

Prawne wykluczenie polityka deklarującego się jako „Bośniak”, mieszkającego w Republice Serbskiej, z możliwości kandydowania w wyborach do Prezydium Bośni i Hercegowiny

Pilav przeciwko Bośni i Hercegowinie (wyrok – 9 czerwca 2016 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 41939/07)

Ilijaz Pilav, obywatel Bośni i Hercegowiny, mieszka w Srebrenicy w Republice Serbskiej (jednym z organizmów składowych Bośni i Hercegowiny). Deklaruje się jako Bośniak, więc należy do jednego z „narodów składowych” tego państwa. Jest członkiem Partii na Rzecz Bośni i Hercegowiny. Pełnił wiele funkcji politycznych z wyboru lub z powołania w Republice Serbskiej.

W 2006 r. zgłosił swoją kandydaturę w wyborach do Prezydium Bośni i Hercegowiny. Centralna Komisja Wyborcza odrzuciła ją z tego powodu, że zadeklarował przynależność do narodu Bośniaków podczas, gdy na podstawie konstytucji i ustawy wyborczej kandydat z Republiki Serbskiej musi być Serbem. Odwołanie zostało oddalone, a we wrześniu 2006 r. Trybunał Konstytucyjny Bośni i Hercegowiny oddalił skargę konstytucyjną. W 2010 r. ponownie zgłosił swoją kandydaturę, która znów została odrzucona.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 1 Protokołu nr 12 (ogólny zakaz dyskryminacji), Ilijaz Pilav zarzucił, że zakaz konstytucyjny uniemożliwiający mu kandydowanie w wyborach do Prezydium ze względu na pochodzenie etniczne oznaczał dyskryminację rasową. Twierdził również, że nie miał możliwości głosowania na członka jego własnej wspólnoty etnicznej na to stanowisko.

Już wcześniej, w wyroku Sejdic i Finci v. Bośnia i Hercegowina (z 22 grudnia 2009 r.) Trybunał stwierdził, że art. 1 1 Protokołu nr 12 miał zastosowanie do wyborów do Prezydium Bośni i Hercegowiny.

Trybunał potwierdził, że niezależnie od różnicy zakresu ochrony na podstawie art.14 Konwencji i art. 1 Protokołu nr 12 do niej znaczenie terminu „dyskryminacja” w art. 1 Protokołu nr 12 zgodnie z intencją jego autorów jest identyczne do zawartego w art.14. Trybunał nie widział żadnego powodu do odejścia od ugruntowanej interpretacji pojęcia „dyskryminacja” wynikającej z orzecznictwa na tle art.14 przy stosowaniu go w sprawach dotyczących art.1 Protokołu nr 12.

Zgodnie z konstytucją Bośni i Hercegowiny wyłącznie osoby deklarujące przynależność do „narodów składowych” są uprawnione do kandydowania w wyborach do Prezydium, które składa się z trzech członków: jednego Bośniaka i Chorwata, wybieranych bezpośrednio z Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Serba wybieranego bezpośrednio z Republiki Serbskiej. W rezultacie, skarżący - Bośniak mieszkający w Republice Serbskiej – został wykluczony.

Podobny warunek zawarty w konstytucji już wcześniej, w wyroku Sejdic i Finci, został uznany za dyskryminujące zróżnicowanie w traktowaniu naruszające art. 1 Protokołu nr 12. Wyrok ten dotyczył niemożności kandydowania w wyborach do Prezydium skarżących, którzy byli pochodzenia odpowiednio romskiego i żydowskiego. W sprawie Zornic v. Bośnia i Hercegowina (wyrok z 15 lipca 2014r.) dotyczącej skarżącej, która nie zadeklarowała przynależności do żadnego z „narodów składowych” ale stwierdziła, że jest po prostu obywatelką Bośni i Hercegowiny, Trybunał doszedł do tego samego wniosku, jeśli chodzi o brak możliwości kandydowania w wyborach do Prezydium.

Ilijaz Pilav należał natomiast do jednego z „narodów składowych”. Rząd twierdził, że w tym przypadku skarżący nie został całkowicie pozbawiony prawa do głosowania i kandydowania w

wyborach i zwrócił się do Trybunału o potraktowanie tej sprawy odmiennie niż sprawy Sejdić i Finci. Trybunał zauważył, że w tym przypadku również skarżący, należący do jednego z “narodów składowych”, posiada konstytucyjne prawo do udziału w wyborach do Prezydium. Skuteczne korzystanie z tego prawa wymagałoby od niego jednak opuszczenia domu i przeniesienia się do Federacji Bośni i Hercegowiny. W rezultacie, w odróżnieniu od skarżących w sprawie Sejdić i Finci, Ilijaz Pilav był teoretycznie uprawniony do kandydowania w wyborach do Prezydium, w rzeczywistości jednak, mieszkając w Republice Serbskiej, nie mógł z tego prawa skorzystać.

Trybunał przypomniał, że w związku ze sprawami na tle art. 3 Protokołu nr 1 uznał, iż wymaganie zamieszkania nie jest nieproporcjonalne ani nie jest nie do pogodzenia z celami leżącymi u podstaw prawa do wolnych wyborów. Korzystanie z prawa do głosowania i kandydowania w wyborach może być uzależnione od natury i stopnia związków między indywidualnym skarżącym i organem ustawodawczym danego kraju. Istotne w tym zakresie są następujące czynniki: 1/ założenie, że obywatel mieszkający poza krajem jest mniej bezpośrednio lub trwale zainteresowany i posiada mniejszą wiedzę o codziennych problemach kraju; (2) byłoby niepraktyczne a czasami niepożądane (w niektórych przypadkach niemożliwe) prezentowanie przez kandydatów do parlamentu rozmaitych tematów wyborczych obywatelom mieszkającym zagranicą, aby zapewnić im w ten sposób swobodne wyrażenie opinii; (3) wpływ obywateli mieszkających w kraju na selekcję kandydatów i formułowanie przez nich programów wyborczych; oraz (4) powiązanie prawa do głosowania danej osoby w wyborach parlamentarnych z możliwością bycia następnie bezpośrednio dotkniętym aktami ciała politycznych w ten sposób wybranych.

Ilijaz Pilav mieszkał w Bośni i Hercegowinie. Trybunał zauważył, że Prezydium Bośni i Hercegowiny jest ciałem politycznym całego państwa a nie jego organizmów składowych. Jego polityka i decyzje mają wpływ na wszystkich obywateli Bośni i Hercegowiny niezależnie od tego, czy mieszkają w Federacji, Republice Serbskiej czy w Dystrykcie Brčko. W rezultacie, chociaż skarżący był zaangażowany w działalność polityczną w Republice Serbskiej, wyraźnie dotyczyła go również działalność polityczna kolektywnej głowy państwa.

Wchodzący tu w grę warunek zamieszkania odnosił się do wszystkich “narodów składowych” w równym stopniu. Skarżący zarzucił, że był jednak traktowany odmiennie niż Serbowie mieszkający w Republice Serbskiej. Zdaniem rządu różnica ta była usprawiedliwiona potrzebą zachowania pokoju i ułatwienia dialogu między różnymi grupami etnicznymi. To samo uzasadnienie było przedmiotem oceny w sprawie Sejdić i Finci, w której stwierdził, że w okresie, kiedy zarzucone przepisy konstytucyjne zostały przyjęte, obowiązywało tam bardzo kruche zawieszenie broni. Miały one doprowadzić do zakończenia brutalnego konfliktu naznaczonego ludobójstwem i “czystkami etnicznymi”. Trybunał orzekł w szczególności, że: *“zgodził się z rządem, iż Konwencja nie wymaga całkowitego porzucenia mechanizmu podziału władzy charakterystycznego dla Bośni i Hercegowiny oraz że może nie nadszedł jeszcze czas dla system politycznego będącego prostym wyrazem rządów większość. Opinie Komisji Weneckiej wskazują jednak wyraźnie na istnienie mechanizmów podziału władzy, które nie oznaczają automatycznie całkowitego wykluczenia przedstawicieli innych społeczności. W związku z tym przypomniał, że możliwość alternatywnych środków osiągnięcia tego samego celu odgrywa w tej sferze dużą rolę”*.

Ponadto w wyroku Zornić Trybunał zauważył m.in., że: *„Natura konfliktu była taka, że zgoda na “narody składowe” była konieczna, aby zapewnić pokój. Teraz jednak, po ponad osiemnastu latach od zakończenia tragicznego konfliktu, nie ma już żadnego powodu utrzymywania kwestionowanych przepisów konstytucyjnych. Trybunał oczekiwał, że rozwiązania demokratyczne zostaną przyjęte bez dalszej zwłoki. Ze względu na potrzebę zapewnienia skutecznej demokracji politycznej uważał, że nadszedł czas dla system politycznego zapewniającego każdemu obywatelowi Bośni i Hercegowiny prawo do*

kandydowania w wyborach do Prezydium i Izby Narodów Bośni i Hercegowiny bez dyskryminacji opartej na przynależność etniczną i bez przyznawania specjalnych praw narodom składowym z wykluczeniem mniejszości lub obywateli Bośni i Hercegowiny”.

Skarżący, chociaż należał do jednego z “narodów składowych” nie mógł wziąć udziału w wyborach do Prezydium w rezultacie zarzuconego wymagania zamieszkania. Niezależnie od różnic ze sprawą Sejdić i Finci Trybunał uważał, że wykluczenie to opierało się na dwóch połączonych podstawach: pochodzenia etnicznego i miejsca zamieszkania, obu służących zróżnicowaniu objętemu art. 1 Protokołu nr 12 i jako takie oznaczającemu traktowanie dyskryminujące z naruszeniem art. 1 Protokołu nr 12. W rezultacie doszło do jego naruszenia (jednogłośnie).

W tej sytuacji Trybunał uznał, iż nie było potrzeby odrębnego badania, czy nastąpiło również naruszenie tego artykułu w związku z zarzutem niemożności oddania głosu na członka jego własnej społeczności etnicznej kandydującego na to stanowisko (jednogłośnie).

Trybunał nie zasądził zadośćuczynienia, uznając, że stwierdzenie naruszenia Konwencji powinno być dla skarżącego wystarczającą satysfakcją w związku z doznaną krzywdą moralną. Bośnia i Hercegowina musi jednak zwrócić mu poniesione koszty i wydatki.

Uwagi:

Wyrok dla koneserów zajmujących się bliżej Bałkanami oraz konfliktami międzynarodowymi i ich rozwiązywaniem. Kolejna wypowiedź Trybunału w związku z problemami związanymi z ograniczeniami korzystania z praw wyborczych przez osoby nienależące do „narodów składowych” Bośni Hercegowiny albo żyjące nie w tych częściach kraju, do których przypisany jest dany „naród składowy”.