.