

Krzysztof Krysieniel\*

## Wybory generalne w Bośni i Hercegowinie w 2022 roku – aspekty prawne i polityczne

### The General Elections in Bosnia and Herzegovina in 2022 – the Legal and Political Aspects

STUDIA I ANALIZY

**Słowa kluczowe:** *Bośnia i Hercegowina, wybory powszechne, parlament, prezydium, etnokracja*

**Key words:** *Bosna and Herzegovina, general elections, parliament, presidium, ethnocracy*

**Abstrakt:** *W artykule przeanalizowano wyniki wyborów generalnych w Bośni i Hercegowinie, które odbyły się w październiku 2022 roku, oraz ich skutki dla sytuacji politycznej w tym państwie. Omówione zostały również kluczowe aspekty prawa wyborczego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ograniczających prawa człowieka i obywatela ze względu na przynależność etniczną, co jest następstwem rozwiązań przyjętych w porozumieniu pokojowym w Dayton w 1995 roku.*

**Abstract:** *The article analyzes the results of the general elections in Bosnia and Herzegovina, which took place in October 2022, as well as their consequences for the political situation in this country. Key aspects of electoral law were also discussed, with particular emphasis on provisions limiting human and civil rights on the basis of ethnicity, which is the result of the solutions adopted in the Dayton Peace Agreement in 1995.*

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8839-6350>; dr hab. nauk społecznych, prof. UWSB Merito. E-mail: [krzysztof.krysieniel@chorzow.merito.pl](mailto:krzysztof.krysieniel@chorzow.merito.pl).

## Wprowadzenie

Bośnia i Hercegowina jest przykładem państwa niezwykle interesującego dla prawników-konstytucjonalistów oraz politologów zajmujących się systemami politycznymi i rozwiązaniami ustrojowymi, tym niemniej wciąż nie jest bardzo popularna wśród polskich badaczy<sup>1</sup>. Jej dzieje najnowsze bez wątpienia należą do najbardziej skomplikowanych na kontynencie europejskim. Powstała w wyniku rozpadu Jugosławii i choć formalnie ogłosiła niepodległość już w kwietniu 1992 roku, to najkrwawszy konflikt w Europie od czasów zakończenia II wojny światowej uniemożliwił jej niemal do grudnia 1995 roku funkcjonowanie w warunkach pokojowych. Zresztą kolejne lata także były niezwykle trudne dla tego państwa, bo narzucony przez wspólnotę międzynarodową porządek ustrojowy, wyjątkowo skomplikowany, a do tego naruszający niektóre z fundamentalnych zasad demokracji, nie przyczynił się do szybkiego ustabilizowania sytuacji wewnętrznej i wkroczenia Bośni i Hercegowiny na ścieżkę stabilnego rozwoju. Porozumienie pokojowe parafowane w amerykańskim Dayton, a następnie uroczyste podpisane w Paryżu, przyniosło wprawdzie zakończenie wojny, ale zawarte w nim dysfunkcyjne rozwiązania znacząco utrudniły sprawne działanie organów władzy na wszystkich szczeblach tego wielonarodowego państwa.

Jednym z najistotniejszych źródeł problemów z funkcjonowaniem systemu politycznego Bośni i Hercegowiny jest obowiązująca ordynacja wyborcza. Zawarte w niej rozwiązania mają bezpośrednie przełożenie na niedokończony i powolny proces demokratyzacji, a kluczowe elementy, narzucone stronom konfliktu w tej postjugosłowiańskiej republice przez przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej niemal trzy dekady temu, do teraz zawierają dyskryminujące część obywateli przepisy prawne<sup>2</sup>. Nie bez wpływu na niezwykle skomplikowane rozwiązania prawa wyborczego pozostaje to, że Bośnia i Hercegowina składa się z dwóch jednostek o asymetrycznej strukturze wewnętrznej: zdecentralizowanej Federacji Bośni i Hercegowiny<sup>3</sup>, składającej się z dziesięciu kantonów, oraz scentralizowanej Republiki Serbskiej. Ponadto istnieje jesz-

<sup>1</sup> Wśród nielicznych polskich autorów, którzy zajmowali się systemem politycznym Bośni i Hercegowiny, wymienić można m.in. E. Bujwid-Kurek, J. Wojnickiego, A. Zdeb, D. Gibas-Krzak czy D. Wybranowskiego.

<sup>2</sup> A. Bratovčić, *Izborna zakonodavstvo Bosne i Hercegovine: moguće i nužne promjene*, [w:] M. Čokić, J. Alihodžić (red.), *Zbornik radova – Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?”*, Tuzla 2014, s. 447.

<sup>3</sup> Już sam fakt, iż częścią państwa jest federacja, można uznać za zaskakujący; jest to jednak pozostałość po porozumieniu zawartym jeszcze w czasie wojny, w marcu 1994 roku, między Boszniakami i Chorwatami.

cze Dystrykt Brčko jako swoiste kondominium obu jednostek, który również posiada osobne, wybieralne organy władzy.

Podstawowym celem niniejszego opracowania jest analiza wyników wyborów generalnych, które zostały przeprowadzone w Bośni i Hercegowinie w dniu 2 października 2022 roku, a także omówienie ich politycznych następstw. Drugim celem siłą rzeczy musi być zarysowanie prawnego tła, czyli przybliżenie niezwykle specyficznego, skomplikowanego oraz częściowo sprzecznego z zasadami demokracji prawa wyborczego. Jako pierwszą hipotezę badawczą można uznać założenie, że rozwiązania prawne, które zostały narzucone przez zewnętrznych graczy w celu zakończeniu wojny, obecnie stanowią przeszkodę w pełnej demokratyzacji systemu. Drugą z kolei będzie to, że ordynacja wyborcza i niektóre rozwiązania konstytucyjne doprowadziły do swoistego zabetonowania sceny partyjnej wokół ugrupowań politycznych, które ukształtowały się w oparciu o istniejące w społeczeństwie i wciąż mocno podtrzymywane przez elity polityczne podziały etniczne.

## **System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – podstawy prawne**

Regulacje prawne odnoszące się do systemu wyborczego w analizowanym państwie znajdują się w szeregu aktów prawnych. Najważniejsza jest Konstytucja Bośni i Hercegowiny, której tekst (tylko w języku angielskim) przyjęty został w formie jednego z załączników (formalnie jako Aneks IV) do porozumienia pokojowego parafowanego w Dayton w listopadzie 1995 roku, kończącego krwawą wojnę toczącą się w latach 1992–1995<sup>4</sup>. Warto nadmienić, że Aneks III do przywołanego porozumienia stanowiły przepisy określające zasady organizacji wolnych i demokratycznych wyborów na obszarze Bośni i Hercegowiny. Kluczową rolę tylko jednorazowo – jak błędnie zakładano podczas rozmów pokojowych – powierzono Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), obdarzając ją pod tym względem szerokimi kompetencjami w zakresie przygotowania, przeprowadzenia oraz kontroli głosowania.

W ustawie zasadniczej znajdują się jednak zaledwie podstawowe regulacje z zakresu prawa wyborczego, w tym m.in. wymagany skład etniczny kolegialnej głowy państwa, czyli Prezydium Bośni i Hercegowiny (art. V), a również liczba posłów i ich przynależność narodowa w przypadku Izby Narodów, czyli jednej z izb Skupsztyzny Parlamentarnej (art. IV)<sup>5</sup>. Należy w tym miejscu podkreślić, że

---

<sup>4</sup> Oryginalny tekst porozumienia wraz z konstytucją dostępny jest np. na stronie OBWE: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/126173.pdf> (15.12.2023).

<sup>5</sup> Na potrzeby niniejszego opracowania, ze względu na nieukazanie się tekstu ustawy zasadniczej w oficjalnym publikatorze, wykorzystany będzie tekst Konstytucji Bośni i Her-

w przypadku obu organów konstytucja dopuszcza wybór członków wyłącznie spośród grona przedstawicieli narodów konstytucyjnych, wskazanych w preambule do ustawy zasadniczej, czyli Boszniaków, Serbów i Chorwatów, co pozbawia reprezentantów innych narodowości i grup etnicznych biernego prawa wyborczego. Wprowadzenie przywołanego ograniczenia powoduje, że konstytucja jest wewnętrznie sprzeczna, gdyż w art. II ust. 4 wprost umieszczono zakaz jakiegokolwiek dyskryminacji, w tym m.in. ze względu na przynależność etniczną. Do tego pewne ograniczenia w kandydowaniu do Prezydium, tym razem o charakterze terytorialnym, dotyczą także przedstawicieli narodów konstytucyjnych – Boszniak i Chorwat mogą być wybrani tylko z terytorium Federacji, a Serb – z Republiki.

Pozostałe, szczegółowe postanowienia odnoszące się do wyborów znajdują się w aktach rangi ustawowej, przede wszystkim w Prawie wyborczym<sup>6</sup>, uchwalonym w 2001 roku, później wielokrotnie nowelizowanym<sup>7</sup>. Z kolei w osobnej ustawie określone zostały kwestie finansowania działalności ugrupowań politycznych<sup>8</sup>. Należy przy tym pamiętać, że ze względu na złożoną strukturę państwową osobne ustawy wyborcze zostały przyjęte przez parlamenty obu jednostek wchodzących w skład Bośni i Hercegowiny, czyli Parlament Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Skupsztinę Ludową Republiki Serbskiej, a także przez Skupsztinę Dystryktu Brčko. Jednak regulacje tam zawarte są w zasadzie powieleniem treści znajdujących się we wspomnianym powyżej Prawie wyborczym, nie ma zatem potrzeby przeprowadzania ich osobnej analizy. Natomiast nie można nie wspomnieć o prawotwórczej roli Wysokiego Przedstawiciela Wspólnoty Międzynarodowej (OHR), który korzystając z uprawnień nadanych mu przez podmioty zewnętrzne, nadzorujące na mocy porozumienia w Dayton sytuację w Bośni i Hercegowinie, wielokrotnie ingerował w przepisy regulujące procedurę wyborczą, w tym w konstytucje obu jednostek oraz w samo Prawo wyborcze<sup>9</sup>. Jego decyzje mają charakter ostateczny, nie podlegają zaskarżeniu ani nie mogą być oceniane pod względem zgodności z Konstytucją

---

cegowiny znajdujący się na stronie Skupsztiny Parlamentarnej: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/vazniji-propisi/Ustav%20BiH%20-%20H.pdf> (15.12.2023).

<sup>6</sup> Izborni zakon Bosne i Hercegovine, «Službeni glasnik BiH», broj 23/01.

<sup>7</sup> Do analizy będzie wykorzystany tekst jednolity, który dostępny jest na oficjalnej stronie Centralnej Komisji Wyborczej Bośni i Hercegowiny: [https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicky\\_precisceni\\_tekst/Tehnicky\\_precisceni\\_tekst\\_IZ\\_BiH\\_11\\_2022-bos.pdf](https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Tehnicky_precisceni_tekst/Tehnicky_precisceni_tekst_IZ_BiH_11_2022-bos.pdf) (15.12.2023).

<sup>8</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka (Neslužbeni prečišćeni tekst), <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=1137> (15.12.2023).

<sup>9</sup> O kluczowej roli OHR w kształtowaniu porządku ustrojowego w Bośni i Hercegowinie zob. np.: A. Czichos, *Rola Wysokiego Przedstawiciela w kształtowaniu systemu politycznego Bośni i Hercegowiny po 1995 r.*, «Przegląd Geopolityczny» 2020, nr 31, s. 95–112.

tucją Bośni i Hercegowiny, co czyni z tego państwa *de facto* międzynarodowy protektorat.

Skupiając się już wyłącznie na Prawie wyborczym, należy podkreślić obszerność tego aktu prawnego<sup>10</sup>. Wynika to przede wszystkim z wielokrotnie już wspomnianego stopnia skomplikowania struktury instytucjonalnej w Bośni i Hercegowinie, ale i z implementowania w treść ustawy licznych przepisów etnokratycznych, chroniących uprzywilejowaną pozycję przedstawicieli narodów konstytucyjnych.

Przystępując do analizy postanowień Prawa wyborczego, można wyodrębnić sześć bezpośrednich form rywalizacji wyborczej prowadzonej na trzech poziomach. Kadencja wszystkich wybieralnych organów władzy została określona na cztery lata, a głosowanie odbywa się w pierwszą niedzielę października, chyba że w ten dzień wypada święto religijne ważne dla przedstawicieli któregoś z trzech narodów konstytucyjnych; jeżeli taka zbieżność terminów ma miejsce, wybory odbywają się w kolejną niedzielę (art. 1.14). Zatem przy ustalaniu konkretnego terminu głosowania istotny wpływ ma czynnik religijny, co nie jest częstym rozwiązaniem w państwach demokratycznych.

Na poziomie państwowym w głosowaniu wybiera się trzech członków Prezydium Bośni i Hercegowiny oraz 42 członków Izby Przedstawicielskiej, czyli niższej izby Skupsztiny Parlamentarnej (28 w Federacji, 14 w Republice). Na poziomie jednostek wyborcy zarejestrowani w Federacji wybierają deputowanych do Izby Przedstawicielskiej Federacji Bośni i Hercegowiny, a wyborcy z Republiki Serbskiej – prezydenta i dwóch wiceprezydentów tejże jednostki (tylko spośród przedstawicieli narodów konstytucyjnych) oraz posłów do Skupsztiny Ludowej Republiki Serbskiej. Oprócz tego wyborcy z Federacji wyłaniają skład dziesięciu skupsztin kantonalnych.

Członkowie trzyosobowego Prezydium Bośni i Hercegowiny wybierani są zwykłą większością głosów, przy czym wyborcy w Federacji mogą zagłosować na jednego kandydata spośród kandydatów boszniackich lub chorwackich, natomiast mieszkańcy Republiki mogą zagłosować wyłącznie na któregoś z kandydatów deklarujących się jako Serbowie. Prezydent Republiki i jego zastępcy również są wybierani zwykłą większością głosów. Z kolei posłowie do obu Izb oraz Skupsztiny Ludowej Republiki Serbskiej wyłaniani są w okręgach wielomandatowych, w głosowaniu preferencyjnym w okręgach wielomandatowych z mandatami kompensacyjnymi. Należy podkreślić, że w przypadku obu jedno-

---

<sup>10</sup> Szerzej na temat specyfiki ordynacji wyborczej w Bośni i Hercegowinie zob. np.: S. Arnautović, *Političko predstavlanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009; D. Banović, S. Gavrić (red.), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdaytonskog političkog sistema*, Sarajevo 2011; M. Kasapović, *Bosna i Hercegovina 1990.–2020. Rat, država i demokracija*, Zagreb 2020.

stek ordynacja gwarantuje wybór co najmniej czterech przedstawicieli każdego narodu konstytucyjnego do Skupsziny Federacji oraz Skupsziny Ludowej.

Wskazane powyżej przykłady dotyczą tylko elekcji bezpośredniej, a przecież Prawo wyborcze reguluje również wyłonienie kolejnych organów władzy, tym razem w oparciu o wybory pośrednie. Dotyczy to izb wyższych na poziomie centralnym (Izba Narodów) oraz jednostek (Izba Narodów w Federacji oraz Rada Narodów w Republice), a także Prezydenta Federacji oraz jego dwóch zastępców (wyłącznie z grona narodów konstytucyjnych).

Oprócz wyborów generalnych Prawo wyborcze reguluje także procedurę głosowania w przypadku elekcji do organów samorządowych. Między wyborami generalnymi i samorządowymi ustalono dwuletni odstęp, ale przy zachowaniu się czteroletnich kadencji organów, oraz ściśle określono dzień przeprowadzenia głosowania (pierwsza niedziela października).

Już tylko pobieżne przedstawienie kluczowych zasad ordynacji wyborczej obowiązującej w Bośni i Hercegowinie musi budzić co najmniej zdziwienie. Dotyczy to przede wszystkim przepisów o charakterze etnokratycznym. Pozbawiają one pewną grupę obywateli<sup>11</sup> analizowanego państwa prawa wyborczych tylko ze względu na przynależność narodową i etniczną. Co więcej, sami członkowie narodów konstytucyjnych (Boszniacy, Serbowie i Chorwaci) również zostali pozbawieni pełni praw wyborczych, jeśli mieszkają w „niewłaściwej” części państwa (Bośniacy i Chorwaci w Republice, Serbowie w Federacji). Wprawdzie zgodnie z art. 4.19 Prawa wyborczego zgłoszenie przynależności do narodu konstytucyjnego bądź grona pozostałych nie jest obowiązkowe, to jednak brak takowej deklaracji oznacza – zgodnie z tym samym artykułem – rezygnację z prawa do kandydowania do organów władzy, w których podział miejsc opiera się na kluczu etnicznym. Można zatem wprost określić niektóre postanowienia Prawa wyborczego jako ewidentnie dyskryminujące, naruszające kluczową zasadę powszechności. I nie może zmienić przywołanej krytycznej opinii fakt, iż w szerokim zakresie opierają się one na przepisach zawartych w ustawie zasadniczej, narzuconej przecież przez przedstawicieli wspólnoty międzynarodowej (głównie amerykańskich prawników) w 1995 roku w Dayton<sup>12</sup>.

Wspomniane powyżej pozbawienie części obywateli<sup>13</sup> biernego prawa wyborczego ze względu na przynależność etniczną jest ewidentnym narusze-

<sup>11</sup> W aktach prawnych są oni określani mianem „ostali”, co można tłumaczyć jako „pozostali”.

<sup>12</sup> Szerzej na ten temat zob.: K. Krysienieli, *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 1.

<sup>13</sup> Według ostatniego spisu powszechnego, przeprowadzonego w 2013 roku, „pozostali” stanowią 3,7% wszystkich mieszkańców Bośni i Hercegowiny. Dane za: [www.statistika.ba](http://www.statistika.ba) (29.12.2023).

niem fundamentalnych zasad demokracji. Przepisy o charakterze dyskryminacyjnym wciąż mają status obowiązujący, mimo przyjęcia w 2002 roku Bośni i Hercegowiny do Rady Europy oraz ratyfikacji europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności, która zresztą w art. 2 Konstytucji Bośni i Hercegowiny jest wskazana *expressis verbis* jako akt prawny stosowany bezpośrednio, do tego została umieszczona w hierarchii wyżej niż ustawy (czyli również wyżej niż Prawo wyborcze). Władze w Sarajewie mają pełną świadomość naruszenia prawa, gdyż w ciągu kilkunastu lat Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał już sześć wyroków, w których wyraźnie wskazano na obowiązywanie niedemokratycznych rozwiązań. Najślynniejsza była sprawa „Sejdić-Finci przeciw Bośni i Hercegowinie”, zakończona w 2009 roku, gdzie skarżący (narodowości romskiej i żydowskiej) wskazali na pozbawienie ich biernego prawa wyborczego w wyborach do Prezydium Bośni i Hercegowiny oraz do Izby Narodów<sup>14</sup>. Przywołany, jak i kolejne wyroki ETPCz<sup>15</sup> (m.in. w sprawie „Pudarić przeciw Bośni i Hercegowinie”, gdzie Serb z Federacji zaskarżył zakaz startu z tej jednostki w wyborach do Prezydium), nie spowodowały uchylecia dyskryminujących przepisów. Co więcej, Trybunał w ostatnim orzeczeniu dotyczącym naruszania praw wyborczych w Bośni i Hercegowinie (z 29 sierpnia 2023 roku) wskazał, że ma to miejsce również w zakresie czynnego prawa (sprawa „Kovačević przeciw Bośni i Hercegowinie”: jako Chorwat z Federacji skarżący pozbawiony został możliwości głosowania na serbskiego przedstawiciela w Prezydium)<sup>16</sup>.

Przez wiele lat niezbędna reforma ordynacji wyborczej i usunięcie z niej przepisów o charakterze wykluczającym była warunkiem faktycznego rozpoczęcia procesu integracji Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską. Wprawdzie władze w Sarajewie złożyły wniosek o członkostwo w lutym 2016 roku, ale z wielu względów, m.in. w obliczu braku reform systemu wyborczego, dalsze formalne kroki ze strony UE nie były podejmowane. Sytuacja uległa zmianie w następstwie agresji Rosji na Ukrainę, gdy na skutek politycznych decyzji Unia – po latach ostrożnych działań – postanowiła w większym stopniu otworzyć się na państwa wyrażające chęć akcesji. Skorzystała na tym m.in. Bośnia i Hercegowina, która w grudniu 2022 roku otrzymała status państwa kandydu-

<sup>14</sup> Na temat tego postępowania szerzej zob.: T. Milej, *Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju? Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2012, nr 1.

<sup>15</sup> Szerzej na ich temat zob.: H. Išerić, *Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku – nudum ius u Bosni i Hercegovini*, «Sveske za javno pravo» 2019, nr 35–36, s. 19–37.

<sup>16</sup> *Sud u Strazburu po šesti put o kršenju ljudskih prava u BiH*, <https://www.slobodnaevropa.org/a/strazbur-sud-za-ljudska-prava-bih/32568478.html> (29.12.2023).

jącego. Jednak na mocy decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2023 roku negocjacje mogą rozpocząć się dopiero po gruntownych reformach, obejmujących m.in. zmiany w ordynacji wyborczej<sup>17</sup>.

Podsumowując wątek związany z ewentualną nowelizacją Prawa wyborczego, można bez większego ryzyka stwierdzić, iż usunięcie z ordynacji dyskryminujących przepisów będzie niezwykle trudne. Wciąż brakuje nie tyle ponadpartyjnego, co ponadnarodowego rozumienia w tym zakresie, a bez zgody przedstawicieli trzech narodów konstytutywnych *de facto*, ale i niestety *de iure* nie ma możliwości zmiany krytykowanego prawa. Znacznie prostsze wydaje się wprowadzenie takich zmian, które usprawnią same procedury wyborcze. Świadczą o tym chociażby prace rozpoczęte w wyniku decyzji Skupstiny Parlamentarnej pod koniec grudnia 2023 roku, w ramach których z jednej strony udział wzięli członkowie Centralnej Komisji Wyborczej, a z drugiej parlamentarzyści reprezentujący obie izby. Podstawową treścią zmian w ordynacji ma być digitalizacja procesu wyborczego, co akurat nie stanowi zarzewia potencjalnego konfliktu między przedstawicielami narodów konstytutywnych<sup>18</sup>.

## Wybory generalne w 2022 roku – przebieg i skutki

Według kalendarza wyborczego kolejne, ósme już wybory generalne w powojennej historii Bośni i Hercegowinie miały odbyć się 2 października 2022 roku. Okres od poprzednich wyborów przeprowadzonych jesienią 2018 roku można określić jako wyjątkowo niekorzystny, patrząc przez pryzmat okoliczności politycznych. Mijające czterolecie upłynęło pod znakiem niepełnej lub spowolnianej implementacji wyników wyborów (Radę Ministrów Bośni i Hercegowiny powołano dopiero w grudniu 2019 roku, a nowy rząd w Federacji w ogóle nie został wybrany przez cały okres kadencji parlamentu), blokowania funkcjonowania organów władzy na różnych poziomach (przede wszystkim ze strony polityków serbskich, dążących do ograniczenia kompetencji władz centralnych), braku postępów w wypełnianiu warunków postawionych przez Komisję Europejską w procesie akcesyjnym do Unii Europejskiej, globalnej pandemii, fiaska rozmów o reformie ordynacji wyborczej oraz spadku zaufania obywateli do instytucji państwowych. Ponadto kolejny raz w roku wyborczym doszło do zmian w ordy-

<sup>17</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/enlargement/bosnia-herzegovina/> (30.12.2023).

<sup>18</sup> *Centralna izborna komisija BiH razgovarala sa članovima oba doma Parlamentarne skupštine BiH o prijedlogu izmjena izbornog zakonodavstva*, <https://www.izbori.ba/?Lang=3&CategoryID=64&Id=5008> (29.12.2023).

nacji (do tego narzuconych przez Wysokiego Przedstawiciela<sup>19</sup>), co stoi w jawnej sprzeczności z zaleceniami Komisji Weneckiej, a przy okazji podważa zaufanie wyborców do przepisów prawa<sup>20</sup>. Zatem przed kolejnymi wyborami można było mieć uzasadnione obawy co do ich przebiegu i następstw.

Zgodnie z postanowieniami Prawa wyborczego datę wyborów formalnie ogłasza Centralna Komisja Wyborcza Bośni i Hercegowiny (CIK BiH) na co najmniej 150 dni przed dniem głosowania i tak też stało się w tym przypadku – odpowiedni komunikat ukazał się 4 maja<sup>21</sup>. Jednak biorąc pod uwagę doświadczenia z wyborami lokalnymi z 2020 roku<sup>22</sup>, które nie odbyły się w pierwotnie przewidzianym terminie, istniało pewne ryzyko co do dotrzymania przywołanej daty – tym bardziej, że państwo wciąż zmagало się z pewnymi obostrzeniami związanymi z okresem pandemii. Ponadto na etapie powoływania komisji wyborczych pojawiły się kolejne niespodziewane problemy: niedobór chętnych do prac w komisjach, spowodowany m.in. zbyt niskim wynagrodzeniem w stosunku do wymaganego nakładu pracy i czasu, oraz niski poziom profesjonalizmu ich członków, przejawiający się chociażby niespodziewanymi rezygnacjami z pełnionej funkcji tuż przed dniem głosowania czy nieusprawiedliwionym niepojawianiem się w wyznaczonych komisjach w samym dniu głosowania<sup>23</sup>.

Ze względu na wciąż skomplikowaną i niestabilną sytuację polityczną w Bośni i Hercegowinie, wybory w 2022 roku były obserwowane przed przedstawicielei wspólnoty międzynarodowej. Przede wszystkim wymienić należy misję zorganizowaną przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, czyli ODIHR, mające siedzibę w Warszawie. Dołączyły do niej

<sup>19</sup> W lipcu 2022 roku OHR wprowadził zmiany do Prawa wyborczego, polegające m.in. na zakazaniu urzędnikom publicznym angażowania się w godzinach pracy w kampanię wyborczą kandydatów, którym podlegają służbowo, zakazie korzystania z pomieszczeń ogólnodostępnych, komunikacji, usług i środków transportu na potrzeby kampanii oraz zakazie prowadzenia kampanii wyborczej podczas czynności urzędowych lub wydarzenia organizowanego przez instytucje publiczne.

<sup>20</sup> *Finalni izvještaj o građanskom, nestranačkom posmatranju Opštih izbora 2022. u BiH*, januar 2023, s. 4–5, [https://podlupom.org/biblioteka/izvjestaji-o-posmatranju-izbora/\(21.12.2023\)](https://podlupom.org/biblioteka/izvjestaji-o-posmatranju-izbora/(21.12.2023)).

<sup>21</sup> Podstawowe informacje o przebiegu wyborów – o ile nie zostanie to inaczej wskazane w przypisie – opracowano na podstawie końcowego raportu misji OBWE: *Bosna i Hercegovina. Opći izbori 2. oktobar 2022. godine. ODIHR Izborna posmatračka misija Završni izvještaj*, Varšava 2. februar 2023. godine, [https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/540861\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/540861_0.pdf) (21.11.2023).

<sup>22</sup> Wybory lokalne w 2020 roku zostały przesunięte na 15 listopada, gdyż w ustawowym terminie nie udało się zapewnić niezbędnych środków finansowych dla ich przeprowadzenia (m.in. ze względu na nieprzewidziane skutki pandemii COVID-19).

<sup>23</sup> M. Laković, V. Petrović, *Birački odbori: ko, kako, zašto – opći izbori 2022. godine. Direktni izbori*, Sarajevo 2023, s. 14.

delegacje Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz Parlamentu Europejskiego i Zgromadzenia Parlamentarnego NATO. Oprócz obserwatorów zagranicznych, zgodnie z ordynacją do kontroli nad pełnym procesem wyborczym dopuszczono przedstawicieli startujących ugrupowań oraz chętnych spośród samych wyborców. Ostatecznie CIK BiH akredytowała 938 obserwatorów z zagranicy, 134 przedstawicieli podmiotów politycznych (bo taką formalną nazwą nadał ustawodawca startującym w wyborach, niezależnie czy dotyczy to partii politycznych, czy kandydatów samodzielnie ubiegających się o mandat) oraz 2648 obywateli. Do tego dodać należy bardzo liczną grupę partyjnych obserwatorów – około 50 tysięcy – desygnowanych przez podmioty polityczne, akredytowanych tylko na dzień głosowania przez gminne i miejskie komisje wyborcze.

Jak podkreślają autorzy raportu przygotowanego przez ODIHR, kampania wyborcza przebiegała zasadniczo zgodnie z zasadami określonymi w Prawie wyborczym, za wyjątkiem kilku incydentów. Niestety, część kandydatów kolejny raz wykorzystała luki w przepisach i zaczęła kampanię w terminie wcześniejszym niż wskazane w ustawie 30 dni przed dniem wyborów, przez co ich aktywność nie podlegała regulacjom i ograniczeniom związanym z finansami. Kolejny też raz rywalizacja o głosy wyborców toczyła się raczej w zamkniętych „bańkach” stworzonych w oparciu o podziały etniczne, gdyż na scenie politycznej Bośni i Hercegowiny partie ponadnarodowe nie odgrywają istotnej roli. Miało to też przełożenie na treści głoszone w trakcie kampanii, gdyż kandydaci wystawieni przez najsilniejsze ugrupowania polityczne, czyli boszniacką Partię Akcji Demokratycznej (SDA) i Chorwacką Wspólnotę Demokratyczną BiH (HDZ BiH) w Federacji oraz Związek Niezależnych Socjaldemokratów (SNSD) w Republice, tak jak to czynili od zakończenia wojny skupiali się przede wszystkim na niebezpieczeństwie płynącym ze strony przedstawicieli innych narodów i na zagrożeniu pozycji politycznej ich własnego grupy. Z kolei mniejsze partie, nie skupione w takim stopniu na kwestiach etnicznych, starały się przebić do wyborców z programem nawiązującym do faktycznych problemów związanych z trudną sytuacją społeczno-gospodarczą, w tym np. korupcją, bezrobociem oraz reformą sądownictwa.

Ostatecznie do rywalizacji wyborczej stanęło 145 podmiotów politycznych (90 partii, 38 koalicji i 17 kandydatów niezależnych). Czynne prawo głosu posiadało 3,37 mln obywateli. O miejsce w Prezydium Bośni i Hercegowiny rywalizowało 10 kandydatów (po pięciu w Federacji i Republice); do Izby Przedstawicielskiej Skupsztiny Parlamentarnej listy wystawiły 33 podmioty (odpowiednio: 507 i 245 kandydatów). Z kolei na poziomie jednostek, w Federacji do parlamentu startowało 1230 chętnych z wystawionych przez 26 podmiotów politycznych; w Republice – 1429 kandydatów spośród 31 pod-

miotów (do Skupsztiny Ludowej) oraz 31 kandydatów na urząd prezydenta teje jednostki. Wreszcie na ostatnim poziomie, czyli w 10 kantonach Federacji o miejsca w parlamentach ubiegało się 3806 kandydatów wystawionych przez 63 podmioty polityczne<sup>24</sup>.

Samo głosowanie, w porównaniu z wyborami przeprowadzonymi w Bośni i Hercegowinie w poprzednich latach, przebiegało nadzwyczaj spokojnie. Oczywiście, rejestrowano przypadki naruszania ciszy wyborczej, dopuszczania do głosowania osób bez wymaganych dokumentów, braku wywieszanej listy ze składem komisji wyborczej, a także opóźnień w otwieraniu i zamykaniu lokali wyborczych, ale nie były to sytuacje liczne i w poważny sposób rzutujące na proces wyborczy<sup>25</sup>.

Frekwencja wyborcza wyniosła 50%, co stanowiło identyczny wynik jak podczas ostatnich wyborów lokalnych w 2020 roku, przeprowadzonych w warunkach pandemicznych, i o 4 p.p. niższy niż w głosowaniu cztery lata wcześniej. Była to jednocześnie najniższa frekwencja spośród wszystkich wyborów generalnych, które odbyły się w Bośni i Hercegowinie od czasu wprowadzenia systemu wielopartyjnego<sup>26</sup>.

Już w trakcie samego dnia głosowania doszło do niespotykanej sytuacji, gdyż Christian Schmidt, czyli Wysoki Przedstawiciel, zmienił przepisy Prawa wyborczego<sup>27</sup> oraz Konstytucję Federacji Bośni i Hercegowiny<sup>28</sup> w zakresie, który dotyczył wyłaniania Prezydenta Federacji i jego zastępców oraz składu Izby Narodów Federacji. Wprowadzenie nowelizacji miało w założeniu usprawnić proces wyboru oraz pracę tych organów, a także wprowadzała większy udział obywateli spoza narodów konstytutywnych („pozostałych”), to jednak tryb ich wprowadzenia (narzucona decyzja OHR) oraz czas (dzień wyborów) spotkał się z dość powszechną krytyką miejscowych ugrupowań politycznych (za wyjątkiem chorwackich), a także części aktorów zewnętrznych – zdystansowało się nawet Przedstawicielstwo Unii Europejskiej, które zazwyczaj popierało ruchy OHR mające na celu usprawnienie funkcjonalności organów władzy w Bośni i Hercegowinie<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Dane ilościowe opracowane na podstawie informacji znajdujących się na oficjalnej stronie CIK BiH: <https://www.izbori.ba> (15.12.2023).

<sup>25</sup> *Finalni izvještaj...*, s. 42–43.

<sup>26</sup> Tamże, s. 48.

<sup>27</sup> Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, <https://www.ohr.int/odluka-kojom-se-donosi-zakon-o-izmjenama-i-dopunama-izbornog-zakona-bosne-i-hercegovine-2/> (30.12.2023).

<sup>28</sup> Odluka kojom se donose amandmani na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, <https://www.ohr.int/odluka-kojom-se-donosi-zakon-o-izmjenama-i-dopunama-izbornog-zakona-bosne-i-hercegovine-2/> (30.12.2023).

<sup>29</sup> S. Petke, B. Goebel, *Izbory u Bosni i Hercegovini*, <https://www.kas.de/bs/laenderberichte/detail/-/content/wahlen-in-bosnien-und-herzegowina-1> (30.12.2023).

Wyniki wyborów zasadniczo nie doprowadziły do gruntownych zmian na scenie politycznej i partyjnej w Bośni i Hercegowinie. Można jedynie zaobserwować słabnącą pozycję wśród Boszniaków nacjonalistycznej Partii Akcji Demokratycznej, której lider nie zdołał dostać się do Prezydium. Zasiedli w nim Denis Bećirović (kandydat szerokiej koalicji ugrupowań obywatelskich i boszniackich), Željko Komšić (Chorwat, ale bez poparcia największej partii HDZ BiH<sup>30</sup>) oraz Serbka Željka Cvijanović (popierana przez Milorada Dodika, lidera SNSD, zwolennika usamodzielnienia się Republiki i współpracy z Rosją, a jednocześnie najważniejszego serbskiego polityka w Bośni i Hercegowinie). Natomiast wybory do Izby Przedstawicielskiej Skupsztiny Parlamentarnej zakończyły się bardzo dużym rozdrobnieniem politycznym, gdyż mandaty zdobyli przedstawiciele aż 16 ugrupowań, z czego pięć uzyskało tylko po jednym; najliczniejszą reprezentację ma SDA (8 deputowanych) przed SNSD (6).

Wprawdzie Prezydentem Republiki Serbskiej został Dodik, ale nie uzyskał bezwzględnej większości – minimalnie wygrał z kandydatką opozycji. Co więcej, na skutek protestów wyborczych konieczne było ponowne liczenie głosów. Jego partia zdobyła również największą liczbę mandatów w Skupsztynie Ludowej, ale i w tym przypadku nie była to większość bezwzględna (29 na 83). Natomiast w wyborach do Izby Przedstawicielskiej Federacji pierwsze miejsce zajęła SDA (26 na 98 mandatów); kolejne miejsca przypadły ponadnarodowej Socjaldemokratycznej Partii Bośni i Hercegowiny (SDP BiH) oraz chorwackiej koalicji skupionej wokół HDZ BiH – po 15 mandatów<sup>31</sup>.

Samo ogłoszenie oficjalnych wyników wyborów przez Centralną Komisję Wyborczą stanowiło jedynie preludeum do kształtowania się tych organów władzy wyłanianych w sposób pośredni. O tym, że w okolicznościach mających miejsce w Bośni i Hercegowinie nie jest to zadanie łatwe, pokazała choćby sytuacja z kadencji 2018–2022, gdy np. w ogóle nie udało się utworzyć nowego rządu w Federacji, a władza wykonawcza w niektórych kantonach była przez dłuższy czas sparaliżowana na skutek różnicy zdań między ugrupowaniami parlamentarnymi. Dlatego z pewnym zaskoczeniem, ale tym razem pozytywnym, należy odnotować fakt, iż Rada Ministrów, na której czele stanęła Chorwatka Borjana Krišto, została powołana już pod koniec stycznia 2023 roku (w poprzedniej kadencji proces tworzenia rządu trwał prawie 15 miesięcy). Poparła ją szeroka koalicja, zbudowana wokół HDZ BiH, SNSD oraz partii bosz-

<sup>30</sup> Komšić jako chorwacki członek Prezydium został wybrany po raz czwarty, z tym że system jest tak skonstruowany, że mogą na niego głosować także Boszniacy, co spotyka się z ostrą krytyką przedstawicieli HDZ BiH, podważających jego status jako reprezentanta tego narodu konstytucyjnego.

<sup>31</sup> Dane za: <https://www.izbori.ba> (15.12.2023).

niackich, ale z wyłączeniem SDA. Z kolei nowy rząd w Federacji, którego rdzeń stanowią działacze HDZ BiH raz SDP, utworzono wprawdzie dopiero w kwietniu 2023 roku, ale przypomnieć należy, że w poprzedniej kadencji w ogóle omawiany krok konstytucyjny się nie powiódł. Zatem patrząc przez pryzmat funkcjonalności systemu instytucjonalnego można stwierdzić, iż wybory generalne przeprowadzone w październiku 2022 roku przyniosły pewną poprawę sytuacji na politycznej scenie Bośni i Hercegowiny.

## Zakończenie

Starając się podsumować wybory generalne z 2022 roku można z jednej strony wskazać na pozytywne aspekty, co też uczyniono powyżej. Ostrożnym optymizmem napawa dość szybkie sformowanie kluczowych organów władzy, co w porównaniu z poprzednimi wyborami stanowi wyraźny krok w stronę stabilizacji systemu politycznego. Tak samo należy ocenić postęp na drodze integracji Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską, który nastąpił w grudniu 2022 roku (czyli wkrótce po ogłoszeniu oficjalnych wyników wyborów), po kilku latach ewidentnej stagnacji w procesie akcesyjnym.

Jednak patrząc obiektywnie, należy także wskazać na wciąż nierozwiązanie problemy, które negatywnie wpływają na sytuację w Bośni i Hercegowinie, a których przeanalizowanie pozwala pozytywnie zweryfikować postawione hipotezy badawcze. Owszem, państwo to uzyskało status kandydata do UE, ale w większym stopniu jest to efekt zmiany podejścia organów unijnych do kwestii rozszerzenia, co nastąpiło po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę, niż głębokich reform wewnętrznych w samej Bośni i Hercegowinie. Wciąż nie zostały rozwiązane kluczowe problemy ustrojowe, które wpływają na ograniczoną funkcjonalność organów władzy na różnych szczeblach. No i nie można ominąć tej kwestii, która rzutuje na niedemokratyczny, etnokratyczny wydźwięk Prawa wyborczego (ale i konstytucji), czyli pozbawienia części obywateli biernego prawa wyborczego ze względu na przynależność etniczną. Pełną świadomość konieczności zmian w tym zakresie władze w Sarajewie mają już co najmniej od 2009 roku, czyli od pierwszego wyroku ETPCz, a mimo to nie podjęto nawet próby realnej zmiany przepisów prawa w tym zakresie. Nie jest to wyłączna przewina kluczowych graczy z Bośni i Hercegowiny. Arnela Bratovčić słusznie podkreśla pewien paradoks, który wpływa na obecną sytuację w analizowanym państwie: „(...) ze względu na długookresowy negatywny klimat polityczny, ale również z powodu wpływu pewnych czynników zewnętrznych, bardzo trudno jest spełnić międzynarodowe standardy doty-

czące praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>32</sup>. W przypadku Bośni i Hercegowiny ma się więc do czynienia z sytuacją, w której przedstawiciele wspólnoty międzynarodowej (OHR) oraz skutki narzuconych przez nich rozwiązań prawnych (porozumienie z Dayton) w pewnym sensie stanowią przeszkodę w demokratyzacji systemu politycznego – w imię zachowania jedności bytu państwowego.

Długofalowe skutki polityczne wyborów generalnych z 2022 roku mogą być różne. Wciąż zagadką pozostaje to, jak daleko posunie się Milorad Dodik w swoich żądaniach dotyczących zwiększenia niezależności, czy wręcz niepodległości Republiki Serbskiej. Od wielu lat jest on zdecydowanie najważniejszym politykiem w tej jednostce i choć nie uzyskał – ani on, ani jego partia – poparcia bezwzględnej większości wyborców, to nadaje ton politycznym wydarzeniom. Z kolei w Federacji widoczne jest osłabienie pozycji SDA, która przez wiele lat była najważniejszą partią reprezentującą Boszniaków. Wprawdzie wciąż cieszy się największym poparciem wśród wyborców z tego narodu konstytutywnego, to jednak straciła możliwość obsady kluczowych stanowisk na rzecz koalicji mniejszych partii boszniackich. Z kolei wśród Chorwatów, którzy podobnie jak Serbowie wielokrotnie podejmowali działania prowadzące do osłabienia władz centralnych w Sarajewie, niezmiennie największą popularnością cieszy się nacjonalistyczna HDZ BiH, dążąca do wzmocnienia swojej pozycji we władzach na różnych szczeblach i równouprawnienia z przedstawicielami dwóch liczniejszych narodów, nawet kosztem ograniczenia funkcjonalności organów centralnych. Podsumowując – wprawdzie wyniki elekcji z 2022 roku przyniosły pewne pozytywne skutki, to jednak realna ocena powyborczej sceny w Bośni i Hercegowinie każe zachować daleko idącą ostrożność co do przyszłości sytuacji w tym podzielonym państwie<sup>33</sup>.

## Bibliografia

- Arnautović S., *Političko predstavlanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*, Sarajevo 2009.
- Banović D., Gavrić S. (red.), *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini. Analiza postdaytonskog političkog sistema*, Sarajevo 2011.
- Bosna i Hercegovina. Opći izbori 2. oktobar 2022. godine. ODIHR Izborna posmatračka misija Završni izvještaj*, Varšava 2. februar 2023. godine, [https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/540861\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/2/5/540861_0.pdf) (30.12.2023).

<sup>32</sup> A. Bratovčić, *Izborna zakonodavstvo Bosne i Hercegovine...*, s. 461.

<sup>33</sup> Por.: M. Szpala, *Wybory w Bośni i Hercegowinie – zabetonowany system w obliczu kryzysu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-05/wybory-w-bosni-i-hercegowinie-zabetonowany-system-w-obliczu-kryzysu> (30.12.2023).

- Čokić M., Alihodžić J., *Zbornik radova – Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?”*, Tuzla 2014.
- Czichos A., *Rola Wysokiego Przedstawiciela w kształtowaniu systemu politycznego Bośni i Hercegowiny po 1995 r.*, «Przegląd Geopolityczny» 2020, nr 31.
- Finalni izvještaj o građanskom, nestranačkom posmatranju Opštih izbora 2022. u BiH*, januar 2023, <https://podlupom.org/biblioteka/izvjestaji-o-posmatranju-izbora> (30.12.2023).
- Iserić H., *Presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić i Finci, Zornić, Pilav i Šlaku – nudum ius u Bosni i Hercegovini*, «Sveske za javno pravo» 2019, broj 35–36.
- Kasapović M., *Bosna i Hercegovina 1990.–2020. Rat, država i demokracija*, Zagreb 2020.
- Krysieniel K., *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2010, nr 1.
- Laković M., Petrović V., *Birački odbori: ko, kako, zašto – opći izbori 2022. godine. Direktni izbori*, Sarajevo 2023.
- Milej T., *Dyskryminacja rasowa w służbie pokoju? Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Sejdić i Finci jako przyczynek do reformy konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2012, nr 1.
- Petke S., Goebel P., *Izbory u Bosni i Hercegovini*, <https://www.kas.de/bs/laenderberichte/detail/-/content/wahlen-in-bosnien-und-herzegowina> (30.12.2023).
- Steiner C., Ademović N., *Ustav Bosne i Hercegovine. Komentar*, Sarajevo 2010.
- Szpala M., *Wybory w Bośni i Hercegowinie – zabetonowany system w obliczu kryzysu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-10-05/wybory-w-bosni-i-hercegowinie-zabetonowany-system-w-obliczu-kryzysu> (30.12.2023).