



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

ČETVRTI ODJEL

PREDMET BARALIJA PROTIV BOSNE I HERCEGOVINE

(Aplikacija br.30100/18)

PRESUDA

Čl. 1 P 12 • Opća zabrana diskriminacije • Nemogućnost da bira i da bude birana na lokalnim izborima u dužem vremenskom periodu • Različito postupanje zavisno od prebivališta • Ne postoji dovoljno, objektivno i razumno opravdanje • Propust države da usvoji mjere za održavanje demokratskih izbora
Čl. 46 • Tužena država da preduzme mjere generalne prirode • Izmjene i dopune relevantnog Zakona

STRASBOURG

29.10.2019. godine

Ova presuda će postati konačna pod uvjetima propisanim u članu 44. stav 2. Konvencije. U presudi su moguće uredničke izmjene.

U predmetu Baralija protiv Bosne i Hercegovine,

Evropski sud za ljudska prava (Četvrti odjel), zasjedajući u vijeću u sastavu:

Jon Fridrik Kjølbrot, *predsjednik*,
Faris Vehabović,
Branko Lubarda,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Péter Paczolay, *sudije*,

i Andrea Tamietti, *zamjenik registrara Odjela*,

nakon vijećanja zatvorenog za javnost, održanog 8. oktobra 2019. godine, donijelo je slijedeću presudu:

POSTUPAK

1. Postupak u ovom predmetu pokrenut je na osnovu aplikacije (br. 30100/18) protiv Bosne i Hercegovine koju je Suda, prema članu 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija“) podnijela državljanka Bosne i Hercegovine, gospođa Irma Baralija („aplikantica“), dana 4. juna 2018. godine.

2. Aplikanticu je zastupala gđa Dž. Hadžiomerović, advokat iz Sarajeva. Vladu Bosne i Hercegovine („vlada“) zastupala je njena zastupnica, gđa B. Skalonjić.

3. Aplikantica se žalila na nemogućnost da glasa i da se kandiduje na lokalnim izborima.

4. Dana 15. januara 2019. godine vlada je obaviještena o žalbama iz člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, a ostatak aplikacije proglašen je nedopuštenim u skladu s pravilom 54. stav 3. Pravila Suda.

ČINJENICE**I. OKOLNOSTI SLUČAJA**

5. Aplikantica je rođena 1984. godine i živi u Mostaru. Predsjednica je lokalnog ogranka njene političke stranke „Naša stranka“.

6. Mostar je najvažniji grad u Hercegovini, i predstavlja njeno kulturno i ekonomsko središte. Sa svojih 105.797¹ stanovnika, to je jedan od najvećih gradova u Bosni i Hercegovini.

7. Posljednji lokalni izbori u Mostaru održani su 2008. godine u skladu sa zakonskim odredbama navedenim u tačkama 17. i 19. ove presude.

1. Posljednji popis stanovništva u Bosni i Hercegovini održan je 2013. godine.

8. Nakon zahtjeva Kluba zastupnika hrvatskog naroda (za više detalja predmet *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [VV], br. 27996/06 i 34836/06, tačka 7., ESLJP 2009) Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, 26. novembra 2010. godine, Ustavni sud je proglasio neustavnim članove 19.2 stavovi (1) do (3) i član 19.4. stavovi (2) do (8) Izbornog zakona Bosne i Hercegovine iz 2001. godine i član 17. stav 1. Statuta Grada Mostara (vidjeti tačke 17. i 19. ove presude). Relevantni dio mišljenja većine sudija glasi kako slijedi:

„65. Ispostavilo se da je uspostavljanje zadovoljavajućih rješenja dugoročan projekat. Upravni odbor Vijeća za provedbu mira, na svom zasjedanju održanom u Briselu 11. decembra 2003. godine, preuzeo je obavezu da pruži punu podršku realizaciji rješenja pitanja Mostara koje je utemeljeno na, jedinstvenoj i cjelovitoj gradskoj upravi s učinkovitim mehanizmima podjele vlasti, a kojima se sprečava da bilo koji narod ima većinsku kontrolu nad Gradskim vijećem. Također, Komisija za reformu Grada Mostara (u daljnjem tekstu: Komisija), koja je osnovana Odlukom Visokog, predstavnika broj 160/03 od 17. septembra 2003. godine, u Izvještaju od 15. decembra 2003. godine je navela da se prilikom pripremanja novog statuta za Mostar rukovodila određenim principima kao smjernicama u radu, koje je Komisiji dao Visoki predstavnik u svom amicus curiae mišljenju u ovom predmetu. Između ostalog, smjernice su bile da sastav Gradske uprave treba odražavati posljednji popis stanovništva (iz 1991. godine), kao i da jedinstveno vijeće i izborni sistem treba da osigura zastupljenost svih konstitutivnih naroda i Ostalih, kao i zastupljenost svih dijelova Mostara. Da bi objasnio rješenja koja su usvojena za Mostar, u amicus curiae mišljenju Visoki predstavnik citira zapažanja Venecijanske komisije iz izvještaja za 2001. godinu kojim se podržava postavka da je raspodjela pozicija između konstitutivnih naroda bila centralni element Dejtonskog sporazuma kojim je omogućen mir u Bosni i Hercegovini, bez obzira koliko je to problematično u pogledu sprečavanja diskriminacije. Također, iz izvještaja Venecijanske komisije, Visoki predstavnik citira navode koji se odnose na poteškoće pri reformi gradske uprave Mostara koja je imala za cilj povećanje djelotvornosti i uspješnosti centralnih vlasti i uspostavljanje autentičnog demokratskog političkog sistema umjesto onog koji se zasniva samo na vlastitim interesima političara i na politici straha. Komisija u svom izvještaju insistira da „bilo koja reforma Mostara se mora zasnivati ne na broju stanovnika, nego na obavezi osiguranja zaštite ljudskih prava, prava konstitutivnih naroda i Ostalih, putem zaštite vitalnih nacionalnih interesa“. U predmetnom izvještaju je naveden podatak koji se tiče demografske strukture predratne općine Mostar iz 1991. godine - 43.856 Bošnjaka (34,6%), 43.037 Hrvata (34%), 23.864 Srba (18,8%), 12.768 Jugoslavena (11,1%) i 3.121 Ostalih (2,5%). Odredbe člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta odražavaju posljednji popis stanovništva Grada Mostara i osiguravaju zastupljenost svih konstitutivnih naroda, te da nijedan narod nema apsolutnu većinu u gradskom vijeću. (2,5%). Odredbe člana 19.4. st. 1. i 9. Izbornog zakona i člana 16. Statuta odražavaju posljednji popis stanovništva Grada Mostara i osiguravaju zastupljenost svih konstitutivnih naroda, te da nijedan narod nema apsolutnu većinu u gradskom vijeću.

...

71. ... Ustavni sud smatra da poslijeratna društvena i politička situacija u kojoj se nalazi Bosna i Hercegovina, a posebno Grad Mostar, ostaje takva da je i dalje razumno da se pristupi političkoj organizaciji Grada Mostara na osnovama ustanovljenim 2003. godine. Primjenjujući test proporcionalnosti, Ustavni sud zaključuje da osporene mjere dovode do razlika u postupanju prema konstitutivnim

narodima u različitim gradovima, ali da poteškoće sa kojima se suočavaju u Mostaru, kao što je to ustanovila Komisija u svom izvještaju iz decembra 2003. godine, i dalje ostaju naročito nesavladive. Mjere služe zakonitom cilju tako što postavljaju strukturu podjele vlasti za koju se razumno nadati da će postepeno poboljšati kvalitet političkih procesa u gradu. One su razumno povezane sa zakonitim ciljem. Njihov rezultat može biti takav da Gradsko vijeće može biti uspostavljeno na način koji tačno ne odražava izraženo mišljenje biračkog tijela na izborima, a to je značajan nedostatak u pogledu demokratskog legitimiteta sistema. U svakom slučaju, prema oskudnim informacijama koje su trenutno dostupne, ne može se reći da će učinak vjerovatno biti neproporcionalan važnosti cilja.

...

77. ... Ustavni sud smatra da je potreba za bavljenjem postratnim društvenim i političkim uvjetima koji utiču na stanje u Bosni i Hercegovini, a naročito Grad Mostar, i dalje legitiman cilj koji bi mogao opravdati odstupanje od normalnog demokratskog principa prema kojem bi svaki birački glas trebao imati sličnu težinu u onoj mjeri u kojoj je to moguće. Međutim, Ustavni sud ne smatra zadovoljavajućim da su razlike između vrijednosti glasova birača u različitim izbornim jedinicama proporcionalne u smislu da se objektivno i racionalno odnose na legitimni cilj razvoja multietničke strukture podjele vlasti za koju se razumno može nadati da će postepeno poboljšati kvalitet političkog procesa u gradu. Ljestvica razlika, koja je naznačena u tački 76. gore, proizlazi direktno iz dvije odluke: prvo, zasnovati granice izbornih jedinica direktno na granicama bivših gradskih područja; drugo, dodijeliti isti broj vijećnika svakoj od tih izbornih jedinica. Ustavni sud smatra da obje odluke proizlaze iz želje za administrativnom jednostavnošću prije nego što su to potrebne, razumne ili proporcionalne mjere za razvoj strukture podjele vlasti ili multietničke zajednice u Mostaru. Prema tome, Ustavni sud smatra da varijacija na ovoj ljestvici ne može biti opravdana u smislu da je potrebna ili proporcionalna bilo kojem legitimnom cilju. Stoga, Ustavni sud utvrđuje da odredbe člana 19.4. stav 2. Izbornog zakona i člana 17. stav 1. Statuta u dijelu u kojem glasi: «U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika» nisu u skladu s članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Ne bi bilo adekvatno da Ustavni sud poništi relevantne propise s neposrednim dejstvom jer bi to dovelo do situacije u kojoj bi zahvaćene izborne jedinice ostale bez prava glasa dok zakonodavstvo ne donese nove zakone koji bi redefinirali granice izbornih jedinica. Prema tome, Ustavni sud određuje nadležnim vlastima period od šest mjeseci od dana objave ove odluke u «Službenom glasniku Bosne i Hercegovine» da usklade relevantne odredbe s Ustavom Bosne i Hercegovine, u skladu s ovom odlukom..

...80. Ustavni sud ukazuje da je odredbama člana 19.2. Izbornog zakona i odredbama člana 15. u vezi s čl. 5. i 7. Statuta propisano da se vijećnici u Gradskom vijeću biraju u gradskoj izbornoj jedinici koja obuhvata cijelo područje Grada i izbornim jedinicama gradskog područja koje odgovaraju bivšim gradskim općinama. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je Prelaznim statutom utemeljeno šest općinskih područja ili «gradskih općina»: Mostar Jug, Mostar Jugozapad, Mostar Zapad, Mostar Jugoistok, Mostar Sjever i Stari Grad. Također, Ustavni sud podsjeća da je prema Prelaznom statutu Centralna zona, koja je u centru tradicionalno komercijalnog i turističkog središta grada, trebala biti pod direktnom upravom Gradske uprave. Dakle, iz navedenog proizlazi da Centralna zona nije predstavljala «gradsku općinu» prema Prelaznom statutu, kao i da ne predstavlja ni «gradsko područje» prema novom Statutu.

81. ... stanovnici Centralne zone Mostara mogu birati samo 17 vijećnika koji zastupaju gradsku izbornu jedinicu koja obuhvata cijelo područje Grada. Za razliku od

stanovnika ostalih šest gradskih općina, oni nemaju mogućnost da biraju i tri vijećnika koji bi zastupali njihovo područje u Gradskom vijeću. Kao posljedica načina na koji se uspostavljaju komisije Gradskog vijeća, Centralna zona je jedino područje grada koje nema svoje predstavnike u povjerenstvima.

82. Ustavni sud smatra da ovakva organizacija ne osigurava 'jednaku zastupljenost' birača u gradu Mostaru i nije u skladu s članom 25.b) Međunarodnog pakta. Većina glasača u Mostaru bira dvije vrste vijećnika. Birači u Centralnoj zoni mogu birati samo jednu vrstu vijećnika. Ova očita neravnopravnost ne može se opravdati, imajući na umu, kako je Ustavni sud već ranije zapazio, da je razlog za usvajanje takvog rješenja bio prije svega administrativna pogodnost a ne racionalan način za postizanje legitimnog cilja kao što je to uvođenje izbornog sistema koji uzima u obzir historijske probleme koji utiču na konstitutivne narode u Mostaru. Iz navedenog proizlazi da ova rješenja također krše članom II/4. Ustava BiH zagarantiranu zaštitu od diskriminacije...“

9. Ustavni sud je naredio Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci od objave njegove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ izmijeni neustavne odredbe Izbornog zakona iz 2001. godine u skladu s njegovom odlukom. Također je naredio Gradskom vijeću Mostara da ga obavijesti o koracima koje će preduzeti da uskladi Statut Grada Mostara s Ustavom Bosne i Hercegovine u roku od tri mjeseca od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ i amandmana koje izvrši Parlamentarna skupština kako bi Izborni zakon iz 2001. godine uskladila sa Ustavom Bosne i Hercegovine, u skladu s njegovom odlukom.

10. Dana 18. januara 2012. godine, Ustavni sud je donio rješenje o neizvršenju njegove odluke od 26. novembra 2010. godine od strane Parlamentarne skupštine. Utvrdio je da sporne odredbe Izbornog zakona iz 2001. godine prestaju važiti dan nakon objave rješenja u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“. Dana 28. februara 2012. godine, relevantne odredbe Izbornog zakona iz 2001. godine prestale su važiti.

11. Lokalni izbori u Mostaru stoga se nisu mogli održati u izbornim ciklusima 2012. i 2016. godine. Prema posljednjim informacijama koje je vlada dostavila 13. septembra 2019. godine, relevantne odredbe Izbornog zakona iz 2001. godine kojima se regulišu izbori za Gradsko vijeće još uvijek nisu usvojene.

12. Aktuelnog gradonačelnika Mostara izabralo je Gradsko vijeće 2009. godine. Od 2012. godine on je u „tehničkom mandatu“ zbog neodržavanja lokalnih izbora u Mostaru.

13. U fiskalnoj 2013. godini gradonačelnik je zamijenio Gradsko vijeće u postupku usvajanja gradskog budžeta, jer vijeće nije moglo biti konstituisano². Parlament Federacije Bosne i Hercegovine³ je 2014. godine

² Dana 1. oktobra 2013. godine Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine objavio je Mišljenje br. U-25/13 („Službeni glasnik Grada Mostara“, broj: 8/13) u kojem je takav postupak gradonačelnika smatrao ustavnim, s obzirom na izvanredne okolnosti u Mostaru,

izmijenio entitetsko zakonodavstvo o budžetima, iznimno dozvoljavajući gradonačelniku Mostara, uz pristanak načelnika za finansije, da usvoji budžet za tu fiskalnu godinu umjesto Gradskog vijeća. Od tada, svake fiskalne godine Parlament mijenja odgovarajuće zakone i obnavlja iznimku za Mostar⁴.

II. RELEVANTNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Ustav Bosne i Hercegovine

14. Pregled relevantnog domaće prava je dat u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* (citirano gore u tekstu, tačke 11.-18.). Posebno, Ustav Bosne i Hercegovine pravi razliku između „konstitutivnih naroda“ (osoba koje se izjašnjavaju kao Bošnjaci⁵, Hrvati⁶ i Srbi⁷) i „ostalih“ (pripadnici nacionalnih manjina i osobe koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici bilo koje određene grupe jer su u mješovitom braku ili potiču iz mješovitog braka ili iz drugih razloga). Relevantne odredbe Ustava Bosne i Hercegovine glase kako slijedi:

Član II/4

“Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi statusstatus.”

ali je naglasio da on ne može preduzimati bilo kakve druge radnje koje mogu biti u nadležnosti Gradskog vijeća.

³ Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, te Brčko distrikta.

4. „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br: 13/14, 8/15, 102/15, 104/16, 5/18, i 11/19.

5. Bošnjaci su se nazivali muslimanima do rata 1992-95. Pojam *Bošnjaci* treba razlikovati od pojma *Bosanci* koji se uobičajeno koristi za označavanje građana Bosne i Hercegovine bez obzira na njihovo etničko porijeklo.

6. Hrvati su etnička grupa čiji članovi mogu biti porijeklom iz Hrvatske ili drugih bivših republika Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije („SFRJ“), uključujući Bosnu i Hercegovinu. Izraz „Croat“ se obično na engleskom koristi (i kao imenica i kao pridjev) za označavanje pripadnika etničke grupe, bez obzira na njihovo državljanstvo; treba ga razlikovati od izraza „Croatian“, koji se obično odnosi na državljane Hrvatske.

7. Srbi su etnička grupa čiji članovi mogu biti porijeklom iz Srbije ili drugih bivših republika SFRJ, uključujući Bosnu i Hercegovinu. Izraz „Serb“ se obično na engleskom koristi (i kao imenica i kao pridjev) za označavanje pripadnika etničke grupe, bez obzira na njihovo državljanstvo; treba ga razlikovati od izraza „Serbian“, koji se obično odnosi na državljane Srbije.

Aneks I

(Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini)

“...

7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966. i 1989).⁴

...”

B. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

15. Relevantne odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08) glase:

Član II.A.2.

“(2) Svi građani uživaju:

...

(b) politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani.

...”

Član IV.A.

“...

(2) Odgovornosti grada obuhvataju: a) finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonima, b) zajedničku infrastrukturu, c) urbanističko planiranje, d) javni promet, e) druge nadležnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno koje prenesu općine.

...

(5) Gradsko vijeće: a) priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut grada, b) bira gradonačelnika, c) donosi budžet grada, d) donosi propise u izvršavanju prenesenih ovlaštenja i vrši druga ovlaštenja utvrđena statutom.

(6) Odgovornost gradonačelnika je: a) imenovanje i smjenjivanje gradskih funkcionera, b) provođenje gradske politike i izvršavanja gradskih propisa, c) osiguranje saradnje gradskih funkcionera sa obudsmenima, d) podnošenje izvještaja gradskom vijeću i javnosti o provođenju gradske politike..”

Član IV.C.

“...

(3) Organizacija Grada Mostara regulira se zakonom i Statutom Grada Mostara...

(4) Gradska područja su izborne jedinice. Statutom se određuje sastav Gradskog vijeća, a izborni postupak regulira se Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine i Statutom...”

C. Izborni zakon iz 2001. godine

16. Relevantne odredbe Izbornog zakona iz 2001. godine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16), koje su stupile na snagu 27. septembra 2001. godine, glase:

Član 1.4

„(1) Svaki državljanin Bosne i Hercegovine sa navršenih osamnaest (18) godina života ima pravo da glasa i da bude izabran (u daljnjem tekstu: biračko pravo), u skladu s odredbama ovog zakona.

(2) Da bi ostvario svoje biračko pravo, državljanin mora biti registriran kao birač, u skladu s ovim zakonom.“

Član 1.5

„(1) Svi državljani Bosne i Hercegovine, koji imaju biračko pravo, imaju pravo da se registriiraju i da glasaju lično u općini u kojoj imaju prebivalište.“

Član 19.1

„Ovim Zakonom se uređuje izbor vijećnika u Vijeće Grada Mostara (u daljem tekstu: Gradsko vijeće) ...“

17. Relevantne odredbe Izbornog zakona iz 2001. godine koje su proglašene neustavnim (vidi tačku 10. ove presude) glase kako slijedi:

Član 19.2

„(1) U sastav Gradskog vijeća ulazi 35 članova. Vijećnici u Gradskom vijeću se biraju u gradskoj izbornoj jedinici i izbornim jedinicama gradskog područja, na način utvrđen u članu 19.4 ovog Zakona.

...

(3) „Izborne jedinice gradskog područja“ u smislu stava (1) ovog člana su bivše gradske općine kako je to definirano članom 7. i 15. Statuta Grada Mostara.“

Član 19.4

“ ...

(2) Tri vijećnika se biraju iz svake od 6 izbornih jedinica gradskog područja.

(3) Izborna jedinica gradskog područja 1 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Sjever.

(4) Izborna jedinica gradskog područja 2 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Stari Grad.

(5) Izborna jedinica gradskog područja 3 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jugoistok.

(6) Izborna jedinica gradskog područja 4 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jug.

(7) Izborna jedinica gradskog područja 5 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Jugozapad.

(8) Izborna jedinica gradskog područja 6 sastoji se od bivše gradske općine Mostar Zapad.“

D. Statut Grada Mostara

18. Relevantne odredbe Statuta Grada Mostara („Službeni glasnik Grada Mostara“, broj 4/04), koje su stupile na snagu 15. marta 2004. godine, glase:

Član 13.

„Organi Grada su Gradsko vijeće i Gradonačelnik.“

Član 14.

„Gradsko vijeće Grada ... se sastoji od 35 vijećnika, koji se biraju na slobodnim, demokratskim i neposrednim izborima u skladu sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.“

Član 15.

„(1) Vijećnici u Gradskom vijeću se biraju u izbornim jedinicama.

(2) Izborne jedinice u Gradu su područje Grada i šest gradskih područja, kako je definisano u članovima 5. i 7. ovog Statuta i mapi priloženoj u Privremenom statutu objavljenom u „Gradskom službenom glasniku Grada Mostara“ od 20. februara 1996. godine ..., koja je sastavni dio ovog Statuta.“

Član 28.

„(1) Gradsko vijeće je najviši organ Grada i odgovorno je za sva pitanja koja su u njegovoj nadležnosti u skladu sa ustavima i zakonom.

(2) Gradsko vijeće nadzire upravu Grada, uključujući gradonačelnikov ured....“

Član 44.

„(1) Na mjesto gradonačelnika mogu biti izabrani samo vijećnici izabrani u Gradsko vijeće.

(2) Izbor gradonačelnika će se vršiti na prvoj sjednici Gradskog vijeća nakon izbora.

...“

19. Relevantna odredba Izbornog zakona iz 2001. godine koja je proglašena neustavnom (vidi tačku 10. ove presude) glasi kako slijedi:

Član 17.

„(1) U svakom gradskom području se biraju po tri (3) vijećnika. Preostalih sedamnaest (17) vijećnika se bira na području Grada kao jedne izborne jedinice (u daljem tekstu: Gradska lista).“

E. Praksa Ustavnog suda koja se odnosi na prelazne mjere

20. U svojoj odluci br. U-44/01 od 27. februara 2004. godine Ustavni sud je utvrdio da dio zakona koji reguliše imena gradova u Republici Srpskoj nije u skladu s Ustavom. Dana 22. septembra 2004. godine, nakon što navedeni entitet nije otklonio utvrđene neusklađenosti u predviđenom roku, Ustavni sud je odlučio da sporne odredbe prestaju važiti. U posebnoj odluci donesenoj istoga dana odlučio je da će, dok ne budu otklonjene neusklađenosti utvrđene njegovom odlukom od 27. februara 2004. godine, nazivi gradova koji su prestali da važe biti privremeno zamijenjeni novim nazivima koje će on odrediti.

III. RELEVANTNI MEĐUNARODNI DOKUMENTI

A. Ujedinjeni narodi

21. Član 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima („MPGPP“) glasi:

„Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 2. i bez nerazumnih ograničenja:

...

(b) bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;

...“

22. U svom Općem komentaru br. 25 o pravu na učešće u javnim poslovima, biračkim pravima i pravu na jednak pristup javnim službama, Komisija za ljudska prava Ujedinjenih naroda utvrdila je slijedeće:

“1. U članu 25. Pakta priznaje se i štiti pravo svakog građanina da učestvuje u obavljanju javnih poslova, pravo da glasa i pravo da bude biran, kao i pravo da mu bude dostupno učešće u radu javnih službi. Sve države, bez obzira na ustavno uređenje i oblik vlasti, dužne su prema Paktu da usvoje zakonske i druge mjere koje su neophodne da bi se građanima omogućilo uživanje navedenih prava. Član 25. predstavlja suštinu svake demokratske vlasti koja je zasnovana na pristanku građana i koja poštuje principe na kojima počiva Pakt.

...

9. Član 25. stav (b) sadrži specifične odredbe koje se odnose na pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova kao birači ili kandidati na izborima. Poštenu periodični izbori, u skladu sa stavom (b), od suštinskog su značaja za osiguranje odgovornosti predstavnika za vršenje zakonodavnih ili izvršnih ovlasti koje su im povjerene. Ovakvi izbori moraju da se održavaju u vremenskim intervalima koji nisu nesrazmjerno dugi i koji obezbjeđuju da vladavina vlasti sve vrijeme bude zasnovana na slobodno izraženoj volji birača. Prava i obaveze iz stava (b) treba da budu zakonom garantovani.

...

11. Države moraju preduzeti efikasne mjere kako bi osigurale da sve osobe koje imaju pravo glasa mogu da ostvare to pravo.“

23. Relevantni dio 54. izvještaja Visokog predstavnika u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda, predstavljen dana 6. novembra 2018. godine, glasi:

„Nadležne političke stranke nisu mogle postići dogovor o donošenju izmjena Izbornog zakona BiH koje bi omogućile održavanje lokalnih izbora u Gradu Mostaru, gdje nisu održani lokalni izbori od 2008. godine. Iako se Gradsko vijeće Mostara sastavljeno od devet parlamentarnih stranaka (SDA, HDZ BiH, HDZ 1990, SDP, SBB, DF, BPS, SNSD i SDS) sastalo devet puta u periodu od februara do juna [2018] povodom ovog pitanja i pronašlo dogovore u nekim oblastima, nije uspjelo postići konačni dogovor i nema daljnjih razgovora. I dalje pozivam stranke da pronađu kompromis kako bi građanima Mostara omogućile isto demokratsko pravo da biraju svoje lokalne čelnike kao i što ga uživaju građani u ostatku zemlje.“

24 Relevantni dio 55. izvještaja Visokog predstavnika u Vijeću sigurnosti Ujedinjenih naroda, predstavljen dana 8. maja 2019. godine, glasi:

„U izvještajnom razdoblju [od 16. 10. 2018. do 15. 04. 2019.] odgovorne političke stranke nisu imale razgovore radi postizanja sporazuma o donošenju izmjena Izbornog zakona BiH koje bi regulirale lokalne izbore u Gradu Mostaru, a razgovora uopće nije bilo od 2008. godine. Pozivam strane da pokrenu razgovore da konačno riješe to pitanje i omoguće građanima Mostara uživanje istog demokratskog prava da biraju svoje lokalne vođe kao i građani u ostatku zemlje.“

B. Vijeće Evrope

25. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u relevantnom dijelu glasi:

Preambula

„...“

Imajući u vidu da su lokalne vlasti jedan od osnovnih temelja svakog demokratskog režima;

..“

Član 3. – Pojam lokalne samouprave

„1. Lokalna samouprava podrazumijeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2. Ovo pravo lokalne vlasti vrše putem vijeća i skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnih izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, općeg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (vijeća i skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ova odredba ni na koji način ne utiče na pravo organiziranja zborova građana, referendum ili bilo kojeg drugog oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju – kada je to predviđeno zakonom.“

26. Relevantni dio Preporuke 399 (2017) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, koja je usvojena 30. marta 2017. godine nakon posmatranja lokalnih izbora održanih 2016. godine u Bosni i Hercegovini, glasi:

„7. ... [Kongres] je zabrinut zbog stanja lokalne demokratije u Gradu Mostaru, gdje 2. oktobra nisu održani izbori i poziva sve političke aktere da pronađu odgovarajuće i održivo rješenje za postojeći zastoj.“

27. Kao nastavak te preporuke, Kongres je također organizovao misiju u okviru svog postizbornog dijaloga s vlastima Bosne i Hercegovine, s fokusom na Grad Mostar. Dana 8. septembra 2017. godine objavio je Informativnu bilješku o toj misiji, čiji relevantni dio glasi:

„27. Aktualnu situaciju u Mostaru također treba sagledati u širem kontekstu sveukupnog političkog sukoba zbog promjena izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini. Potrebne izmjene Statuta Grada Mostara politizirane su kao dio šire političke rasprave koja posebno uključuje provedbu dviju presuda Evropskog suda za ljudska prava i nedavne Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

...

33. Kongres poziva sve aktere, posebno one koji učestvuju u međuagencijskoj radnoj grupi za izmjene izbornog zakonodavstva, da preuzmu mjere kako bi se osiguralo da usaglašene izmjene i dopune budu pravovremeno usvojene. Složenost cjelokupne situacije s obzirom na Izborni zakon ne bi se trebala koristiti kao izgovor da se ne predlažu tehnička poboljšanja izbornih procesa.

34. U skladu s tim, traži se od vlasti na svim nivoima da rade na održivom rješenju za obnovu lokalne demokratije u Gradu Mostaru. Posebno trebaju pregovarati o izmjenama Izbornog zakona i Statuta Grada, a prepreke za postizanje napretka u vezi s izmjenama Izbornog zakona ne smiju se koristiti kao izgovor da se ne nađe rješenje za Grad Mostar. U tom procesu treba u potpunosti i tačno uzeti u obzir interese stanovnika Mostara.“

28. Relevantni dio Rezolucije 2201 (2018) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, usvojene 24. januara 2018. godine, glasi:

„9. Skupština također poziva vlasti Bosne i Hercegovine da usvoje izmjene potrebne za provođenje odluka Ustavnog suda o izbornom sistemu Grada Mostara...“

10. Za Skupštinu je vrlo problematično da vlasti ne mogu obezbijediti političku volju potrebnu za okončanje situacije u kojoj građani Mostara već osam godina nisu bili u mogućnosti da koriste svoje pravo da biraju svoje predstavnike u Gradsko vijeće....“

16. Skupština je veoma zabrinuta zbog sve većeg nepoštivanja vladavine zakona u Bosni i Hercegovini i poziva nadležna tijela da se pridržavaju odluka Ustavnog suda ... koje su konačne i obvezujuće. Posebno žali zbog... dugotrajnog odlaganja Državnog parlamenta da provede odluku Ustavnog suda o Mostaru.“

C. Evropska unija

29. Relevantni dio Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji od 29. maja 2019. godine, glasi:

„Kada je riječ o lokalnim izborima, zbog nedostatka pravnog okvira građani Mostara ne mogu izabrati općinsko vijeće od 2008. godine.

...

Evropska komisija smatra da bi se pregovori za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji trebali otvoriti kada zemlja postigne potreban stepen usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno sa političkim kriterijima iz Kopenhagena kojima se zahtijeva stabilnost institucija koje naročito garantiraju demokratiju i vladavinu prava. Bosna i Hercegovina će morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir kako bi se osiguralo ispunjavanje sljedećih ključnih prioriteta:

Demokratija / Funkcionalnost

1. Osigurati da se izbori održe u skladu s evropskim standardima tako što će se provesti relevantne preporuke OSCE-a/ODIHR-a i Venecijanske komisije, osigurati transparentnost finansiranja političkih stranaka i održati lokalni izbori u Mostaru.

...“

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANA 1. PROTOKOLA BR. 12 UZ KONVENCIJU

30. Aplikantica je navela da nemogućnost da bira i bude birana na lokalnim izborima u Gradu Mostaru predstavlja diskriminaciju na osnovu njenog mjesta prebivališta. Pozvala se na član 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji glasi:

„1. Uživanje svih prava određenih zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Niko ne smije biti diskriminiran od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kao što su one navedene u stavu 1.“

A. Dopuštenost

1. Prigovori Vlade u pogledu dopuštenosti

31. Vlada je navela da je ova aplikacija *actio popularis* s obzirom na to da aplikantici nije direktno oduzeto pravo glasa kao rezultat specifične i pojedinačne mjere miješanja. Nadalje je tvrdila da aplikantica nije koristila nijedan domaći pravni lijek za navodno kršenje njenih prava, te da je stoga predmetna aplikacija nedopuštena prema članu 35. stav 1. Konvencije zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih sredstava.

32. Aplikantica je osporila te navode.

2. Ocjena Suda

(a) Spojivost *ratione personae*

33. Sud ponavlja da osoba, nevladina organizacija ili grupa pojedinaca, da bi mogla podnijeti aplikaciju na temelju člana 34. Konvencije, mora biti u mogućnosti tvrditi da je žrtva kršenja prava utvrđenih u Konvenciji. Da bi mogla tvrditi da je žrtva povrede, osoba mora biti direktno pogođena spornom mjerom. Stoga Konvencija ne predviđa podonošenje *actio popularis* za tumačenje prava koja su u njoj sadržana, niti dopušta pojedincima da se žale na odredbu domaćeg zakona samo zato što smatraju, a da ta odredba nema direktnog uticaja na njih, da je u suprotnosti sa Konvencijom. Međutim, osoba može tvrditi da zakon krši njena prava, u odsustvu pojedinačne izvršne mjere, ako pripada kategoriji ljudi koji su izloženi riziku da budu direktno pogođeni tim zakonom (vidi *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 13378/05, tačke 33-34, ESLJP 2008). Sud smatra da se isto primjenjuje i kada je vjerovatno da će nepostojanje zakona pogoditi određene kategorije ljudi.

34. U predmetnom slučaju nema spora među strankama da je aplikantica, kao članica političke stranke i predsjednica ogranka stranke u Mostaru (vidi tačku 5. ove presude), politički aktivna osoba. S obzirom na njeno aktivno sudjelovanje u javnom životu, bilo bi potpuno logično da ona zaista razmatra mogućnost glasanja i kandidovanja na izborima za Gradsko vijeće (vidi, *mutatis mutandis*, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [VV], br. 27996/06 i 34836/06, tačka 29., ESLJP 2009). Aplikantica, stoga, pripada grupi ljudi koja je direktno pogođena situacijom na koju se žali; prema tome, ona može tvrditi da je žrtva navodne diskriminacije.

35. Sud stoga odbija prigovor vlade po ovom osnovu.

(b) Iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava

36. Sud ponavlja da pravilo iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava iz člana 35. stava 1. Konvencije zahtijeva da aplikanti prvo iskoriste pravna sredstva koja pruža domaći pravni sistem, čime su države oslobođene obaveze da odgovaraju pred Evropskim sudom za svoja djela prije nego što su imale priliku da stvari isprave putem svog pravnog sistema. Ovo pravilo se temelji na pretpostavci da domaći sistem pruža efikasan pravni lijek za navodnu povredu. Na vladi koja tvrdi da nisu iscrpljena sva domaća pravna sredstva je teret dokazivanja da uvjeri Sud da je efikasan pravni lijek bio dostupan u teoriji i praksi u relevantno vrijeme; to znači da je pravni lijek bio dostupan, da je mogao osigurati pravnu zaštitu u pogledu pritužbi aplikanta i da je pružao razumne izgleda za uspjeh. Međutim, nakon što je teret dokazivanja zadovoljen, aplikant mora dokazati da je pravni lijek na koji se poziva vlada zapravo bio iscrpljen ili je iz nekog razloga neadekvatan i neefikasan u konkretnim okolnostima slučaja, ili da su

postojale posebne okolnosti koje ga oslobađaju ovog zahtjeva (vidi, između ostalih izvora, *Akdivar i drugi protiv Turske*, 16. septembar 1996, tačka 68, *Izveštaji o presudama i odlukama 1996-IV*; *Sejdović protiv Italije* [VV], br. 56581/00, tačka 46, ESLJP 2006-II; *Demopoulos i drugi protiv Turske* (odl.) [VV], br. 46113/99 i 7 drugih, tačke 69-70, ESLJP 2010; *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarni prigovor) [VV], br. 17153/11 i 29 drugih, tačke 69-77, 25. mart 2014.; i *Parrillo protiv Italije* [VV, br. 46470/11, tačka 87, ESLJP 2015).

37. Kada je riječ o pravnim sistemima koji pružaju ustavnu zaštitu za osnovna prava, kao što je slučaj u Bosni i Hercegovini, Sud podsjeća da je dužnost oštećene osobe da testira opseg te zaštite (vidi *Mirazović protiv Bosne i Hercegovine* (odl.), br. 13628/03, 16. maj 2006. godine, s dodatnim referencama).

38. Ipak, Sud želi naglasiti da se u primjeni tog pravila mora uzeti u obzir činjenica da se ono primjenjuje u kontekstu mehanizma za zaštitu ljudskih prava koji su ugovorne strane pristale uspostaviti. U skladu s tim, utvrdio je da se član 35. mora primjenjivati s određenom dozom fleksibilnosti i bez pretjeranog formalizma. Također je utvrdio da pravilo iscrpljivanja domaćih pravnih sredstava nije apsolutno niti se može automatski primijeniti; prilikom ispitivanja da li se to pravilo poštuje, od ključne je važnosti uzeti u obzir posebne okolnosti konkretnog slučaja. To između ostalog znači da Sud mora realno voditi računa ne samo o postojanju formalnih pravnih lijekova u pravnom sistemu dotične ugovorne strane, već i o općem pravnom i političkom kontekstu u kojem oni djeluju, kao i o ličnim okolnostima aplikanta (*Akdivar i drugi*, citirano gore u tekstu, tačka 69, i *Selmouni protiv Francuske* [VV], br. 25803/94, tačka 77, ESLJP 1999-V).

39. Vraćajući se predmetnom slučaju Sud primjećuje da aplikantica nije koristila ustavnu apelaciju prije nego što je podnijela aplikaciju. Međutim, s obzirom na činjenicu da domaće vlasti nisu izvršile odluku Ustavnog suda od 26. novembra 2010. godine (vidi tačke 9.-10. ove presude), ne može se reći da bi ustavna apelacija bila efikasna u njenom slučaju.

40. Stoga se mora odbiti i drugi prigovor vlade.

Zaključak

41. Sud primjećuje da aplikacija nije očigledno neosnovana u smislu člana 35., stav 3.(a) Konvencije. Sud također napominje da ona nije nedopuštena niti po bilo kojem drugom osnovu. Stoga se mora proglasiti dopuštenom.

Meritum

Navodi aplikantice

42. Aplikantica je ponovila svoju pritužbu. Nadalje, navela je da je legitimni cilj koji je vlada istaknula kao opravdanje za neizvršenje presude Ustavnog suda, odnosno uspostava provodivog i održivog mehanizma podjele vlasti, ozbiljno narušio kredibilitet pravosuđa, te da je nespojiv s načelom vladavine prava i općim ciljevima Konvencije. Čak i da je Sud prihvatio ovaj legitimni cilj, ne bi moglo postojati objektivno i razumno opravdanje za razliku u postupanju, jer ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja kojem se teži. Pozivajući se na *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije* (od 2. mart 1987. godine, tačka 52, Serija A br. 113) aplikantica tvrdi da je vladino nedjelovanje i namjerno neprovođenje presude do te mjere umanjilo prava o kojima je riječ da je narušena sama njihova suština i da su lišena svoje djelotvornosti.

Navodi vlade

43. Vlada je priznala da aplikantica ima pravo da glasa i da se kandiduje na lokalnim izborima u skladu sa domaćim zakonom, te također, da ispunjava opće uvjete za ostvarivanje tog prava. Citirajući *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ([VV], br. 42184/05, ESLJP 2010), također je priznala da prebivalište predstavlja jedan aspekt ličnog statusa u svrhu preispitivanja prema članu 14. Konvencije. Vlada je navela da bi taj zaključak također trebao biti primjenjiv i na član 1. Protokola br. 12. Konkretnu situaciju aplikantice treba cijeliti u odnosu na situaciju ostalih građana Bosne i Hercegovine koji su aktivno učestvovali na lokalnim izborima. U predmetnom slučaju postojalo je objektivno i razumno opravdanje za razliku u postupanju na osnovu mjesta prebivališta aplikantice.

44. Vlada tvrdi da legitimnost propusta da se izvrši odluka Ustavnog suda počiva na neophodnosti pronalaženja održivog, dugoročnog i efikasnog mehanizma podjele vlasti koji se temelji na načelima jednakosti i multietničnosti, kako bi se spriječilo da bilo koji konstitutivni narod ima većinsku kontrolu i dominaciju u Gradskom vijeću. Taj cilj je neophodan kako bi se osigurao mir i stabilnost u Mostaru, te predstavlja objektivno i razumno opravdanje usljed kojeg je došlo do određenog kašnjenja u izvršenju odluke Ustavnog suda. Prilikom ispitivanja legitimnosti tog cilja, Sud bi trebao uzeti u obzir složenost postupka izvršenja odluke Ustavnog suda, koji uključuje redefinisane granice novih izbornih jedinica u gradskom području, kao i složene političke odnose između dva najzastupljenija konstitutivna naroda u Mostaru, Bošnjaka i Hrvata, koji su još uvijek opterećeni ratnom prošlašću. S tim u vezi, vlada se pozvala na

nedavne presude Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju⁸ u kojem je šest bivših visokih dužnosnika „Hrvatske Republike Herceg-Bosne“, nepriznatog hrvatskog entiteta iz vremena rata, oglašeno krivim za zločine protiv čovječnosti, kršenja zakona i običaja rata i teške povrede Ženevskih konvencija počinjene protiv nehrvatskog stanovništva u periodu između 1992. i 1994. godine, posebno u gradu Mostaru.

Ocjena Suda

(a) Opći principi

45. Sud ponavlja da, iako član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju „prava i sloboda utvrđenih u Konvenciji“, član 1. Protokola br. 12 proširuje opseg zaštite na „svako pravo utvrđeno zakonom“. Na taj način uvodi se opća zabrana diskriminacije (vidi *Sejdić i Finci*, citirano gore u tekstu, tačka 53.).

46. Izraz „diskriminacija“ korišten u članu 14. također se koristi i u članu 1. Protokola br. 12. Sud ponavlja da je, bez obzira na razliku u području primjene tih odredaba, zamišljeno da značenje ovog termina u članu 1. Protokola br. 12 bude identično onome u članu 14. (vidi stav 18. Objasnjenja uz Protokol br. 12). Sud ne vidi razloga da odstupi od ustaljenog tumačenja „diskriminacije“ razvijenog u sudskoj praksi u vezi sa članom 14. prilikom primjene istog izraza prema članu 1. Protokola br. 12 (vidi *Sejdić i Finci*, citirano gore u tekstu, tačka 55, i *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 3681/06, tačka 27, 15. juli 2014).

47. Da bi se pokrenulo pitanje prema članu 14., mora postojati razlika u postupanju prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi *Molla Sali protiv Grčke* [VV], br. 20452/14, tačka 133, 19. decembar 2018., s dodatnim referencama, i *D.H. i drugi protiv Češke Republike* [VV], br. 57325/00, tačke 175, ESLJP 2007-IV). Međutim, samo razlika u postupanju na temelju neke lične karakteristike (ili „statusa“) po kojima se osobe ili grupe osoba razlikuju jedna od druge mogu pokrenuti primjenu ove odredbe. Riječi „drugi status“ u tekstu člana 14. uglavnom su dobile široko značenje (vidi *Khamtokhu i Aksenchik protiv Rusije* [VV], br. 60367/08 i 961/11, tačka 61, 24. januar 2017., i *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VV], br. 42184/05, tačka 70, ESLJP 2010), i njihovo tumačenje nije ograničeno na osobine koje su lične u smislu da su urođene ili svojstvene (vidi *Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7205/07, tačke 56-59, 13. juli 2010.). Sud je ranije potvrdio da „prebivalište

8. *Tužilaštvo protiv Jadranka Prlića, Brune Stojića, Slobodana Praljka, Milivoja Petkovića, Valentina Čorića i Berislava Pušića*, IT-04-74-T, presuda pretresnog vijeća, 29. maj 2013., i *Tužilaštvo protiv Jadranka Prlića, Brune Stojića, Slobodana Praljka, Milivoja Petkovića, Valentina Čorića i Berislava Pušića*, IT-04-74-A, presuda žalbenog vijeća, 29. novembar 2017.

predstavlja aspekt ličnog statusa u smislu člana 14.“ (vidi *Carson i drugi*, citirano gore u tekstu, tačke 70-71) te da može aktivirati zaštitu po tom članu.

48. Sud ponavlja da će se različito postupanje prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrati diskriminatornim samo ako nema objektivno i razumno opravdanje - drugim riječima, ako ne teži „legitimnom cilju“ ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja koji se nastojao postići“ (vidi, među mnogim izvorima, *Molla Sali*, citirano gore u tekstu, tačka 135, i *Andrejeva protiv Latvije* [VV], br. 55707/00, tačka 81, ESLJP 2009). Opseg polja slobodne procjene ugovorne strane će varirati u ovoj sferi, zavisno od okolnosti, predmeta i pozadine slučaja (ibid, tačka 82).

49. Što se tiče tereta dokazivanja u vezi sa članom 14. Konvencije, kao i u vezi sa članom 1. Protokola br. 12, Sud je utvrdio da nakon što aplikant dokaže razliku u postupanju, na vladi je da dokaže da je ona bila opravdana (vidi *Khamtokhu i Aksenchik*, citirano gore u tekstu, tačka 65; *Vallianatos i drugi protiv Grčke* [VV], br. 29381/09 i 32684/09, tačka 85, ESLJP 2013 (dijelovi); i *D.H. i dugi protiv Češke Republike*, citirano gore u tekstu, tačka 177).

50. Na kraju, Sud primjećuje da odgovornost države postoji i ako je diskriminacija na koju se aplikant žali proizišla iz propusta države da aplikantu u domaćem zakonu osigura prava utvrđena Konvencijom (vidi *Danilenkov i drugi protiv Rusije*, br. 67336/01, tačka 120, ESLJP 2009 (dijelovi)). Kada se ispituje ovo pitanje prema članu 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, takav propust države može se odnositi na „svako pravo utvrđeno zakonom“ (vidi tačku 45. ove presude).

(b) Primjena tih principa na predmetni slučaj

(i) Da li je aplikantica uživala pravo propisano zakonom

51. Sud primjećuje da vlada nije osporila da je aplikantica imala pravo utvrđeno zakonom, naime pravo glasa i kandidovanja na lokalnim izborima (vidi tačku 43. ove presude), i da zaista ispunjava opće uslove za uživanje tog prava (vidi tačke 15-16. ove presude). Sud ne vidi razloga za drugačiji zaključak.

(ii) Da li je postojala analogna ili relevantno slična situacija i razlika u postupanju

52. Takođe nije sporno da je aplikantica, kao osoba sa prebivalištem u Mostaru, bila u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji s osobom koja boravi u drugom dijelu Bosne i Hercegovine kada je riječ o uživanju prava glasa i kandidovanja na lokalnim izborima.

53. S tim u vezi treba naglasiti da ovaj slučaj ne uključuje regionalne razlike u postupanju - proistekle iz primjene različitih zakona zavisno od

geografske lokacije aplikanta - za koje je utvrđeno da se ne razmatraju u kontekstu ličnih svojstava (vidi, na primjer, *Magee protiv Ujedinjenog Kraljevstva* br. 28135/95, tačka 50, ESLJP 2000-VI). Naprotiv, predmet se radije odnosi na različitu primjenu istog zakonodavstva zavisnosti od prebivališta osobe (vidi, *mutatis mutandis*, *Carson i drugi*, citirano gore u tekstu, tačka 70).

54. Budući da se razlika u postupanju na koju se aplikantica žali zasniva na „drugom statusu“ u smislu utvrđene prakse Suda (vidi tačku 47. ove presude), aplikantica uživa zaštitu koju pruža član 1. Protokola br. 12

(iii) *Da li su vlasti preduzele dovoljne mjere da zaštite aplikanticu od navodnog diskriminatornog postupanja*

55. Sud prima na znanje argument Vlade da je kašnjenje u izvršenju odluke Ustavnog suda opravdano potrebom da se uspostavi dugoročni i učinkovit mehanizam podjele vlasti u Gradskom vijeću, kako bi se održao mir i olakšao dijalog između različitih naroda u Mostaru (vidi tačku 44. ove presude). Slično opravdanje već je razmatrano u kontekstu postojećih ustavnih odredbi koje su imale za cilj okončanje brutalnog sukoba obilježenog genocidom i „etničkim čišćenjem“, i bile neophodne za osiguranje mira (vidi *Sejdić i Finci*, citirano gore u tekstu, tačka 45; *Zornić*, citirano gore u tekstu, tačka 43; i *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, br. 41939/07, tačke 46-48, 9. juni 2016.). Sud je smatrao da neki od postojećih aranžmana o podjeli vlasti - koji daju posebna prava konstitutivnim narodima isključujući nacionalne manjine i osobe koje se nisu izjasnile kao pripadnici određene grupe - nisu u skladu s Konvencijom. Sud je također napomenuo da „nijedna odredba Konvencije ne traži potpuno napuštanje mehanizama podjele vlasti koji su svojstveni Bosni i Hercegovini i da možda još uvijek nije sazrilo vrijeme za politički sistem koji bi bio samo odraz principa vladavine većine“ (vidi *Sejdić i Finci*, citirano gore u tekstu, tačka 48). Međutim, dok se u prethodnim slučajevima Sud bavio postojećim zakonskim aranžmanima, u ovom slučaju postoji pravna praznina koja je onemogućila aplikantici da glasa i da se kandiduje na lokalnim izborima tokom dužeg vremenskog perioda.

56. U kontekstu člana 3. Protokola br. 1 Sud je utvrdio da glavna obaveza u pogledu prava na slobodne izbore nije suzdržavanje ili nemiješanje, kao što je slučaj sa većinom građanskih i političkih prava, već obaveza da država usvoji pozitivne mjere za „održavanje“ demokratskih izbora (vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, citirano gore u tekstu, tačka 50). Isti je stav usvojila i Komisija Ujedinjenih naroda za ljudska prava u kontekstu prava iz člana 25. MPGPP-a koja se u Bosni i Hercegovini primjenjuju na osnovu njihovog ustavnog statusa (vidi tačke 14. i 22. ove presude).

57. Sud primjećuje da su lokalni izbori u Mostaru posljednji put održani 2008. godine (vidi tačku 7. ove presude). Od 2012. godine gradom upravlja isključivo gradonačelnik koji ima „tehnički mandat“ i stoga ne uživa

potrebni demokratski legitimitet. Štaviše, on ne može vršiti sve funkcije lokalne uprave, koje stoga ostaju neizvršene (vidi tačke 12-13. gore). Ova situacija nije spojiva s pojmovima „djelotvorne političke demokratije“ i „vladavine zakona“ iz Preambule Konvencije. Nema sumnje da je demokratija temeljno obilježje evropskog javnog poretka (vidi *United Communist Party of Turkey i drugi protiv Turske*, 30. januar 1998, tačka 45, *Izveštaji 1998-I*), i da je pojam djelotvorne političke demokratije jednako primjenjiv na lokalnom kao i na državnom nivou, imajući u vidu obim odlučivanja koji je povjeren lokalnim vlastima (vidi tačke 15. i 18. ove presude), te blizinu lokalnog biračkog tijela politikama koje usvajaju njihovi lokalni političari (vidi, *mutatis mutandis, Ahmed i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2. septembar 1998., tačka 52, *Izveštaji 1998-VI*). U vezi s tim, Sud također primjećuje da se u Preambuli Evropske povelje o lokalnoj samoupravi Vijeća Evrope navodi da su „lokalne vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog režima“ i da lokalnu samoupravu trebaju vršiti vijeća ili skupštine sastavljene od slobodno izabраниh članova (vidi tačku 25. gore).

58. S obzirom na navedeno, Sud

59. Ukratko, Sud smatra da država nije ispunila svoje pozitivne obaveze na usvajanju mjera za održavanje demokratskih izbora u Mostaru. Stoga je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju.

PRIMJENA ČLANA 46. KONVENCIJE

60. Sud smatra primjerenim da predmetni slučaj razmotri na osnovu člana 46. Konvencije koji u relevantnom dijelu propisuje:

“1. Visoke ugovorne strane se obavezuju da će se povinovati konačnoj presudi Suda u svakom predmetu u kojem su stranke.

2. Konačna odluka Suda dostavlja se Komitetu ministara koji vrši nadzor nad njenim izvršenjem.”

61. Član 46. Konvencije, kako se tumači u svjetlu člana 1., nameće tuženoj državi pravnu obavezu da, pod nadzorom Komiteta ministara, provede odgovarajuće generalne i/ili individualne mjere kako bi aplikantu osigurala pravo za koje je Sud utvrdio da je povrijeđeno. Te se mjere moraju preduzeti i u odnosu na sve druge osobe koje se nalaze u istoj situaciji, naročito rješavanjem problema koji je doveo do utvrđenja Suda (vidi *Scozzari i Giunta protiv Italije* [VV], br. 39221/98 i 41963/98, tačka 249, ESLJP 2000-VIII; *Karanović protiv Bosne i Hercegovine*, br. 39462/03, tačka 28, 20. novembar 2007.; *Čolić i drugi protiv Bosne i Hercegovine*, br. 1218/07 i 14 drugih, tačka 17, 10. novembar 2009.; *Burdov protiv Rusije* (no. 2), no. 33509/04, tačka 125, ESLJP 2009; *Greens i M.T. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 60041/08 i 60054/08, tačka 106, ESLJP 2010 (dijelovi); i *Zornić*, citirano gore u tekstu, tačka 39).

62. U načelu nije na Sudu da odredi koje bi korektivne mjere mogle biti primjerene za ispunjavanje obaveza tužene države prema članu 46. Konvencije (vidi *Broniowski protiv Poljske* [VV], no. 31443/96, tačka 193, ESLJP 2004-V). Međutim, Sud primjećuje da je pritužba u ovom slučaju rezultat propusta tužene države da izvrši odluku Ustavnog suda i njegove naredbe (vidi gore navedene stavove 9-10 i 55). S tim u vezi, Sud ponavlja da bi neusvajanje konačne, obavezujuće sudske odluke moglo dovesti do situacije koja nije u skladu s načelom vladavine zakona koje načelo su se države ugovornice obavezale poštovati kada su ratifikovale Konvenciju (vidi *Ilgar Mammadov protiv Azerbejdžana* (postupak zbog povrede prava) [VV], br. 15172/13, tačka 215, 29. maj 2019.). Slijedom toga, uzimajući u obzir navedena razmatranja, kao i veliki broj potencijalnih aplikanata (vidi tačku 6. ove presude), te hitnu potrebu da se okonča sporna situacija (vidi tačku 57. ove presude), Sud smatra da tužena država mora, u roku od šest mjeseci od dana kada ova presuda postane konačna, izmijeniti Izborni zakon iz 2001. godine kako bi omogućila održavanje lokalnih izbora u Mostaru. Ako država to ne učini, Sud napominje da je Ustavni sud, prema domaćem zakonu i praksi (vidi tačku 20. ove presude), ovlašten da donese privremena pravila kao nužne prelazne mjere.

PRIMJENA ČLANA 41. KONVENCIJE

63. Član 41. Konvencije propisuje:

„Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije ili njenih Protokola, te ukoliko zakonodavstvo visoke ugovorne strane o kojoj je riječ omogućuje samo djelomično oštećenje, Sud će, po potrebi, odrediti pravičnu naknadu oštećenoj strani.“

A. Odšteta

64. Aplikantica je postavila zahtjev za naknadu novčanog iznos u visini 19.633 eura na ime materijalne štete, što predstavlja iznos koji bi dobila da je izabrana u Gradsko vijeće da su lokalni izbori održani 2012. i 2016. godine. Također je tražila 5.000 eura na ime nematerijalne štete.

65. Vlada je smatrala da su ovi zahtjevi neopravdani.

66. Sud ne vidi nikakvu uzročno-posljedičnu vezu između utvrđene povrede i navodne materijalne štete; on stoga odbija ovaj zahtjev. Što se tiče zahtjeva za naknadu nematerijalne štete, Sud smatra, u svjetlu svih okolnosti predmetnog slučaja, da utvrđenje o povredi samo po sebi predstavlja dovoljnu pravičnu naknadu (vidi, *mutatis mutandis*, *Sejdić i Finci*, citirano gore u tekstu, tačka 63, i *Pilav*, citirano gore u tekstu, tačka 54).

B. Troškovi i izdaci

67. Aplikantica je postavila zahtjev u visini 5.000 eura za naknadu troškova i izdataka postupka pred Sudom.

68. Vlada je smatrala da je ovaj zahtjev previsok.

69. U skladu sa praksom Suda, aplikant ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno i nužno nastali i da su razumni po svom iznosu. U ovom slučaju, imajući u vidu dokumente koji su u njegovom posjedu i gore navedene kriterije, Sud smatra da je opravdano aplikantici dodijeliti traženi iznos, uvećan za svaki porez koji bi aplikantici mogao biti zaračunat na taj iznos.

C. Zatezna kamata

70. Sud smatra primjerenim da se zatezna kamata zasniva na najnižoj kreditnoj stopi Evropske centralne banke uvećanoj za tri postotna boda.

IZ NAVEDENIH RAZLOGA, SUD JEDNOGLASNO

1. *Proglašava* aplikaciju dopuštenom;
2. *Utvrđuje* da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju;
3. *Presuđuje* da utvrđenje o povredi samo po sebi predstavlja dovoljnu pravičnu naknadu nematerijalne štete koju je aplikantica pretrpjela;
4. *Presuđuje*
 - (a) da tužena država ima platiti aplikantici, u roku od tri mjeseca od dana kad presuda postane konačna u skladu s članom 44. stav 2. Konvencije, 5.000 eura (pet hiljada eura), kao i svaki porez koji bi aplikantici mogao biti zaračunat na taj iznos, na ime troškova i izdataka, pretvoreno u valutu tužene države prema kursu važećem na dan izmirenja;
 - (b) da će se od isteka navedenog roka od tri mjeseca do izmirenja obračunavati obična kamata na navedeni iznos po stopi jednakoj najnižoj kreditnoj stopi Evropske centralne banke tokom perioda kašnjenja, uvećanoj za tri postotna boda;
5. *Odbija* preostali dio zahtjeva aplikantice za pravičnu naknadu.

Sačinjeno na engleskom jeziku i objavljeno u pisanom obliku dana 29. oktobra 2019. godine, u skladu s pravilom 77. stav 2. i 3. Pravila Suda.

Andrea Tamietti
zamjenik registrara

Jon Fridrik Kjølbro
predsjednik

© *prevod presude osiguralo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine*
Pravna redakтура: Ured zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava