



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

VELIKO VIJEĆE

PREDMET KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

(Aplikacija br. 43651/22)

PRESUDA

Pravilo 35 Poslovnika Suda • Zastupanje strana ugovornica • Aplikantu onemogućeno osporavanje ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika tužene Vlade da istu predstavljaju pred Sudom • Argumenti aplikanta se ne zasnivaju na novim događanjima, već su retroaktivne prirode i jednako su bili primjenjivi tokom postupka pred Vijećem • Sumnje ili prigovori u pogledu statusa pojedinca da djeluje kao zastupnik Vlade pred Sudom treba iznijeti *in limine litis*, u mjeri u kojoj to okolnosti dopuštaju • Principi pravne sigurnosti i stabilnosti, proceduralne ekonomičnosti i valjanog provođenja pravde • Nije bilo službenih odluka Vijeća ministara ili bilo kojih drugih nadležnih državnih organa o povlačenju zahtjeva za upućivanje predmetnog slučaja Velikom vijeću ili ovlasti aktuelnih vršitelja dužnosti zastupnika • Veliko vijeće i njegov panel zaprimili valjan zahtjev od strane vršitelja dužnosti zastupnika koji su imali ovlasti za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta pred Veliko vijeće • Tužena država valjano zastupana • Svaka stvarna proceduralna nepravilnost koja se odnosi na status vršitelja dužnosti zastupnika prema domaćem zakonu ostaje interno pitanje koje se treba riješiti u okviru domaćeg pravnog sistema

Član 35. stav 3. (a) • Vrlo neprihvatljivo ponašanje aplikanta tokom postupka pred Velikom vijećem predstavljalo je zloupotrebu prava na podnošenje aplikacije • Nepotkrijepljene optužbe i uvredljive primjedbe direktno usmjerene na tadašnju predsjednicu Suda, a indirektno na članove odbora Velikog vijeća, prešle granice legitimne kritike i predstavljale neopravdane napade • Izjave usmjerene protiv vršitelja dužnosti zastupnika Vlade i visokog predstavnika predstavljale su neopravdane lične napade i zlonamjerne optužbe • Informacije koje je aplikant naveo o svojoj etničkoj pripadnosti na svojoj profilnoj stranici na službenoj web-stranici Gradskog vijeća Sarajeva smatrale su se obmanjujućima u odnosu na pitanje potencijalno relevantno za predmet

Član 34 • Član 14 (+ Član 3. Protokola br. 1) • Član 1. Protokola br. 12 • Nepostojanje statusa žrtve u pogledu pritužbi na diskriminaciju koje se odnose na

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

nemogućnost glasanja za kandidate po vlastitom izboru, zbog kombinacije etničkih i teritorijalnih zahtjeva koji reguliraju zakonodavne i predsjedničke izbore na državnom nivou • Napravljena razlika između aktivnog i pasivnog aspekta prava glasa • Predmet se razlikuje od predmeta *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], budući da su sporna pravila osporena sa stanovišta birača u kontekstu ostvarivanja “aktivnog” prava glasa, a ne “pasivnog” aspekta tog prava • Utvrđivanje statusa žrtve birača zahtijevalo je dovoljno direktnu vezu između njih i navodne štete koju su pretrpjeli u svojstvu birača zbog spornih pravila • Pritužbe usmjerene na postizanje promjene ustavne i izborne strukture tužene države na općenit način, predstavljaju apstraktnu kritiku “stanja prava” koja ima prirodu *actio popularis*.

Pripremio Sekretarijat. Nije obavezujuće za Sud.

STRASBOURG

25. juni 2025.

Ova presuda je konačna ali može biti podvrgnuta redakcijskim izmjenama.

SADRŽAJ

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| POSTUPAK | 4 |
| UVOD | 8 |
| ČINJENICE | 10 |
| I. POZADINA SLUČAJA..... | 10 |
| II. OKOLNOSTI SLUČAJA | 12 |
| A. Situacija aplikanta | 12 |
| B. Razvoj događaja nakon donošenja presude Vijeća..... | 13 |
| 1. Podnesci u vezi sa medijskim izvještavanjem o presudi Vijeća | 13 |
| 2. Podnesci u vezi sa etničkom pripadnosti aplikanta | 14 |
| RELEVANTNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA | 16 |
| I. DOMAĆE PRAVO I PRAKSA | 16 |
| A. Državni ustav (Aneks 4 Daytonskog sporazuma)..... | 16 |
| B. Izborni zakon | 21 |
| C. Opis relevantnog domaćeg prava koje se odnosi na entitete | 23 |
| 1. Federacija Bosne i Hercegovine | 24 |
| 2. Republika Srpska | 24 |
| D. Relevantni pravni okvir i praksa kojim se uređuje zastupnik Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom..... | 25 |
| 1. Domaće pravo i praksa | 25 |
| 2. Obavijesti Sudu vezane za zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom tokom relevantnog perioda | 28 |
| II. MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA | 29 |
| A. Međunarodno pravo i praksa koji se odnose na materijalno-pravna pitanja pred sudom | 29 |
| 1. Ujedinjeni narodi..... | 29 |
| 2. Vijeće Evrope..... | 30 |
| (a) Parlamentarna skupština | 30 |
| (b) Komitet ministara | 31 |
| (c) Komesar za ljudska prava | 32 |
| (d) Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija)..... | 33 |
| (i) Materijal koji se odnosi na Bosnu i Hercegovinu | 33 |
| (ii) Ostali relevantni materijali..... | 35 |
| (e) Kongres lokalnih i regionalnih vlasti..... | 36 |
| (f) Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije | 36 |
| (g) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina | 37 |
| 3. Evropska unija | 37 |
| B. Međunarodno pravo i praksa u vezi sa pitanjem zastupanja države pred drugim međunarodnim sudovima..... | 39 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PRAVO | 40 |
| I. PRELIMINARNA PITANJA | 41 |
| A. Ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika da zastupaju tuženu Vladu pred Sudom | 41 |
| 1. Podnesci podneseni prije upućivanja predmeta Velikom vijeću.... | 42 |
| 2. Podnesci podneseni nakon upućivanja predmeta Velikom vijeću | 45 |
| (a) Aplikant | 45 |
| (b) Vlada | 47 |
| 3. Ocjena Suda..... | 48 |
| B. Nadležnost Suda za razmatranje konkretne aplikacije | 50 |
| C. Opseg predmeta pred Velikim vijećem | 52 |
| II. PRELIMINARNI PRIGOVORI VLADE | 54 |
| A. Zloupotreba prava na pojedinačnu aplikaciju..... | 54 |
| 1. Podnesci strana pred Velikim vijećem | 54 |
| (a) Vlada | 54 |
| (b) Aplikant | 57 |
| (c) Treće strane | 58 |
| 2. Ocjena Suda | 58 |
| B. Status žrtve aplikanta i primjenjivost relevantnih odredbi Konvencije i njenih protokola..... | 62 |
| 1. Podnesci strana pred Velikim vijećem | 62 |
| (a) Vlada | 62 |
| (b) Aplikant | 65 |
| (c) Treće strane..... | 69 |
| 2. Ocjena Suda..... | 70 |
| (a) Opći principi | 71 |
| (i) Status žrtve..... | 71 |
| (ii) Primjenjivost relevantnih odredbi Konvencije i njenih protokola (kompatibilnost ratione materiae)..... | 77 |
| (b) Primjena tih principa na predmetni slučaj | 78 |
| (i) Preliminarne napomene vezane za prirodu i sadržaj aplikantovih pritužbi na diskriminaciju | 78 |
| (ii) Status žrtve u odnosu na pritužbe u vezi sa izborima za Dom naroda..... | 83 |
| (iii) Status žrtve u odnosu na pritužbe u vezi sa izborima za Predsjedništvo | 90 |
| (iv) Zaključak..... | 91 |
| C. Preostali preliminarni prigovor | 92 |
| DISPOZITIV..... | 92 |
| SAGLASNO MIŠLJENJE SUDIJE PAVLIJA..... | 95 |

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| ZAJEDNIČKA IZJAVA O DJELIMIČNOM NESLAGANJU SUDIJA BÁRDSENA, CHANTURIAE, YÜKSELA I SCHEMBRI ORLANDA ... | 96 |
| IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJE VEHAHOVIĆA | 97 |

U predmetu Kovačević protiv Bosne i Hercegovine,

Evropski sud za ljudska prava, zasjedajući kao Veliko vijeće u sastavu:

Mattias Guyomar, *predsjednik*,
Arnfinn Bårdsen,
Ivana Jelić,
Lado Chanturia,
Ioannis Ktistakis,
Faris Vehabović,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Alena Poláčková,
Gilberto Felici,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Saadet Yüksel,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Peeter Roosma,
Davor Derenčinović,
Mykola Gnatovskyy, *sudije*,

i Marialena Tsirli, *registrar*,

nakon vijećanja održanog na zatvorenoj sjednici 20. novembra 2024. i 25. juna 2025.,

donosi sljedeću presudu, usvojenu na posljednje pomenuti datum:

POSTUPAK

1. Postupak u ovom predmetu pokrenut je aplikacijom (br. 43651/22) protiv Bosne i Hercegovine podnesenom Sudu prema članu 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija“) od strane dvojnog državljanina Bosne i Hercegovine i Hrvatske, gospodina Slavena Kovačevića („aplikant“), 30. avgusta 2022.
2. Dana 6. juna 2024. aplikantu je odlukom tadašnjeg potpredsjednika Suda dopušteno da sam iznese svoj slučaj (pravilo 71. stav 1. i pravilo 36. stavovi 2. i 3. Poslovnika Suda). Vladu Bosne i Hercegovine („Vlada“) zastupala je njena vršiteljica dužnosti zastupnice, gđa Monika Mijić.
3. Aplikant se žalio da je bio diskriminiran u ostvarivanju svog (aktivnog) prava glasa jer mu je bilo uskraćena mogućnost da glasa za kandidate po vlastitom izboru zbog kombinacije etničkih i teritorijalnih zahtjeva koji uređuju izbore za oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. U svom obrascu aplikacije od 30. avgusta 2022. aplikant se pozvao na član 14. Konvencije, u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, u pogledu svojih pritužbi koje se odnose na izbore za oba doma Parlamentarne skupštine, iako se tokom postupka pred Vijećem pozvao i na član 1. Protokola br. 12 u vezi sa tim pritužbama. Što se tiče njegovih pritužbi u vezi sa izborima za Predsjedništvo, aplikant se pozvao na član 1. Protokola br. 12. Također je iznio pritužbe na osnovu članova 13. i 17. Konvencije.

4. Aplikacija je dodijeljena Četvrtom odjelu Suda (pravilo 52. stav 1. Poslovnika Suda). Dana 27. oktobra 2022. Vladi je dostavljena obavijest o aplikaciji.

5. Dana 29. avgusta 2023. Vijeće Četvrtog odjela koje su činili sudije Gabriele Kucsko-Stadlmayer, predsjednica, Tim Eicke, Faris Vehabović, Iulia Antoanella Motoc, Armen Harutyunyan, Ana Maria Guerra Martins i Anne Louise Bormann, sudije, te registrar Odjela Andrea Tamietti, donijelo je presudu u ovom predmetu, koja je usvojena 20. juna 2023. („presuda Vijeća“). Vijeće je, sa šest glasova prema jednom, utvrdilo da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 zbog etničkih i teritorijalnih kriterija primjenjivih na sastav Doma naroda Bosne i Hercegovine (drugog zakonodavnog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u daljnjem tekstu „Dom naroda“ ili „državni Dom naroda“ kada je potrebno da se napravi razlika između istog i Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine) i Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Također je, sa šest glasova prema jednom, utvrdilo da nema potrebe ispitivati dopuštenost ni meritum pritužbe u pogledu sastava Doma naroda sa stajališta člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1. Vijeće je nadalje jednoglasno proglasilo nedopuštenim ostatak aplikantovih pritužbi na osnovu člana 3. Protokola br. 1 samostalno i/ili u vezi sa članom 14. Konvencije – koje su se odnosile, u pogledu Doma naroda, na nepostojanje neposrednih izbora za taj drugi zakonodavni dom a, u pogledu Zastupničkog doma Bosne i Hercegovine (prvog zakonodavnog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, u daljnjem tekstu „Zastupnički dom“), na izbor nekih članova sa kompenzacijskih lista i na podjelu državnog teritorija na izborne jedinice u svrhe izbora za taj prvi dom. Aplikantove pritužbe na osnovu članova 13. i 17. Konvencije su također jednoglasno proglašene nedopuštenim. Izdvojeno mišljenje sutkinje Kucsko-Stadlmayer priloženo je uz presudu.

6. Dopisom od 19. septembra 2023., koji je Sud zaprimio 20. septembra 2023., vršitelji dužnosti zastupnika Vlade zatražili su upućivanje predmeta Velikom vijeću u skladu sa članom 43. Konvencije.

7. Dana 11. decembra 2023. panel Velikog vijeća, konstituiran u skladu sa pravilom 24. stav 5. se sastao. Odlučio je, na osnovu materijala koji mu je predložen, da odgodi ispitivanje zahtjeva za upućivanje predmeta Velikom vijeću u ovom predmetu i da zatraži od Vlade da naznači da li potvrđuju zahtjev od 19. septembra 2023. za upućivanje predmeta Velikom vijeću. Nakon što su vršitelji dužnosti zastupnika Vlade dostavili potvrdu 14. decembra 2023. panel Velikog vijeća je odobrio zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću. Dodatne informacije o postupku pred panelom Velikog vijeća navedene su u tačkama 80.-91. u nastavku.

8. Sastav Velikog vijeća je određen u skladu sa odredbama člana 26. stavovi 4. i 5. Konvencije i pravila 24.

9. Dana 5. januara 2024. aplikant je zatražio izuzeće tadašnje predsjednice Velikog vijeća, odnosno sutkinje Síofre O’Leary, iz postupka pred Velikim vijećem na temelju pravila 28. stavovi 2. (e) i 4. Aplikant se u svom zahtjevu pozvao na više osnova. Prvo je prigovorio predsjednici, koja je također predsjedavala panelom Velikog vijeća, što je dopustila da zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću ide u daljnju proceduru unatoč jasnim dokazima koji su, po njegovom mišljenju, pokazali da su isti podnijele neovlaštene osobe (vidi tačke 81.-91. u nastavku za daljnje informacije o argumentima aplikanta u tom pogledu). U tom pogledu tvrdio je da predsjednica nije prosljedila članovima panela dokaze dostavljene Sudu kao potvrdu o nedostatku ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika, te da je također koristila svoj položaj kako bi izvršila pritisak na ili ubjedila članove panela da odobre zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću, insinuirajući da je možda ponudila pogodnosti ili privilegije tim sudijama zauzvrat. Po mišljenju aplikanta, vođenje postupka pred panelom je ukazivalo na “namjeru predsjednice da uradi sve što je u njenoj moći kako bi derogirala, učinila nevažećom i u konačnici ukinula“ presudu Vijeća u ovom predmetu, što je, kako je sugerirao, moglo proizaći iz „nekih drugih političkih i ličnih interesa koji nisu pravne prirode niti su u skladu sa Poslovníkom Suda i Konvencijom“. Također je prigovorio predsjednici zbog navodnog čestog održavanja službenih sastanaka sa hrvatskim vlastima, za koje je tvrdio da

imaju politički interes u odluci Suda, te zbog pokazivanja nevoljkosti da se sastane sa zvaničnicima iz Bosne i Hercegovine. Nakon vijećanja u skladu sa postupkom utvrđenim u pravilu 28. stava 3., Veliko vijeće je 30. januara 2024. odlučilo da odbije zahtjev aplikanta za izuzeće.

10. 8. februara 2024. vršiteljica dužnosti zastupnice Vlade zatražila je izuzeće sudije izabranog u ime Bosne i Hercegovine, sudije Farisa Vehabovića, iz postupka u ovom predmetu u skladu sa pravilom 28. stavovi 2. (d) i (e) i 4., zbog navodnog nedostatka njegove neovisnosti i nepristrasnosti. Slijedeći postupak propisan pravilom 28. stav 3., Veliko vijeće je 19. marta 2024. odlučilo da odbije zahtjev za izuzeće koji je podnijela vršiteljica dužnosti zastupnice Vlade.

11. Dana 16. septembra 2024. tadašnja predsjednica Velikog vijeća odobrila je visokom predstavniku za Bosnu i Hercegovinu („visoki predstavnik”) da intervenira u pisanom postupku i učestvuje na raspravi pred Velikim vijećem (član 36. stav 2. Konvencije, pravilo 71. stav 1. i pravilo 44. stav 3.). Budući da aplikant također ima hrvatsko državljanstvo, 23. oktobra 2024. Vlada Hrvatske izrazila je namjeru da iskoristi svoje pravo učestvovanja u pisanom i usmenom postupku pred Velikim vijećem kao treća strana (član 36. stav 1. Konvencije i pravilo 44. stav 1.).

12. I aplikant i Vlada podnijeli su podnesak 7. juna 2024. (pravilo 59. stav 1.). Osim toga, podnesci trećih strana zaprimljeni su od visokog predstavnika i Vlade Hrvatske, 7. oktobra odnosno 8. novembra 2024.

13. Javna rasprava održana je u zgradi za ljudska prava u Strasbourgu 20. novembra 2024.

Pred Sudom su se pojavili:

(a) *za Vladu*

Gđa M. MIJIĆ,
G-din D. BUNOZA,
G-din V. ŠKOBIĆ,

G-din M. BUKEJLOVIĆ,
Gđa L. MIJOVIĆ,

*v.d. Zastupnice Vlade,
Ministar pravde Bosne i Hercegovine,
Ministar pravde Federacije
Bosne i Hercegovine,
Ministar pravde Republike Srpske,
Savjetnica;*

(b) *za aplikanta*

G-din S. KOVAČEVIĆ,

Aplikant,

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

G-din J. MARKO,
Gđa A. ZORNIĆ,

Pravni zastupnici;

(c) *za hrvatsku Vladu*

Gđa S. STAŽNIK,
Gđa A. PATINIOTIS,
G-din I. PEPIC,
G-din M. OČURŠČAK,

Zastupnica,

Savjetnici;

(d) *za visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu*

G-din T. OTTY, KC,
G-din E. D'AOUST,
G-din J. LEON DIAZ,

Pravni zastupnik,

Zastupnici.

Sud je saslušao izlaganja aplikanta, gospodina Marka, gospođe Zornić, gospođe Mijić, gospođe Stažnik i gospodina Ottyja KC, kao i odgovore aplikanta, gospodina Marka, gospođe Mijić, gospođe Mijović, gospođe Stažnik i gospodina Ottyja KC na pitanja koja je postavio Sud.

14. Nakon rasprave, predsjednik Velikog vijeća, Marko Bošnjak, povukao se iz predmeta nakon okončanja svog mandata u Sudu. Kao predsjednika Velikog vijeća zamijenio ga je Mattias Guyomar, a kao člana sastava istog zamijenio ga je prvi zamjenski sudija, Mykola Gnatovskyy (pravilo 24. stav 3.).

UVOD

15. Predmetni slučaj odnosi se na navodnu diskriminaciju aplikanta, zbog etničkih i teritorijalnih zahtjeva koji uređuju izbore u Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, koji su ga navodno spriječili da glasa za kandidate po vlastitom izboru na zakonodavnim i predsjedničkim izborima na državnom nivou. Aplikant se u početku pozvao na član 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 Konvencije u pogledu njegovih pritužbi koje se odnose na Dom naroda, ali u naknadnim fazama postupka pred Sudom pozvao se i na član 1. Protokola br. 12 u vezi sa tim pritužbama (vidi tačku 3. gore). Što se tiče njegovih pritužbi koje se odnose na Predsjedništvo, aplikant se pozvao na član 1. Protokola br. 12.

16. Sud napominje da su ustavna i izborna pravila koja uređuju izbore za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (vidi tačke 36. i 37. dole u nastavku) bila predmet njegovog ispitivanja u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* ([Vv], br. 27996/06 i 34836/06, tačke 38.-56., ECHR 2009). Taj se predmet odnosio na nemogućnost aplikanata, koji su bili romskog odnosno jevrejskog porijekla, da se kandidiraju na izborima za ta državna tijela na osnovu toga što nisu pripadali „konstitutivnom narodu“ (vidi tačku 20. dole za definiciju „konstitutivnih naroda“). Sud je utvrdio da nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo nije imala objektivno i razumno opravdanje te je stoga prekršila član 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, odnosno član 1. Protokola br. 12 (vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačke 50. i 56.). Nalazi Suda u toj presudi su naknadno ponovljeni u nizu predmeta koji su pokretali slična pitanja nemogućnosti kandidiranja na izborima za predmetna državna tijela, zbog upornog propusta vlasti tužene države da uvedu mjere za otklanjanje utvrđenih nedostataka (vidi *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 3681/06, tačke 26.-43., 15. juli 2014.; *Šlaku protiv Bosne i Hercegovine* [Odbor], br. 56666/12, tačke 24.-34., 26. maj 2016.; *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, br. 41939/07, tačke 38.-50., 9. juni 2016.; i *Pudarić protiv Bosne i Hercegovine* [Odbor], br. 55799/18, tačke 25.-29., 8. decembar 2020., u daljnjem tekstu „grupa predmeta *Sejdić i Finci*“). Ovi predmeti su još uvijek pod nadzorom Komiteta ministara do izvršenja predmetnih presuda (vidi tačke 59.-61. dole).

17. Tvrdnje aplikanta o diskriminaciji u ovom predmetu temelje se na istim ustavnim i izbornim pravilima kao i ona koja je Sud ispitivao u gore navedenoj grupi predmeta *Sejdić i Finci*. Međutim, slučaj aplikanta se razlikuje od tih ranijih slučajeva po tome što osporava navodno diskriminatorni učinak osporenih pravila ne sa stajališta prava na kandidiranje na izborima – odnosno takozvanog „pasivnog“ aspekta prava glasa zaštićenog članom 3. Protokola br. 1 – već sa stajališta birača u ostvarivanju takozvanog „aktivnog“ prava glasa.

ČINJENICE

I. POZADINA SLUČAJA

18. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine („Daytonski sporazum“), kojim je okončan sukob koji je u Bosni i Hercegovini bjesnio gotovo četiri godine, bio je kulminacija nekih četrdeset četiri mjeseca povremenih pregovora pod pokroviteljstvom Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji i Kontakt grupe. Sporazum je parafiran u zračnoj bazi Wright-Patterson u blizini Daytona (Sjedinjene Američke Države) 21. novembra 1995., potpisan u Parizu 14. decembra 1995. i stupio je na snagu tog istog dana. Sporazum sadrži jedanaest članova koji uglavnom utvrđuju obaveze tri ugovorne države (tadašnje Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i tadašnje Savezne Republike Jugoslavije) da „pozdrave i podrže“ te „u potpunosti poštuju i promoviraju ispunjenje obaveza“ preuzetih u njegovim aneksima (vidi *Berić i drugi protiv Bosne i Hercegovine* (odl.), br. 36357/04 i 25 drugih, tačka 10., 16. oktobar 2007.). Suština obaveza je sadržana u dvanaest aneksa. Ustav Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: „Ustav“ ili „državni Ustav“ kada je potrebno razlikovati ga od entitetskih ustava) predstavlja Aneks 4 Daytonskog sporazuma (vidi tačku 36. dole u nastavku).

19. Ustav koji je tako uspostavljen Daytonskim sporazumom potvrdio je kontinuitet pravnog postojanja Bosne i Hercegovine kao države, istovremeno mijenjajući njenu unutarnju strukturu. Prema relevantnim odredbama Ustava, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (također se naziva „Federacija“) i Republike Srpske (vidi član I. stav 3. Ustava) – te Distrikta Brčko u zajedničkom vlasništvu (kondominiju) dva entiteta.

20. U Preambuli Ustava Bošnjaci, Hrvati i Srbi opisani su kao „konstitutivni narodi“ (vidi tačku 36. u nastavku dole). Napravljena je razlika između ovih „konstitutivnih naroda“ i „Ostalih“ (pripadnika etničkih manjina i osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici bilo koje konkretne grupe zbog mješovitih brakova, mješovitog porijekla roditelja ili drugih razloga). Prema informacijama koje je dostavila Vlada, raspodjela stanovništva među „konstitutivnim narodima“ i „Ostalima“ zabilježena je na sljedeći način u popisima stanovništva provedenima 1991. i 2013.:

| | Bosna i Hercegovina | | Federacija Bosne i Hercegovine | | Republika Srpska | |
|-------------------------|---------------------|-------|--------------------------------|------|------------------|------|
| | 1991 | 2013 | 1991 | 2013 | 1991 | 2013 |
| Ukupno (milioni) | 4,38 | 3,53 | 2,7 | 2,22 | 1,6 | 1,23 |
| Bošnjaci (%) | 43,47 | 50,01 | 52,3 | 70,4 | 28 | 14 |
| Hrvati (%) | 17,38 | 15,4 | 21,9 | 22,4 | 9,2 | 2,4 |
| Srbi (%) | 31,21 | 30,8 | 17,6 | 2,5 | 55,5 | 81,5 |
| Ostali (%) | 7,94 | 3,7 | 8,2 | 4,6 | 7,3 | 2,1 |

21. Zaštita interesa „konstitutivnih naroda” se osigurava na državnom nivou putem niza ustavnih odredbi koje uključuju aranžmane podjele vlasti koji su bili osmišljeni da okončaju sukob i koji onemogućuju donošenje odluka protiv volje predstavnika bilo kojeg „konstitutivnog naroda” (vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačke 7. i 45.). U tom pogledu, Ustav predviđa dvodomni parlamentarni sistem (sa Domom naroda – drugim domom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine – koji se sastoji od pet Bošnjaka i pet Hrvata iz Federacije i pet Srba iz Republike Srpske), kolektivnog šefa države – Predsjedništvo – koje čine tri člana (Bošnjak i Hrvat koji se biraju iz Federacije te Srbin koji se bira iz Republike Srpske), kao i veto na pitanja vitalnog interesa te entitetski veto i u Domu naroda i u Predsjedništvu (vidi članove IV. i V. Ustava, navedene u tački 36. u nastavku; za daljnje informacije o pozadini ovih odredbi vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačke 13. i 14.).

22. U skladu sa relevantnim ustavnim odredbama, iako se etnički zahtjevi ne primjenjuju na izbore za Zastupnički dom, samo osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici „konstitutivnih naroda” imaju pravo da se kandidiraju na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo. Relevantne odredbe domaćeg zakona koje se odnose na postupak izbora za Dom naroda i Predsjedništvo su navedene su u tačkama 36. i 37. u nastavku dole (vidi, posebno, član IV. stav

1. i član V. stav 1. Ustava odnosno članove 9.12. i 9.12a i član 8.1. Izbornog zakona).

23. Posljednji zakonodavni i predsjednički izbori na državnom nivou su održani 2. oktobra 2022.

II. OKOLNOSTI SLUČAJA

A. Situacija aplikanta

24. Aplikant, koji je rođen 1972. godine, stanovnik je Sarajevskog kantona, koji se nalazi u Federaciji. On je politolog i, prema informacijama iz spisa predmeta, politički savjetnik člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, odnosno gospodina Željka Komšića¹. Aplikant nije dostavio nikakve informacije u postupku pred Sudom u pogledu svoje etničke pripadnosti, koju smatra “irelevantnom” za potrebe svog predmeta (vidi tačke 31.–35. dole u vezi sa podnescima strana o etničkoj pripadnosti aplikanta).

25. Aplikant je podnio svoju aplikaciju Sudu 30. avgusta 2022., dakle prije posljednjih izbora na državnom nivou održanih 2. oktobra 2022. Tvrdio je da je zbog kombinacije etničkih i teritorijalnih zahtjeva koji se odnose na sastav Doma naroda i Predsjedništva bio spriječen glasati za kandidate po svom izboru za ta tijela, ili na drugi način utjecati na njihov izbor, što je, kako je tvrdio, predstavljalo diskriminaciju. Aplikant nije iznio te pritužbe pred bilo kojim domaćim sudom ili organom vlasti prije nego što je podnio svoju aplikaciju Sudu. Niti je naznačio da li je glasao na izborima u oktobru 2022.

26. Prema informacijama pribavljenim sa službene web stranice Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, petnaest mjesta u Domu naroda je poslije općih izbora iz oktobra 2022. raspodijeljeno kako slijedi²:

¹ G-din Željko Komšić je hrvatski član tripartitnog Predsjedništva Bosne i Hercegovine izabran sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine. On je također lider Demokratske fronte, koja je jedna od najistaknutijih multietničkih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini.

² <https://www.parlament.ba/delegate/List?page=1> (posljednji put pristupljeno 25. juna 2025.).

| Federacija Bosne i Hercegovine | | Republika Srpska |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Bošnjaci | Hrvati | Srbi |
| Narod i pravda (NiP): 1 | Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovina (HDZ BiH): 3 | Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD): 3 |
| Stranka demokratske akcije (SDA): 2 | Hrvatska demokratska zajednica 1990 (HDZ 1990): 1 | Srpska demokratska stranka (SDS): 1 |
| Demokratska fronta (DF): 1 | Neovisni kandidat: 1 | Partija demokratskog progresa (PDP): 1 |
| Stranka za Bosnu i Hercegovinu (SBiH): 1 | | |

B. Razvoj događaja nakon donošenja presude Vijeća

1. Podnesci u vezi sa medijskim izvještavanjem o presudi Vijeća

27. Nakon vijećanja na zatvorenoj sjednici, 20. juna 2023. Vijeće Četvrtog odjela donijelo je svoju presudu u ovom predmetu (vidi tačku 5. gore). Dana 28. avgusta 2023. – odnosno, jedan dan prije objave presude Vijeća (ibid.) – Vlada je obavijestila Sud o članku koji je prethodne večeri objavio jedan lokalni medij, koji je navodno izvještavao o sadržaju predstojeće presude Vijeća. Vlada je nadalje tvrdila da je aplikant također lično komentirao ishod presude putem audiovizualnih i pisanih medija iste večeri te da je navodno izjavio da je “bio upoznat sa činjenicom da je Sud prihvatio njegovu aplikaciju i utvrdio povredu njegovih prava”.

28. Dopisom od 13. septembra 2023. Sud je zatražio od aplikanta da pruži objašnjenje da li je, i ako jeste, kako je saznao za sadržaj presude Vijeća prije njene objave 29. avgusta 2023.

29. U svom odgovoru poslanom 19. septembra 2023., aplikant je porekao da je imao bilo kakvo saznanje o sadržaju presude Vijeća prije njene objave. Objasnio je da je u svom medijskom nastupu od 27. avgusta 2023. koji je pomenula Vlada, samo podijelio svoju svjesnost o tome da je Sud prihvatio na razmatranje njegove pritužbe o povredi njegovih prava, na osnovu javnog dokumenta “*Predstojeće presude i odluke 29.-31. avgust 2023.*” objavljenog 23. avgusta 2023. na web stranici Suda. Inače je jasno stavio do znanja da uopće nije bio upoznat sa sadržajem presude. Primjedbe voditelja programa u vezi sa sadržajem presude su bile puko nagađanje, što je postalo očigledno nakon objave presude 29. avgusta 2023.

30. Aplikant je u istom dopisu također naveo da u lokalnim medijima kruže tvrdnje koje sugeriraju da su određeni politički akteri u Bosni i Hercegovini, u saradnji sa vršiteljicom dužnosti zastupnice Vlade (gospođom Harisom Bačvić) i određenim akterima iz Hrvatske, lobirali kod Suda kako bi se osiguralo izdvojeno mišljenje u presudi Vijeća. Aplikant je naznačio da se te tvrdnje ne mogu ni potvrditi ni poreći, ali da mu “donose osjećaj straha i nelagode, posebno ako političko lobiranje može izvršiti bilo kakav utjecaj na uvaženi Sud”.

2. Podnesci u vezi sa etničkom pripadnosti aplikanta

31. Dana 7. juna 2024. Vlada je, kao dio svog podneska pred Velikim vijećem, dostavila informacije koje sugeriraju da se aplikant izjasnio kao pripadnik hrvatskog naroda tokom svog mandata gradskog vijećnika u Gradskom vijeću Sarajeva u periodu između 2012. i 2016. godine. Ove informacije su se temeljile na ispisu (od 16. maja 2024.) aplikantovog profila koji je navodno objavljen na službenoj web stranici Gradskog vijeća Sarajeva³, na kojoj je polje „nacionalna pripadnost“ bilo ispunjeno kao „Hrvat“.

³ <https://gradskovijece.sarajevo.ba/vijecnik/slaven-kovacevic/> (posljednji put pristupljeno 25. juna 2025.).

32. Dopisom od 18. juna 2024. aplikant je osporio tačnost informacija koje su dostavili vršitelji dužnosti zastupnika Vlade. S tim u vezi, tvrdio je da je, radi istine, dužan Sudu dostaviti ispis predmetne web stranice pribavljen 18. juna 2024., gdje je relevantno polje bilo prazno. Uz svoj dopis priložio je potvrdu voditelja Službe za poslove Gradskog vijeća kojom se potvrđuje autentičnost podataka na relevantnoj web stranici kako ih je podnio aplikant, a koja je izdana 18. juna 2024. na njegov zahtjev. Aplikant je nadalje tvrdio da ni u obrascu svoje aplikacije niti u kasnijim podnescima nije „koristio [svoju] vlastitu nacionalnu pripadnost“, jer smatra da se takva informacija ne može i ne treba koristiti u „pitanjima koja se odnose na [aktivno biračko pravo]”.

33. Dana 31. jula 2024. Vlada je odgovorila na aplikantov dopis. Izjavili su da su, u interesu propisnog vođenja postupka i s ciljem sprečavanja obmanjivanja Suda, zatražili od Gradskog vijeća Sarajeva (i) da potvrdi da li je u periodu od 2012. do 16. maja 2024. polje „nacionalna pripadnost“ na relevantnoj web stranici zaista bilo popunjeno kao „Hrvat“, te (ii) da naznači kada i na čiji zahtjev je oznaka aplikantove nacionalne pripadnosti kao “Hrvat” uklonjena sa službene web stranice Gradskog vijeća. Prema informacijama koje je 12. jula 2024. dostavio predsjedavajući Gradskog vijeća, a koje su priložene uz dopis Vlade, relevantni podaci koji su se odnosili na aplikantovu nacionalnu pripadnost uklonjeni su sa web stranice 12. juna 2024. nakon usmenog zahtjeva aplikanta.

34. U svom odgovoru dostavljenom 10. septembra 2024. aplikant je tvrdio da su tvrdnje vršitelja dužnosti zastupnika Vlade bile „netačne, nezakonite i manipulativne“. Naveo je da, iako je bio član Gradskog vijeća Sarajeva u periodu 2015.–2016., nikada nije dao svoju saglasnost Gradskom vijeću da pribavlja, obrađuje, koristi, objavljuje ili prenosi njegove lične podatke. Stoga mu je bilo jasno da su vršitelji dužnosti zastupnika Vlade te informacije pribavili nezakonito, bez obzira da li su te informacije tačne ili netačne. Aplikant je također ponovio da smatra da su informacije o njegovoj nacionalnoj pripadnosti irelevantne za njegov slučaj.

35. Dopisom od 14. oktobra 2024. Vlada je Sudu dostavila, između ostalog, dopis koji je 10. oktobra 2024. Ambasada Republike Hrvatske u Bosni i Hercegovini uputila Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine. Dopis, koji je nosio potpis ambasadora, je potvrdio da aplikant posjeduje hrvatsko

državljanstvo te da se u vrijeme sticanja tog državljanstva „izjasnio kao pripadnik hrvatskog naroda”.

RELEVANTNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

I. DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Državni Ustav (Aneks 4 Daytonskog sporazuma)

36. Odredbe državnog Ustava relevantne za ovaj slučaj predviđaju sljedeće:

Preambula

“...
Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:
...”

Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:

...”

Član I Bosna i Hercegovina

“1. Kontinuitet

Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada "Bosna i Hercegovina", nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama. ...

...

3. Sastav

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu "entiteti").”

Član II Ljudska prava i osnovne slobode

“...
2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima

...

4. Nediskriminacija

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

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

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 status.

...

6. Implementacija

Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2.”

Član IV Parlamentarna skupština

“Parlamentarna skupština ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom.

1. Dom naroda

Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).

(a) Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije⁴. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske⁵.

...

2. Predstavnički dom

...

3. Procedura

(a) I jedan i drugi dom će biti sazvani u Sarajevu, najkasnije 30 dana nakon njihovog izbora.

b) Svaki dom će većinom glasova usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima jednog Srbina, jednog Bošnjaka i jednog Hrvata za predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg, s tim da će se mjesto predsjedavajućeg rotirati između ova tri lica.

c) Sve zakonodavne odluke moraju biti odobrene od strane oba doma.

d) Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Delegati i članovi će ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u

⁴ Članove Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine imenuju kantonalne skupštine u Federaciji. Članovi kantonalnih skupština se biraju neposredno. Za daljnje informacije, vidi tačke 39. i 40. presude.

⁵ Članovi Narodne skupštine Republike Srpske biraju se neposredno. Za dodatne informacije, vidi tačke 41. i 42. presude.

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta.

e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1, tačka (a). Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

...

4. Ovlaštenja

Parlamentarna skupština je nadležna za:

- a) Donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu.
- b) Odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine.
- c) Odobravanje budžeta za institucije Bosne i Hercegovine.
- d) Odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora.
- e) Ostala pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti, ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.”

Član V Predsjedništvo

“Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske.

1. Izbor i trajanje mandata

(a) Članovi Predsjedništva biraju se neposredno u svakom entitetu (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu), u skladu sa izbornim zakonom kojeg donosi Parlamentarna skupština ... Bilo koje upražnjeno mjesto u Predsjedništvu će biti popunjeno od strane odgovarajućeg entiteta, u skladu sa zakonom koji će donijeti Parlamentarna skupština.

...

2. Procedura

...

(c) Predsjedništvo će nastojati da usvoji sve odluke Predsjedništva – tj. one koje se tiču pitanja koja proizilaze iz člana V (3), tačke (a) do (e) – putem konsenzusa. Takve odluke mogu, pod uslovima iz tačke (d) ovog stava, usvojiti dva člana ukoliko svi pokušaji da se dostigne konsenzus ne uspiju.

(d) Član Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uslovom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao član sa te teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu izjavu dao bošnjački član; ili hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao hrvatski član. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka.

3. Ovlaštenja

Predsjedništvo je nadležno za:

(a) Vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine.

(b) Imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, od kojih najviše dvije trećine mogu biti odabrani sa teritorije Federacije.

(c) Predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima Bosna i Hercegovina nije član.

(d) Vođenje pregovora za zaključenje međunarodnih ugovora Bosne i Hercegovine, otkazivanje i, uz suglasnost Parlamentarne skupštine, ratifikovanje takvih ugovora.

(e) Izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine.

(f) Predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini, uz preporuku Vijeća ministara.

(g) Podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva Parlamentarnoj skupštini na njen zahtjev, ali najmanje jedanput godišnje.

(h) Koordinaciju, prema potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u Bosni i Hercegovini.

i) Vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti, koje mu prenese Parlamentarna skupština, ili na koje pristanu entiteti.

4. Vijeće ministara

Predsjedništvo će imenovati predsjedavajućeg Vijeća ministara koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma. Predsjedavajući će imenovati ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i druge ministre po potrebi, a koji će preuzeti dužnost po odobrenju Predstavničkog doma.

(a) Predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima kako je naznačeno u

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

stavovima 1, 4 i 5 člana III, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj skupštini (uključujući, najmanje jedanput godišnje, izvještaj o rashodima Bosne i Hercegovine).

...”

Član VI **Ustavni sud**

“1. Sastav

Ustavni sud Bosne i Hercegovine sastoji se od devet članova⁶.

(a) Četiri člana bira Predstavnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom.

...

2. Procedure

(a) Većina svih članova suda sačinjava kvorum.

(b) Sud će, većinom glasova svih članova, usvojiti svoja pravila o radu. Sud će voditi javne rasprave, a svoje odluke će javno obrazlagati i objavlјivati.

3. Jurisdikcija

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

(a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, ...

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

b) Ustavni sud također ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu, kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

4. Odluke

Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.”

⁶ Iz informacija navedenih na službenoj web stranici Ustavnog suda Bosne i Hercegovine čini se da je Ustavni sud na dan 25. juna 2025. imao sedam članova, budući da Narodna skupština Republike Srpske nije izabrala dva člana iz Republike Srpske.

B. Izborni zakon

37. Izborni zakon iz 2001. godine (*Izborni zakon*, “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, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22 i 24/24) stupio je na snagu 27. septembra 2001. godine. Relevantne odredbe ovog zakona – i opće odredbe i odredbe koje se odnose na provođenje izbora na državnom nivou – glase kako slijedi (vidi tačke 38.-42. dole u nastavku za opis relevantnog pravnog okvira na nivou entiteta):

Poglavlje 1 Osnovne odredbe

Član 1.1a

“Pojedini izrazi korišteni u ovom Zakonu znače:

...

(9) ‘Prebivalište’ je opština, grad ili distrikt u kojem se državljanin nastani s namjerom da tamo stalno živi.

...”

Član 1.4

“(1) Svaki državljanin Bosne i Hercegovine sa navršениh 18 godina života ima pravo da glasa i da bude biran u skladu s odredbama ovog Zakona.

...”

Član 1.5

“(1) Svi državljani BiH, koji imaju biračko pravo u skladu s ovim Zakonom, imaju pravo da glasaju lično u općini u kojoj imaju prebivalište.

...”

Poglavlje 3 Birački spisak

Član 3.9

“(1) Državljanin Bosne i Hercegovine koji ima biračko pravo upisuje se u Centralni birački spisak za osnovnu izbornu jedinicu gdje ima prijavljeno prebivalište u Bosni i Hercegovini, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

...”

Poglavlje 6
Zaštita izbornog prava

Član 6.1

“Zaštitu izbornog prava obezbjeđuju izborne komisije i Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine.”

Član 6.2

“(1) Birač i politički subjekt čije je pravo ustanovljeno ovim zakonom povrijeđeno, može izornoj komisiji uložiti prigovor najkasnije u roku od 72 časa od učinjene povrede, osim ako ovim Zakonom nije drugačije određeno.

(2) Izborne komisije će, po saznanju za učinjenju povredu iz svoje nadležnosti, pokrenuti postupak po službenoj dužnosti protiv političkog subjekta i zaposlenog ili na drugi način angažovanog u izornoj administraciji zbog kršenja odredaba ovog zakona.
...”

Član 6.6

“(1) Centralna izborna komisija BiH ima prvostepenu nadležnost za odlučivanje po prigovorima ulozenim zbog povreda pravila izbornog procesa, izbornih prava

(2) Na odluke izbornih komisija može se uložiti žalba Centralnoj izornoj komisiji BiH, u roku od 72 časa od prijema prvostepene odluke.
...”

Član 6.9

“(1) Apelaciono odjeljenje Suda Bosne i Hercegovine nadležno je da rješava po žalbama na odluke Centralne izorne komisije Bosne i Hercegovine. ...”

Poglavlje 8
Predsjedništvo Bosne i Hercegovine

Član 8.1

“(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koji se neposredno biraju sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine - jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, biraju birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Centralni birački spisak da glasa u Federaciji Bosne i Hercegovine može da glasa bilo za Bošnjaka, bilo za Hrvata, ali ne za oba. Izabran je bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda.

(2) Člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine, koji se neposredno bira sa teritorije Republike Srpske - jednog Srbina, biraju birači upisani u Centralni birački spisak da glasaju u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.
...”

Poglavlje 9

...

Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine

Član 9.12

“Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sastoji se od petnaest delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije Bosne i Hercegovine (pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).”

Član 9.12a

“(1) Bošnjačke odnosno hrvatske delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, iz Federacije Bosne i Hercegovine bira bošnjački odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) Delegati iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine biraju delegate iz svog 'konstitutivnog naroda'.

(3) Delegati iz reda srpskog naroda i iz reda 'ostalih' u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine ne učestvuju u postupku izbora bošnjačkih odnosno hrvatskih delegata za Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine iz Federacije Bosne i Hercegovine.

(4) Delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (pet Srba) iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

(5) Poslanici iz reda bošnjačkog i hrvatskog naroda i iz reda 'ostalih' u Narodnoj skupštini Republike Srpske učestvuju u postupku izbora delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine iz Republike Srpske.”

Član 18.2

“Državljanin Bosne i Hercegovine koji se registrovao za glasanje za Distrikt Brčko ima pravo glasati:

1. za članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine i Predstavnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine odgovarajućim glasačkim listićem u entitetu čiji je taj birač državljanin⁷;

...”

C. Opis relevantnog domaćeg prava koje se odnosi na entitete

38. U nastavku slijedi opis relevantnog pravnog okvira koji uređuje izborni proces u svakom od dva entiteta u vezi sa izborom delegata u državni Dom naroda, kako je predviđeno u poglavljima 10. i 11. Izbornog zakona.

⁷ Svi građani Bosne i Hercegovine također imaju državljanstvo entiteta u kojem su prijavili svoje prebivalište. Budući da je Brčko Distrikt u zajedničkom vlasništvu (kondominiju) dva entiteta, njegovi stanovnici imaju pravo birati svoje entitetsko državljanstvo.

1. Federacija Bosne i Hercegovine

39. Federacija Bosne i Hercegovine sastoji se od deset federalnih jedinica (također poznatih kao „kantoni”). Svaki kanton ima vlastitu skupštinu („kantonalnu skupštinu”), s brojem zastupnika koji se kreće između dvadeset i trideset pet, ovisno o broju registriranih birača navedenih u Centralnom biračkom spisku odgovarajućeg kantona. Ti se zastupnici biraju putem neposrednih izbora, koji se provode tajnim glasanjem na cijeloj teritoriji kantona, na osnovu glasova koje su dali građani koji imaju pravo glasa prema Izbornom zakonu u općini svog stalnog prebivališta (vidi članove 1.4. i 1.5. Izbornog zakona navedene u tački 37. gore). Na glasačkom listiću za izbore za kantonalnu skupštinu nalaze se različite stranačke i koalicijske liste, kao i nezavisni kandidati. Nacionalna pripadnost kandidata nije navedena na glasačkom listiću. Mandati se dodjeljuju putem sistema proporcionalne zastupljenosti.

40. Poslije konstituiranja kantonalnih skupština nakon neposrednih izbora, zastupnici iz tri grupe „konstitutivnih naroda” i grupe „Ostali” u svakoj kantonalnoj skupštini biraju, tajnim glasanjem, delegate iz svojih odgovarajućih grupa koji će biti članovi Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine (također poznatom i kao „federalni Dom naroda”). Tako konstituirani federalni Dom naroda sastoji se od osamdeset posredno izabranih delegata: dvadeset tri delegata iz svakog od tri „konstitutivna naroda” plus jedanaest iz grupe „Ostalih”.

2. Republika Srpska

41. Narodna skupština Republike Srpske sastoji se od osamdeset tri člana koji se biraju neposredno od strane birača upisanih u Centralni birački spisak za glasanje u Republici Srpskoj. Najmanje četiri člana svakog od “konstitutivnih naroda” moraju biti zastupljena u Narodnoj skupštini Republike Srpske.

42. Ukupno šezdeset tri člana biraju se iz devet višečlanih izbornih jedinica određenih Izbornim zakonom Republike Srpske, putem sistema proporcionalne zastupljenosti. Preostalih dvadeset mandata su kompenzacijski mandati, koji se dodjeljuju sa teritorije Republike Srpske kao cjeline.

D. Relevantni pravni okvir i praksa koji uređuju zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom

1. Domaće pravo i praksa

43. Relevantne odredbe Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine iz 2003. godine (*Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 30/03, sa izmjenama – u daljnjem tekstu “Zakon o Vijeću ministara”) propisuju sljedeće:

Član 17.

“U ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta (u daljnjem tekstu: akta).”

Član 18.

“1. Vijeće ministara donosi akta iz svoje nadležnosti većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju o svim pitanjima i temama o kojima u daljnjjoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

2. O ostalim pitanjima Vijeće ministara u pravilu odlučuje konsenzusom članova koji su prisutni i glasaju a osobito o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju.

3. U slučaju da se konsenzus ne postigne, predsjedatelj Vijeća ministara saziva člana odnosno članove Vijeća ministara koji je (su) protiv [predložene odluke] kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da konsenzus ne bude postignut u roku od sedam dana ni na taj način, odluku donosi Vijeće ministara u skladu sa stavkom (1) ovog članka, s tim da navedena većina podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda.”

Član 22.

“1. Poradi osiguranja potpunog, djelotvornog, kvalitetnog i usklađenog obavljanja poslova Vijeće ministara osniva stalne ili privremene urede, direkcije, službe, odbore i druga tijela ...”

44. Na svojoj tridesetoj sjednici održanoj 6. novembra 2003. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je odluku o uspostavljanju “Zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava [u daljnjem tekstu: zastupnik] i Ureda [zastupnika]” (u daljnjem tekstu: *Odluka o zastupniku*) (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 30/03 od 24. decembra 2003., izmijenjena 5. avgusta 2005., 26. februara 2019. i 20. maja 2021.). Odluka je donesena u skladu sa članovima 17. i 22.(1) Zakona o Vijeću ministara citiranog u prethodnoj tački.

45. Član 2. *Odluke o zastupniku* propisuje da zastupnik zastupa Vijeće ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom te da se komunikacija između Bosne i Hercegovine i Suda odvija putem zastupnika.

46. Član 3. *Odluke o zastupniku* (kako je izmijenjen 26. februara 2019.) predviđa da Ured zastupnika ima tri agenta. Član 4. propisuje da se postupak izbora zastupnika provodi u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine te da imenovanja vrši Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na period od pet godina, uz mogućnost ponovnog imenovanja ali najviše jedanput.

47. Član 5. *Odluke o zastupniku* (kako je izmijenjen 5. avgusta 2005.) nadalje propisuje da je zastupnik dužan i odgovoran, na temelju utvrđenih činjenica i u skladu sa propisima Bosne i Hercegovine, da podnosi Sudu pisana izjašnjenja, da učestvuje na raspravama pred Sudom, da zahtijeva da se predmet uputi Velikom vijeću te da vrši sve druge radnje koje poduzima kao strana u postupku pred Sudom.

48. Konačno, član 13. propisuje da Ured zastupnika djeluje u okviru Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice kao upravna organizacija. S tim u vezi, nadležnost Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice utvrđena je Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, koji je donijela Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine 2003. godine (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 5/03, sa daljnjim izmjenama). Izmjena tog zakona, koju je Parlamentarna skupština usvojila 14. i 16. jula 2004. (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 42/04), propisuje da je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nadležno za uspostavljanje i rad zastupnika pred Evropskim sudom za ljudska prava i Ureda zastupnika.

49. Imenovanje svih vršitelja dužnosti zvaničnika u upravnim tijelima Bosne i Hercegovine – uključujući i imenovanje vršitelja dužnosti zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom, po isteku mandata zastupnika/zastupnikâ izabranih u skladu sa članom 4. odluke Vijeća ministara spomenute u tački 44. gore – se vrši u skladu sa članom 55a. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine iz 2002. godine (*Zakon o upravi*, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 32/02, 102/09 i 72/17), čije relevantne odredbe glase kako slijedi:

“2. Organ nadležan za imenovanje rukovodioca samostalne upravne organizacije, upravne organizacije u sastavu ministarstva i rukovodilaca drugih institucija Bosne i Hercegovine osnovanih posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave u slučaju prestanka mandata imenovanih rukovodilaca, iz razloga koji nije istek vremena na koje je imenovano, imenovaće vršioca dužnosti radi obezbjeđenja nesmetanog funkcionisanja institucije samo ako je zamjenik rukovodioca spriječen da obavlja svoju dužnost.

3. Vršilac dužnosti može biti imenovan na period koji ne može biti duži od tri mjeseca. Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, organ nadležan ... može donijeti rješenje o imenovanju vršioca dužnosti rukovodioca na još jedan period od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca nije okončan ...”

50. U postupku koji je pred Sudom pokrenula aktuelna vršiteljica dužnosti zastupnika Vlade, odnosno gospođa Monika Mijić, protiv Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Apelaciono vijeće Suda Bosne i Hercegovine razmatralo je primjenu člana 55a Zakona o upravi Bosne i Hercegovine u kontekstu ponovljenih produženja mandata vršiteljice dužnosti zastupnika, do okončanja postupka imenovanja (stalnog) zastupnika.

51. Iz odluke Apelacionog vijeća proizilazi da je gđa Monika Mijić imenovana vršiteljicom dužnosti zastupnice odlukom Vijeća ministara od 26. februara 2019., te da je njen mandat produžen tri puta (svaki put na period od tri mjeseca) budući da procedura imenovanja (stalnog) zastupnika još nije bila završena. Nakon isteka posljednjeg perioda produžetka, 26. februara 2020., Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice predložilo je Vijeću ministara da imenuje nove vršitelje dužnosti zastupnika. Kada taj prijedlog nije uzet u razmatranje od strane Vijeća ministara, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice „odjavilo” je vršiteljicu dužnosti zastupnice sa poreza i sa osiguranja, na osnovu nepostojanja zakonske osnove za nastavak njenog mandata, čime ju je u stvari razriješilo dužnosti. Gđa Monika Mijić osporila je odluku Ministarstva pred Odborom državne službe za žalbe Vijeća ministara a potom i pred Sudom Bosne i Hercegovine, od kojih su oba naložili vraćanje njenih zakonskih prava, uz obrazloženje da je Vijeće ministara jedini organ ovlašten za imenovanje i razrješenje zastupnika. Ministarstvo je zatražilo poništenje tih odluka, ali njegov zahtjev je odbijen odlukom Apelacionog vijeća Suda Bosne i Hercegovine od 23. marta 2022., zbog nepostojanja bilo kakvih dokaza da je Vijeće ministara razriješilo gđu Moniku Mijić njenih dužnosti vršiteljice dužnosti zastupnice čak i nakon isteka njenog mandata. Apelaciono vijeće zaključilo je sljedeće, u relevantnom dijelu (isticanje u tekstu dodano):

“Uzimajući u obzir činjenicu da je 17. oktobra 2019. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice raspisalo konkurs za popunjavanje radnog mjesta rukovodioca Ureda zastupnika (zastupnik Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava) ..., te činjenicu da konkursna procedura do danas nije okončana, pa u takvoj situaciji da bi institucija mogla da funkcioniše to v.d. rukovodiocu u predmetnoj situaciji ne prestaje obaveza izvršavanja redovnih poslova i ovlasti vršiteljice dužnosti rukovoditeljice Ureda zastupnika, do okončanja zakonom propisane procedure imenovanja rukovodioca institucije.

Član 55a. stav (3), (4) i (5) Zakona o upravi ... kojim je propisano da se vršitelj dužnosti može imenovati na period koji ne može biti duži od tri mjeseca, da izuzetno, a radi spriječavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, tijelo [mjerodavno za] imenovanje vršitelja dužnosti rukovodioca može ..., donijeti rješenje o imenovanju vršitelja dužnosti rukovodioca na još jedan period od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima. **U konkretnom slučaju, s obzirom da konkursna procedura ... još nije okončana, iz navedenih odredbi Zakona o upravi proizilazi da institucija ne može ostati bez rukovodioca zbog isteka mandata bez obzira da li je u pitanju redovni mandat ili vršitelj dužnosti. Naime, kako vršitelj dužnosti ima sva prava, obaveze i ovlasti rukovodioca, to je jasna namjera Vijeća ministara da vršitelj dužnosti rukovoditeljice nastavlja sa radom do okončanja zakonom propisane procedure imenovanja rukovodioca institucije kako bi se spriječila nenadoknativa [šteta] poslovima i zadacima preuzetim pred [Sudom].** Osim toga, da je jasna namjera Vijeća ministara BIH da institucija Ureda funkcionise proizilazi i iz činjenice da tužiteljica [to jeste, gđa Monika Mijić] i nakon predmetnog perioda, i dalje radi i obavlja iste poslove u Uredu a na osnovu gore pomenutog rješenja Vijeća ministara [Bosne i Hercegovine].”

U odluci Apelacionog vijeća se nadalje navodi (vidi također tačku 81. u nastavku) da je Vijeće ministara 20. maja 2021. ponovno imenovalo gđu Moniku Mijić vršiteljicom dužnosti zastupnika, sa stupanjem na snagu od 30. marta 2021., te da ju je po isteku tog perioda, 30. juna 2021., Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice ponovno pokušalo „odjaviti”. Međutim, iz informacija u spisu predmeta čini se da je gđa Monika Mijić od tada nastavila da obavlja dužnost vršiteljice dužnosti zastupnika, u nedostatku odluke Vijeća ministara o njenom razrješenju, kako je navedeno u odluci Apelacionog vijeća.

2. Obavijesti Sudu u vezi sa zastupnikom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom tokom relevantnog perioda

52. Dana 15. januara 2021. Sud je obaviješten o imenovanju tri vršitelja dužnosti zastupnika koji će zastupati Vladu Bosne i Hercegovine pred Sudom – i to gđe Harise Bačvić, gđe Monike Mijić i gđe Jelene Cvijetić. Prema informacijama navedenim u dopisu, ta imenovanja je izvršilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na svojoj sjednici održanoj 29. decembra 2020.

53. Dopisom od 19. aprila 2024. Sud je obaviješten da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na svojoj sjednici održanoj 19. marta 2024. razriješilo gđu Moniku Mijić i drugu vršiteljicu dužnosti zastupnika, gđu Harisu Bačvić, sa dužnosti vršiteljica dužnosti zastupnika pred Sudom. Na istoj sjednici Vijeće ministara Bosne i Hercegovinom donijelo je odluku o imenovanju tri vršitelja dužnosti zastupnika, uključujući gđu Moniku Mijić kao voditeljicu Ureda zastupnika, zajedno sa g-dinom Amerom Hasanefendićem i g-dinom Bojanom Bajićem (objavljeno u *Službenom glasniku* br. 26/24 od 16. aprila 2024.).

54. Prema najnovijim informacijama koje su 14. oktobra 2024. dostavili vršitelji dužnosti zastupnika Vlade, Vijeće ministara je na svojoj pedeset šestoj sjednici, održanoj 18. jula 2024., razmatralo pitanje isteka mandata vršitelja dužnosti zastupnika pred Sudom. Pozivajući se na odluku Apelacionog vijeća Suda Bosne i Hercegovine navedenu u tačkama 50. i 51. gore, Vijeće ministara je usvojilo sljedeći „zaključak“:

“... imajući u vidu da konkursna procedura za izbor i imenovanje zastupnika ... nije okončana i da [Ured zastupnika] ... ne može ostati bez rukovodstva, [Vijeće ministara odlučuje], sa ciljem sprečavanja štetnih posljedica za [Ured zastupnika], da vršitelji dužnosti zastupnika ostaju na dužnosti do [okončanja] konkursne procedure.”

II. MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA

A. Međunarodno pravo i praksa u vezi sa materijalno-pravnim pitanjima pred Sudom

1. Ujedinjeni narodi

55. Dana 13. aprila 2017. Komitet za ljudska prava Ujedinjenih naroda izdao je svoja najnovija Zaključna zapažanja o Bosni i Hercegovini (CCPR/C/BIH/CO/3), koja u relevantnom dijelu glase kako slijedi (za ranija Zaključna zapažanja ovog Komiteta koja se odnose na Bosnu i Hercegovinu, vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 20.):

“11. Komitet podsjeća na svoje prethodne preporuke (pogledati CCPR/C/BIH/CO/1, tačka 8. i CCPR/C/BIH/CO/2, tačka 6) i ponovo izražava žaljenje što Ustav i Izborni zakon Države potpisnice i dalje ne uključuju mogućnost da osobe koje ne pripadaju ni jednom od “konstitutivnih naroda” Države potpisnice (Bošnjacima, Hrvatima i Srbima) budu izabrane u Dom naroda i tročlano Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Komitet žali što su, uprkos njegovim prethodnim preporukama i presudama Evropskog suda za ljudska prava, napori da se izmijeni izborna zakonodavstvo Države potpisnice i dalje u zastoju. ...

12. Država potpisnica treba usvojiti izborni sistem kojim će se garantovati jednako uživanje prava svih građana, prema članu 25. Pakta, bez obzira na nacionalnu pripadnost. U tom smislu, Država potpisnica hitno treba izmijeniti Ustav i Izborni zakon i ukloniti odredbe koje diskriminišu građane iz pojedinih etničkih grupa sprečavajući ih da u potpunosti učestvuju na izborima. ...”

56. U svojim najnovijim Zaključnim zapažanjima o Bosni i Hercegovini, Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije utvrdio je sljedeće, u relevantnom dijelu (dokument CERD/C/BIH/CO/12-13 od 10. septembra 2018. – za ranija Zaključna zapažanja ovog Komiteta u vezi sa Bosnom i Hercegovinom, vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 19.):

“11. Komitet je i dalje zabrinut što Ustav i izborni zakoni države potpisnice, kao i oni na entitetskoj razini, i dalje sadrže diskriminatorne odredbe koje sprječavaju „Ostale“ da se kandidiraju za Predsjedništvo i Dom naroda, unatoč prethodnim preporukama Komiteta (CERD/C/BIH/CO/9-11, stav 5.) i presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*. ...”

12. Komitet poziva državu potpisnicu da poduzme konkretne mjere za prevazilaženje prepreka ka usvajanju izmjena i dopuna Ustava i izbornih zakona na svim nivoima. U tom smislu, Komitet preporučuje da država potpisnica ohrabri sve strane da dođu do konsenzusa, te kreiraju i provedu planirani vremenski raspored za provedbu preporuka Komiteta i presude Evropskog suda za ljudska prava. ...”

2. *Vijeće Evrope*

(a) **Parlamentarna skupština**

57. Kada je postala članica Vijeća Evrope 2002. godine, Bosna i Hercegovina se obavezala da će “u roku od godinu dana, uz pomoć Evropske Komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), preispitati izbornu zakonodavstvo u svjetlu standarda Vijeća Evrope i izmijeniti ga gdje je to potrebno” (vidjeti Mišljenje 234 (2002) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope od 22. januara 2002. godine, tačka 15.(iv)(b)). Nakon toga, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je doslijedno i učestalo podsjećala Bosnu i Hercegovinu na ovu postprijemnu obavezu i apelirala na nju da donese potrebne ustavne promjene posebno u cilju ukidanja ustavne diskriminacije „Ostalih“ kao i pripadnika „konstitutivnih naroda“ koji ne žive u entitetu gdje je njihova etnička grupa zastupljena u velikoj mjeri (vidi, na primjer, Rezoluciju 1383 (2004.) od 23. juna 2004.; Rezoluciju 1513 (2006.) od 29. juna 2006.; Rezoluciju 1626 (2008.) od 30. septembra 2008.; Rezolucija 1701 (2010.) od 26. januara 2010.; Rezoluciju 1725 (2010.) od 29. aprila 2010.; Rezoluciju 1855 (2012.) od 24. januara 2012.; Preporuku 2025 (2013.) od 2. oktobra 2013.; i Rezoluciju 2201 (2018.) od 24. januara 2018.).

58. Nedavno je, u Rezoluciji 2534 (2024.) od 26. januara 2024. (o napretku postupka monitoringa Skupštine između januara i decembra 2023.), Skupština pozdravila usvajanje važnih reformi uprkos ustrajnosti ozbiljnih izazova autoritetu i legitimnosti državnih institucija. Skupština je također ponovila svoj poziv za ustavne i izborne reforme sa ciljem uklanjanja diskriminacije zasnovane na etničkoj pripadnosti, u skladu sa zahtjevima Konvencije.

(b) Komitet ministara

59. Komitet ministara Vijeća Evrope, u okviru svoje nadzorne funkcije u skladu sa članom 46. stav 2. Konvencije, tokom godina je usvojio niz privremenih rezolucija koje se odnose na izvršenje presuda iz grupe predmeta *Sejdić i Finci* (vidi, na primjer, *Zornić*, navedeno gore, tačka 12., i *Pudarić protiv Bosne i Hercegovine* [Odbor], br. 55799/18, tačka 18., 8. decembar 2020.).

60. Na svom 1501. sastanku, održanom od 11. do 13. juna 2024., Komitet ministara je razmotrio stanje provedbe presuda iz grupe predmeta *Sejdić i Finci* i usvojio sljedeću odluku (CM/Del/Dec(2024)1501/H46 7):

“Zamjenici

...

Što se tiče općih mjera

3. su ponovo s velikom zabrinutošću podsjetili da su, kao direktan rezultat izostanka mjera koje je tužena država trebala da preduzme, do sada održani opći izbori četiri puta pod istim regulatornim okvirom za koji je Evropski sud utvrdio da je diskriminatoran, unatoč ponovljenim pozivima Komiteta tokom proteklih 14 ... godina, uključujući i one u njegovim privremenim rezolucijama CM/ResDH(2011)291, CM/ResDH(2012)233, CM/ResDH(2013)259, CM/ResDH(2021)427 i CM/ResDH(2023)481;

...

6. su stoga odlučno insistirali na krajnjoj važnosti trenutnog ponovnog pokretanja rada na izbornoj reformi, uz provođenje svih potrebnih konsultacija usmjerenih na eliminaciju diskriminacije zasnovane na etničkoj pripadnosti ili neispunjavanju kombinacije etničke pripadnosti i mjesta prebivališta na izborima za Predsjedništvo i Dom naroda Bosne i Hercegovine; u tom smislu su naglasili da se u skladu sa presudama Evropskog suda puna provedba ove grupe predmeta ne može postići samo izmjenama izbornog zakonodavstva, već će u konačnici zahtijevati i promjene Ustava;

...”

60. Komitet ministara ponovno je ispitao to pitanje na svom 1521. sastanku od 4. do 6. marta 2025., na kojem je odlučio kako slijedi (CM/Del/Dec(2025)1521/H46-7):

“Zamjenici

...

3. su izrazili duboko žaljenje zbog činjenice da unatoč ponovljenim uvjerenjima vlasti Bosne i Hercegovine tokom proteklih 15 godina (uključujući i u koalicionom sporazumu od 29. novembra 2022. između lidera nekoliko političkih stranaka), ustavne i zakonodavne izmjene koje zahtijeva [grupa predmeta *Sejdić i Finci*] još uvijek nisu donesene te da vrijeme ističe vlastima da usklade Ustav i izborno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine sa Konvencijom prije nadolazećih izbora 2026. godine;

4. su ponovno podsjetili da bi propust da se to učini ne samo predstavljao očigledno kršenje obaveza iz člana 46. stav 1. Konvencije, već bi također ozbiljno podrio legitimitet i kredibilitet budućih izabranih tijela zemlje te bi u konačnici predstavljao prijetnju budućoj učinkovitosti mehanizma Konvencije;

...

6. naglašavajući hitnost iznalaženja novih načina i sredstava za napredak u donošenju svih ustavnih i zakonodavnih reformi potrebnih za usklađivanje izbornog sistema sa zahtjevima Konvencije, pozvali su vlasti da bez daljnjeg odgađanja osmisle konkretan akcioni plan sa jasnim vremenskim okvirom u cilju brzog iznalaženja rješenja za sadašnju situaciju; u tom su pogledu snažno potaknuli vlasti da uspostave međuagencijsku radnu grupu koja bi uključivala sve relevantne aktere da rade na postizanju tog cilja te da iskoriste svu stručnost unutar Vijeća Evrope, posebno Venecijanske komisije, kako bi se brzo postigao konsenzus o potrebnoj reformi izbornog sistema;

...”

(c) Komesar za ljudska prava

61. Dana 24. aprila 2023. tadašnji komesar za ljudska prava, gđa Dunja Mijatović, podnijela je Komitetu ministara podnesak u kontekstu nadzora nad izvršenjem grupe predmeta *Sejdić i Finci*, u kojem je naglasila negativan utjecaj kašnjenja u izvršenju tih presuda na socijalnu koheziju i međuetničke odnose. Komesar je ukazala na duboko ukorijenjene „etničke ključeve“ u ustavnom sistemu zemlje, i na državnom i na entitetskom nivou, koji su tokom godina pojačali podjele po etničkim linijama, te je iznijela sljedeća zapažanja:

“16. Dugogodišnje neizvršenje ovih presuda je podsjetnik da naslijeđe nasilne prošlosti još uvijek ustrajava u Bosni i Hercegovini 30 godina nakon rata te da sprečava socijalnu koheziju, pomirenje i napredak. ...

17. Komesar smatra da je neizvršenje ovih presuda izraz ustrajnog pristupa koji ne stavlja ljudska prava u svoj fokus, a koji se također ispoljava u rastućim etničkim tenzijama i polarizaciji, kao i dugotrajnim podjelama po etničkim linijama u obrazovanju.

...

20. Prošlo je više od četrnaest godina od donošenja presude *Sejdić i Finci* od strane Velikog vijeća, prve presude od pet predmeta protiv Bosne i Hercegovine koji se tiču diskriminatornih odredbi u Ustavu i izbornom zakonodavstvu pred Evropskim sudom za ljudska prava. Komesar izražava žaljenje što domaće vlasti još uvijek nisu izvršile

ove presude, unatoč četiri privremene rezolucije i više odluka Komiteta ministara, kao i intenzivnom angažmanu međunarodne zajednice, uz pomoć Venecijanske komisije. Kao posljedica toga, mnogi građani Bosne i Hercegovine i dalje su diskriminirani zbog nemogućnosti da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ili za Dom naroda Bosne i Hercegovine.

21. Po mišljenju komesara, neuspjeh vlasti da izvrše ove presude je doprinio daljnjem pogoršanju situacije u Bosni i Hercegovini i pojačao etničke podjele. Sve veće prijetnje miru i stabilnosti, porast govora mržnje, veličanje ratnih zločinaca i nesankcionirano negiranje genocida, kao i dugogodišnje podjele u obrazovanju po etničkim linijama, su samo neke od negativnih posljedica očuvanja sistema zasnovanog na etničkoj diskriminaciji. Imperativ je da vlasti stave fokus na izgradnju države zasnovane na ravnopravnosti građana, a ne na daljnje ugrađivanje etničke diskriminacije u Ustav i izbornu zakonodavstvo.”

(d) Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija)

(i) Materijal koji se odnosi na Bosnu i Hercegovinu

62. Venecijanska komisija, savjetodavno tijelo Vijeća Evrope za ustavna pitanja, donijela je tokom godina niz mišljenja o ustavnom i izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini, uključujući, posebno, „Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika“ (CDL AD(2005)004, 11. mart 2005.), „Mišljenje o različitim prijedlozima za izbor Predsjedništva Bosne i Hercegovine“ (CDL AD(2006)004, 20. mart 2006.) i „Mišljenje o nacrtu izmjena i dopuna Ustava Bosne i Hercegovine“ (CDL AD(2006)019, 12. juni 2006.). Ova mišljenja su opsežno citirana u predmetu *Sejdić i Finci* (navedeno gore, tačka 22.).

63. Oism toga, nakon zahtjeva koji je zaprimila od Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Venecijanska komisija pripremila je *amicus curiae* mišljenje o načinu izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (CDL-AD(2016)024) od 17. oktobra 2016. Ovo mišljenje navodi sljedeće, u mjeri u kojoj je to relevantno (fusnote izostavljene):

“20. ... Suprotno onome što bi se moglo očekivati u federalnom entitetu, sastav Doma naroda [Federacije] ne odražava prvenstveno učestvovanje kantona u zakonodavnom procesu. U stvarnosti, on prije svega predstavlja konstitutivne narode na paritetnom osnovu, osiguravajući da svaki konstitutivni narod ima isti broj izaslanika te da predstavlja stanovništvo kantona proporcionalno.

...

25. ... Ovo narušavanje proporcionalnosti u izbornom sistemu moglo bi se smatrati da je u suprotnosti sa principima evropskog izbornog nasljeđa kada se radi o izboru za neposredno izabrani dio zakonodavnog tijela, ali se koncepti jednakosti snage glasačkog listića i proporcionalnosti nužno ne primjenjuju na posebne dijelove zakonodavne vlasti [Bosne i Hercegovine] koji su osmišljeni za predstavljanje konstitutivnih naroda i ostalih.

...

48. ... Način izbora drugog doma ovisi o kontekstu, svrha drugog doma i istorijske tradicije predmetne države su ključne kontekstualne odrednice. Venecijanska komisija je izvijestila: 'Vrlo je teško identificirati obrazac i postoji zamjetljiva heterogenost modela za izbor članova drugog doma. Odluka o načinu izbora drugog doma ovisi o kontekstu i rezultat je pažljivog razmatranja, s jedne strane, funkcija koje se dodjeljuju tom domu i, s druge strane, istorijskih tradicija institucionalnog predstavljanja.' U vezi sa tim da izbor drugog doma ovisi o kontesktu, Ustavni sud [Bosne i Hercegovine] je u predmetu konstitutivnih naroda (U-5/98), ukazujući na posebni kontekst [u Bosni i Hercegovini], presudio da se 'minimalna ili proporcionalna zastupljenost u zakonodavnoj vlasti Federacije mora tumačiti iz drugačijeg ugla. U onoj mjeri u kojoj postoji dvodomna parlamentarna struktura u kojoj je prvi dom zasnovan na općem i jednakom biračkom pravu bez etničkih razlika, a drugi dom, Dom naroda, također osigurava zastupljenost i učestvovanje ostalih, ne postoji prima facie sistem potpune isključenosti iz prava kandidiranja'.

49. Nije inherentno nedemokratski imati drugi dom koji ne odražava proporcionalnu zastupljenost stanovništva. Osobito se u federalnim državama dvodomnost često primjenjuje radi jednakog predstavljanja podnacionalnih vlasti na nacionalnom nivou; kada je to svrha drugog doma, potpuno je primjereno da članove biraju te podnacionalne vlasti. Posljedica predstavljanja podnacionalne vlasti na ovaj način je, naizgled, neproporcionalna zastupljenost različitih populacija. ...

50. Ukratko, čini se da su drugi domovi općenito namijenjeni da osiguraju određeno predstavljanje subnacionalnih entiteta, naročito u federalnim državama. Ova naizgled trajna karakteristika bila je prisutna u vrijeme izrade [Konvencije] i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (ICCPR) i još uvijek je prisutna danas. Stoga je vrlo malo vjerovatno da bi se ovi ugovori mogli tumačiti kao zahtjev za radikalnom promjenom ustavnog poretka većine zemalja sa dvodomnim sistemom. U najmanju ruku, sistemi koji ne osiguravaju jednaku zastupljenost stanovništva u drugim domovima, ali koji nastoje da osiguraju druge aspekte principa jednakosti, bi se trebali smatrati da su u skladu sa tim instrumentima.

51. Dakle, kada je svrha drugog doma predstavljanje podnacionalnih vlasti, pretpostavka je da jednakost djeluje između tih vlasti, a ne između stanovništva tih vlasti.

...

54. Prepoznata je društvena vrijednost osiguravanja zastupljenosti različitih komponenti društva u drugim domovima, naročito u multietničkim demokratijama. ...

...

59. I u predmetu *Sejdić i Finci* kao i u predmetu *Zornić*, Evropski sud za ljudska prava bio je sasvim spreman da prihvati da postoji relativno širok stepen slobode kada je riječ o izboru drugog doma; problem je bio taj što potpuno oduzimanje prava glasa određenim osobama nije bilo potrebno za postizanje politički prihvatljivog rješenja. Ova poteškoća nije primjenjiva na scenario u kojem nijedna zajednica nije isključena iz predstavljanja; zaista, Izborni zakon [Bosne i Hercegovine] garantira jednaku zastupljenost svih konstitutivnih naroda te zastupljenost ostalih.”

(ii) *Ostali relevantni materijal*

64. Venecijanska komisija je usvojila Kodeks dobre prakse u izbornim pitanjima na svojoj 51. (Smjernice) i 52. (Izvještaj) sjednici, održanim 5. i 6. jula te 18. i 19. oktobra 2002. godine (Mišljenje br. 190/2002, CDL-AD(2002)23 rev.), a 2003. godine odobrili su ga Parlamentarna skupština i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope („Kongres“). Ovaj Kodeks identificira pet principa koji leže u osnovi evropskog izbornog nasljeđa kao univerzalno, jednako, slobodno, tajno i neposredno biračko pravo, koje se ostvaruje na izborima koji se održavaju u redovnim intervalima. Kodeks precizira da se obaveza „jednake glasačke moći“, koja zahtijeva jednaku raspodjelu mandata između izbornih jedinica, mora barem primjenjivati na izbore za donje domove parlamenta i na regionalne i lokalne izbore. Isto tako, isti preporučuje da barem jedan dom nacionalnog parlamenta mora biti izabran neposrednim glasanjem.

65. U nedavnom izvještaju o dvodomnosti (CDL-AD(2024)007, 18. mart 2024.), Venecijanska komisija je na širem planu ponovila principe iznesene u svom *amicus curiae* mišljenju navedenom gore (vidi tačku 64. gore). Istaknula je da se „članovi drugog doma obično biraju na drugačiji način od članova donjeg doma, zbog razlika u njihovoj reprezentativnosti“. Slijedom Kodeksa dobre prakse u izbornim pitanjima, navela je da drugi dom dvodomnog sistema ne mora biti izabran na neposrednim izborima da bi bio u skladu sa evropskim standardima, te je ustanovila da postoji „tijesna korelacija između metode izbora i reprezentativne prirode drugog doma“. U izvještaju je utvrđena i slična korelacija u odnosu na opseg ovlasti drugog doma i metodu njegovog izbora: „Gdje gornji dom duguje svoje postojanje istorijskoj tradiciji ili predstavlja posebne (npr. teritorijalne) interese, teško je opravdati da bude u istom položaju kao donji dom, koji je zasnovan na glasanju naroda. U takvim je slučajevima razumno očekivati da će se ovlasti drugog doma prilagoditi njegovom sastavu.”

(e) Kongres lokalnih i regionalnih vlasti

66. Na poziv vlasti Bosne i Hercegovine, Kongres je rasporedio posmatračku misiju kako bi procijenio kantonalne izbore održane u Federaciji Bosne i Hercegovine 2. oktobra 2022. Relevantni dijelovi izvještaja o posmatranju izbora, usvojenog na 44. sjednici održanoj 22. marta 2023. (CPR(2023)44-02), glase kako slijedi (fusnote izostavljene):

“10. Tradicionalno, kantone su uglavnom vodile dvije od tri etnički utemeljene stranke ... Nakon izbora 2018., političke stranke bez etničkog predznaka ili ‘građanske’ političke stranke počele su dobijati veću podršku na kantonalnom nivou. Na primjer, u Kantonu Sarajevo pobjedu je odnijela 2018. koalicija građanskih stranaka (Naša stranka, Demokratska fronta i Socijaldemokratska stranka).

...

13. Svaki kanton ima svoj ustav, parlament (ili Kantonalnu skupštinu) i vladu, te stoga ima široke ovlasti i odgovornosti u donošenju politika na lokalnom nivou, uključujući područja poreza, policije, pravosuđa i drugih javnih službi. Kantoni također dijele određene nadležnosti sa Federacijom i općinama. ...”

U ovom izvještaju nisu navedene informacije o sastavu kantonalnih skupština nakon izbora održanih 2. oktobra 2022. Međutim, prema informacijama koje je Sud dobio *proprio motu* sa web stranice Centralne izborne komisije⁸, trideset pet delegata izabrano je u skupštinu Kantona Sarajevo, u kojem aplikant ima prebivalište. Gotovo polovina tih delegata predstavljala je takozvane stranke „bez etničkog predznaka“ ili „građanske“ stranke, kako je spomenuto u tački 10. izvještaja Kongresa⁹.

(f) Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije

67. U svom drugom izvještaju o Bosni i Hercegovini, usvojenom 7. decembra 2010. (CRI(2011)2), Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) iznijela je sljedeće napomene, kao relevantne:

“141. Kao što je navedeno u prvom izvještaju ECRI-ja, akcenat koji se, kako u zakonu tako i u stvarnosti, stavlja na osiguravanje punog uživanja prava od strane osoba koje pripadaju jednom od konstitutivnih naroda doveo je osobe koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od ovih naroda u situaciju ozbiljnog nepovoljnog položaja. Pored specifične situacije osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama (razmotrene na drugom mjestu u ovom izvještaju), ECRI je zabrinut da osobe koje se ne žele izjasniti kao pripadnici nijednog konstitutivnog naroda ili nacionalne manjine (na primjer, djeca

⁸ https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/7/209/0/0/0 (posljednji put pristupljeno 25. juna 2025.).

⁹ Vidi također 62. izvještaj visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu izdat 11. februara 2023., koji je obuhvatio opće izbore od 2. oktobra 2022., gdje je primjećeno da je „u urbanim kantonima Federacije Bosne i Hercegovine, naime u Sarajevu i Tuzli, koalicija tri multietničke građanske stranke, Socijaldemokratske stranke, Naroda i pravde i Naše stranke, postigla dobre rezultate”.

iz mješovitih brakova), od kojih se mnoge samoidentificiraju kao Bosanci, u mnogim aspektima ostaju zanemarene kako u postojećem pravnom sistemu, tako i u praksi.

...

171. ECRI se poziva na svoje preporuke date ranije u ovom izvještaju, apelirajući na vlasti da izmijene Ustav i izborni zakon kako bi se osiguralo da svi građani uživaju jednaka izborna prava – i pravo glasa i pravo kandidiranja na izborima – bez obzira na njihovo etničko porijeklo...”

U svom trećem i četvrtom izvještaju o Bosni i Hercegovini, usvojenim 6. decembra 2016. odnosno 9. aprila 2024. (CRI(2017)2 i ECRI(2024)16), ECRI je ponovio svoju preporuku da vlasti Bosne i Hercegovine poduzmu odlučne mjere kao bi se ispoštovala presuda Suda u predmetu *Sejdić i Finci* (navedeno gore).

(g) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

68. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (“Okvirna konvencija”), koja je usvojena 1995. a stupila na snagu 1. februara 1998., ratifikovana je od strane Bosne i Hercegovine 24. februara 2000. Član 15. Okvirne konvencije glasi kako slijedi:

“Strane će stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, naročito u onim koji utječu na njih.”

69. Dana 24. juna 2024. Savjetodavni komitet za Okvirnu konvenciju objavio je svoje peto mišljenje o Bosni i Hercegovini (br. ACFC/OP/V(2023)5). Savjetodavni komitet je konstatovao da bosanskohercegovačko društvo i dalje ostaje duboko podijeljeno po etničkim linijama, te da podjele i otvorena politička i retorička neprijateljstva između tri “konstitutivna naroda” nastavljaju da obilježavaju društveni diskurs. Isti je sa zabrinutošću primijetio da je situacija nedavno postala još krhkija, uz povećan rizik od sukoba. Pozivajući se na grupu predmeta *Sejdić i Finci*, nadalje je sa zabrinutošću konstatovao neuspjeh državnih vlasti da provedu ključne presude Suda, što je ozbiljno narušilo povjerenje “u sisteme i institucije države, kao i u evropske institucije”.

3. Evropska unija

70. U svojoj rezoluciji od 6. jula 2022. o Izvještaju Komisije o Bosni i Hercegovini za 2021. P9_TA(2022)0283), Evropski parlament je naveo da se Bosna i Hercegovina suočava sa najvećom nestabilnošću od rata u periodu

1992. do 1995. Ipak je naglasio da u skladu sa Konvencijom građani Bosne i Hercegovine treba da uživaju jednaka prava i obaveze, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, te je ukazao da se zemlja “obavezala na međunarodne i domaće obaveze da okonča sistematsku diskriminaciju zasnovanu na etničkoj pripadnosti i prebivalištu ... uz poštovanje ustavnog poretka zemlje ...”. U tom pogledu je naglasio da koncept “konstitutivnih naroda” ne bi trebao da dovodi do diskriminacije ostalih građana. U naknadnoj rezoluciji izdatoj 12. jula 2023. o Izvještaju Komisije za 2022. o Bosni i Hercegovini (P9_TA(2023)0284), Evropski parlament je izrazio svoje žaljenje zbog neuspjeha političkih aktera da usklade Ustav i izborni okvir sa Konvencijom, neprovođenjem presuda Suda iz grupe predmeta *Sejdić i Finci*, i ponovio svoje nalaze da koncept “konstitutivnih naroda” ne bi trebao podrazumijevati dodatna prava za ljude koji se izjašnjavaju kao pripadnici jedne od tih grupa u odnosu na ostale građane Bosne i Hercegovine.

71. U svom mišljenju od 29. maja 2019. o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (COM(2019) 261 final), Evropska komisija je identifikovala četrnaest ključnih prioriteta koje zemlja treba da ispuni kako bi bila preporučena za otvaranje pristupnih pregovora sa Evropskom unijom, fokusirajući se između ostalog na oblasti demokratije/funkcionalnosti, vladavine prava i temeljnih prava. Među prioritetima navedenim od strane Evropske komisije bio je i zahtjev da se institucionalni okvir suštinski unaprijedi, uključujući i na ustavnom nivou, kako bi se “osigurala ravnopravnost i nediskriminacija građana, posebno rješavanjem sudske prakse iz predmeta *Sejdić-Finci* ... ” (tačka 4. (f)).

72. Dana 15. decembra 2022. Evropsko vijeće se usaglasilo da dodjeli status zemlje kandidata Bosni i Hercegovini. Dana 12. marta 2024. Evropska komisija je Vijeću predstavila izvještaj (COM(2024)129 final) o napretku Bosne i Hercegovine i preporučila otvaranje pristupnih pregovora imajući u vidu ostvarivanje potrebnog nivoa usklađenosti sa kriterijima za članstvo. Na svom sastanku održanom 22. marta 2024. Evropsko vijeće je odlučilo da otvori pristupne pregovore sa Bosnom i Hercegovinom (EUCO 7/24).

B. Međunarodno pravo i praksa u vezi sa pitanjem zastupanja države pred drugim međunarodnim sudovima

73. Statut Međunarodnog suda pravde (ICJ) u članu 42. stav 1. predviđa da će strane u postupcima pred njim zastupati zastupnici. Relevantni članovi Poslovnika ICJ-a određuju sljedeće u pogledu zastupanja strana:

Pokretanje postupka Član 38.

“...

3. Original zahtjeva potpisuje ili zastupnik strane koja ga podnosi, ili diplomatski predstavnik te strane u zemlji u kojoj Sud ima sjedište, ili neka druga valjano ovlaštena osoba. Ako zahtjev nosi potpis nekoga ko nije takav diplomatski predstavnik, potpis mora biti potvrđen od strane potonjeg ili od nadležnog tijela ministarstva vanjskih poslova podnositelja zahtjeva.”

Član 40.

“1. ... sve radnje u ime strana nakon pokretanja postupka poduzimaju zastupnici. ...

2. Kada se postupak pokreće putem zahtjeva, navodi se ime zastupnika podnositelja zahtjeva. Tužena strana, po primitku ovjerene kopije zahtjeva, ili što je prije moguće nakon toga, obavještava Sud o imenu svog zastupnika.

...”

74. Ni u Statutu ni u Poslovniku ICJ-a nema konkretne odredbe o rješavanju sporova u vezi sa zastupanjem država. Međutim, ICJ se tim pitanjem bavio od slučaja do slučaja. Jedan takav spor nastao je u predmetu *Primjena Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju krivičnog djela genocida (Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore)*¹⁰. Bosnu i Hercegovinu, koja je pokrenula postupak 1993., zastupao je njen zastupnik imenovan odlukom Predsjedništva Bosne i Hercegovine. Dana 9. juna 1999. predsjedavajući tročlanog Predsjedništva – koji je u to vrijeme bio član Predsjedništva iz Republike Srpske – obavijestio je ICJ o imenovanju novog ko-zastupnika, koji je potom obavijestio Sud da Bosna i Hercegovina želi obustaviti postupak. Zastupnik Bosne i Hercegovine potvrdio je u odgovoru da Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nije poduzelo nikakvu radnju da imenuje ko-zastupnika ili da obustavi postupak pred ICJ-om. Taj stav je potkrijepljen nizom dopisa novog predsjedavajućeg Predsjedništva, dok su ga bivši predsjedavajući i navodni ko-zastupnik nastavili osporavati. Apeli predsjednika ICJ-a upućeni predsjedavajućem Predsjedništva da razjasni stav Bosne i Hercegovine u vezi sa tokom postupka također su rezultirali protivrječnim odgovorima predsjedavajućeg Predsjedništva i zastupnika Bosne i Hercegovine, s jedne strane, te bivšeg predsjedavajućeg

¹⁰ Presuda od 26. februara 2007., *Izveštaji ICJ-a 2007 (I)*.

Predsjedništva i ko-zastupnika kojeg je on navodno imenovao, s druge strane. U konačnici, ICJ je, nakon razmatranja sve pristigle korespondencije o ovom pitanju, na svom sastanku održanom 10. oktobra 2000. utvrdio da “Bosna i Hercegovina nije na nedvosmislen način pokazala svoju volju da povuče zahtjev” te da stoga nije došlo do obustave postupka¹¹. Presuda u ovom predmetu je donesena 26. februara 2007.

75. Slična kontroverza je uslijedila kada je u maju 2016. zastupnik koji je bio imenovan da zastupa Bosnu i Hercegovinu u navedenom predmetu *Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore*, odnosno gospodin Sakib Softić, pitao da li je njegov mandat kao zastupnika u tom predmetu valjan za pokretanje postupka revizije presude donesene 26. februara 2007. Obaviješten je od strane registrara ICJ-a da je za pokretanje postupka revizije potrebno novo imenovanje. Uprkos nepostojanju dokumenta koji bi potvrdio imenovanje gospodina Softića za potrebe postupka za reviziju presude iz 2007., 23. februara 2017. takav zahtjev – potpisan od strane gospodina Softića kao zastupnika Bosne i Hercegovine – je podnesen ICJ-u. Nakon zahtjeva ICJ-a za pojašnjenjem, dva člana Predsjedništva, uključujući predsjedavajućeg, odgovorili su da “[n]ijedna službena institucija Bosne i Hercegovine nije donijela odluku o pokretanju revizije presude ICJ-a” te da pitanje za koje se traži pojašnjenje “nije bilo razmatrano niti je o njemu odlučivalo Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, kao kolektivni šef države Bosne i Hercegovine”. Treći član Predsjedništva tvrdio je, međutim, da je inicijalna odluka o imenovanju gospodina Softića kao zastupnika ostala valjana i na snazi, te da zahtjev za reviziju ulazi u njegov mandat. ICJ je, na osnovu zaprimljene korespondencije, smatrao da “nadležni organi vlasti nisu donijeli odluku, u ime Bosne i Hercegovine kao države, o zahtjevu za reviziju presude od 26. februara 2007.” te da stoga nije zaprimio valjan zahtjev niti je preuzeo slučaj u ovoj stvari¹².

PRAVO

76. U vrijeme podnošenja svoje aplikacije Sudu, aplikant se žalio da etnički i teritorijalni zahtjevi koji uređuju izbore za Dom naroda Bosne i Hercegovine, koji su mu onemogućili da glasa za kandidate po vlastitom izboru, predstavljaju diskriminaciju u smislu člana 14. Konvencije u vezi sa

¹¹ Ibid., tačke 18.-24.

¹² Vidi saopćenje za medije od dana 9. marta 2017. koje je izdao predsjednik ICJ-a u vezi sa ovom odlukom na <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/press-releases/0/000-20170309-PRE-01-00-EN.pdf>.

članom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju. U naknadnim fazama postupka također je iznio istu pritužbu prema članu 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju (vidi tačku 3. gore). Aplikant se nadalje žalio na povredu člana 1. Protokola br. 12 na istoj osnovi u vezi sa izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Član 14. glasi kako slijedi:

“Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.”

Član 3. Protokola br. 1 predviđa sljedeće:

“Visoke strane ugovornice obavezuju se da će u razumnim razdobljima provoditi slobodne izbore tajnim glasanjem, u uslovima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.”

Član 1. Protokola br. 12 glasi:

“1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.”

I. PRELIMINARNA PITANJA

A. Ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika da zastupaju tuženu Vladu pred Sudom

77. Sud primjećuje na početku da je aplikant nedugo nakon donošenja presude Vijeća u ovom predmetu osporio ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika tužene Vlade da zastupaju Vladu pred Sudom.

78. Sud smatra da se prigovor aplikanta u pogledu ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika, koji također otvara pitanje da li je Veliko vijeće zaprimilo valjan zahtjev za upućivanje predmeta istom, mora razmotriti kao preliminarno pitanje. Stoga su u nastavku prezentirani podnesci strana kao i pojedinačnih članova Vlade i Predsjedništva Bosne i Hercegovine s tim u vezi.

1. Podnesci dostavljeni prije upućivanja predmeta Velikom vijeću

79. Dopisom od 19. septembra 2023., koji su potpisale dvije vršiteljice dužnosti zastupnika Vlade – naime, gđa Monika Mijić i gđa Jelena Cvijetić – tužena Vlada zatražila je upućivanje predmeta Velikom vijeću u skladu sa članom 43. Konvencije (vidi tačku 6. gore).

81. U dopisu poslanom istog dana, koji je zaprimljen u Sekretarijatu Suda 26. septembra 2023., aplikant je – po prvi put tokom postupka – osporio ovlasti tri vršitelja dužnosti zastupnika tužene Vlade koji su učestvovali u postupku pred Vijećem (uključujući gđu Moniku Mijić, jedan od aktuelnih vršitelja dužnosti zastupnika i trenutnu voditeljicu Ureda zastupnika). Na osnovu informacija pribavljenih iz “Službenog glasnika Bosne i Hercegovine” naveo je da su sva tri vršitelja dužnosti zastupnika imenovana od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine 29. decembra 2020. na period od tri mjeseca. Nakon isteka tog perioda, 20. maja 2021. Vijeće ministara imenovalo je iste tri osobe na još jedan period od tri mjeseca, sa stupanjem na snagu od 30. marta 2021. Aplikant je tvrdio da je prema relevantnom domaćem zakonu (vidi tačku 49. gore) mandat „vršitelja dužnosti“ ograničen na trajanje od tri mjeseca, uz mogućnost samo jednog produženja. Tvrdio je, stoga, da od 30. juna 2021. ti vršitelji dužnosti zastupnika nisu imali zakonske ovlasti da zastupaju Vladu Bosne i Hercegovine pred Sudom. Stoga je zatražio od Suda da prekine svaku daljnju komunikaciju sa „takozvanim vršiteljima dužnosti zastupnika“ i da direktno komunicira sa njihovim „poslodavcem“ – tj. Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine.

82. U drugom dopisu od 10. oktobra 2023., upućenom direktno predsjedniku Suda, aplikant je ponovio svoju tvrdnju da vršitelji dužnosti zastupnika koji su podnijeli zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću nisu imali ovlasti da zastupaju tuženu Vladu pred Sudom, budući im je mandat istekao više od dvije godine ranije. Nadalje je naveo da te osobe nisu dobile saglasnost ili dopuštenje Vlade za podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta Velikom vijeću, što je dokazano izjavom ze medije od strane ministra za ljudska prava i izbjeglice priloženom njegovom dopisu. Aplikantov dopis je poslan Vladi za komentar.

83. Dana 24. oktobra 2023. vršitelji dužnosti zastupnika Vlade dostavili su Sudu dopis predsjedavajuće Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, gđe Borjane Krišto. Predsjedavajuća je objasnila da Vijeće ministara ima isključivu nadležnost da imenuje i razrješava zastupnike pred Sudom, te da

su oni za svoj rad odgovorni isključivo Vijeću ministara. Na toj osnovi potvrdila je da dužnost vršitelja dužnosti zastupnika Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom obavljaju gđa Monika Mijić i gđa Harisa Bačvić u to vrijeme „u punom kapacitetu i sa svim ovlastima zastupnika utvrđenim Odlukom Vijeća ministara“ (vidi tačke 44.–48. gore za dodatne informacije o relevantnoj Odluci). Predsjedavajuća je nadalje navela da je njihov status vršitelja dužnosti zastupnika potvrđen, između ostalog, i pravosnažnom presudom Suda Bosne i Hercegovine (vidi tačke 50.–51. gore). U dopisu je navedeno da je gđa Jelena Cvijetić, koja je zajedno sa gđom Monikom Mijić potpisala zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću (vidi tačku 80. gore), razriješena svojih dužnosti od strane Vijeća ministara 19. septembra 2023. na vlastiti zahtjev. Također je objašnjeno u ovom dopisu da, u skladu sa gore navedenom odlukom Vijeća ministara, vršitelji dužnosti zastupnika imaju „sve ovlasti da samostalno poduzimaju sve pravne radnje pred Sudom, uključujući i podnošenje zahtjeva [za upućivanje predmeta Velikom vijeću], bez ikakve prethodne saglasnosti ili odobrenja Vijeća ministara“.

84. Dana 26. oktobra 2023. vršitelji dužnosti zastupnika tužene Vlade podnijeli su još jedan dopis Sudu kao odgovor na prethodne podneske aplikanta od 19. septembra i 10. oktobra 2023. Pored argumenata koje je iznijela predsjedavajuća kao što je navedeno u prethodnoj tački, ovaj dopis je ukazao na član 2. gore navedene Odluke Vijeća ministara, koji propisuje da se komunikacija između Vlade Bosne i Hercegovine i Suda odvija isključivo putem zastupnika Vijeća ministara pred Sudom. Shodno tome, suprotno tvrdnji aplikanta, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nije imalo nadležnost komunicirati sa Sudom u vezi sa predmetima koji su u toku pred njim.

85. Dana 10. oktobra 2023. zaprimljen je dopis kopredsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, g. Zukana Heleza, u kojem je Sud obaviješten da je prijedlog – koji je navodno dalo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice – da se na sjednici Vijeća ministara zakazanoj za 26. oktobar 2023. razgovara o razvoju događaja u ovom predmetu, kao i o statusu vršitelja dužnosti zastupnika, odbijen od strane predsjedavajuće Vijeća ministara. Kopredsjedavajući je na tom osnovu tvrdio da Vijeće ministara nije donijelo bilo kakve odluke o statusu vršitelja dužnosti zastupnika nakon isteka njihovog mandata u junu 2021., niti o upućivanju ovog predmeta Velikom vijeću. On je nadalje naglasio da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine kolektivno tijelo sa sistemom kolektivnog odlučivanja, što znači da

predsjedavajuća ne može djelovati niti samostalno odlučivati o bilo kojem pitanju, uključujući i u komunikaciji sa Sudom.

86. Dana 14. novembra 2023. aplikant je odgovorio na dopis vršitelja dužnosti zastupnika od 26. oktobra 2023. Tvrdio je, prvo, da se osporavanje ovlasti „takozvanih vršitelja dužnosti zastupnika“ ne može pobijati od strane samih osporenih osoba te da samo Vlada tužene države – tj. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine – može legitimno odgovoriti na njegove navode. U nedostatku odgovora tog tijela, zahtjev za upućivanje ovog predmeta Velikom vijeću koji su podnijele neovlaštene osobe nije valjan te je presuda Vijeća stoga postala konačna tri mjeseca nakon njenog donošenja. Drugo, gđa Monika Mijić u svakom slučaju nije mogla obavljati dužnost vršitelja dužnosti zastupnika, jer je na tu funkciju već bila imenovana tri puta zaredom, protivno članu 55a. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine (vidi tačku 49. gore), koji dopušta najviše dva uzastopna mandata. Treće, aplikant je tvrdio, na fonu navoda kopredsjedavajućeg Vijeća ministara (vidi tačku 85. gore), da je dopis koji je Sudu uputila predsjedavajuća Vijeća ministara ništavan i nevažeći.

87. Aplikant je uz svoj dopis priložio javno saopćenje koje je neodređenog datuma izdalo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, u kojem se navodi da presuda Vijeća u ovom predmetu i radnje koje Vlada treba poduzeti u vezi sa tom presudom nisu bile dostavljene Vijeću ministara niti Ministarstvu na razmatranje od strane vršitelja dužnosti zastupnika. U saopćenju je također potvrđeno da je prijedlog Ministarstva da se na sjednici Vijeća ministara od 26. oktobra 2023. razgovara o statusu vršitelja dužnosti zastupnika odbijen od strane Vijeća ministara. Međutim, u saopćenju je navedeno da su, u nedostatku odluke Vijeća ministara u vezi sa vršiteljima dužnosti zastupnika, oni svoj mandat za obavljanje ove funkcije temeljili na presudi Suda Bosne i Hercegovine od 23. marta 2022. (vidi tačke 50. i 51. gore).

88. Kao što je navedeno u tački 7. gore, 11. decembra 2023. panel Velikog vijeća je odgodio razmatranje zahtjeva za upućivanje ovog predmeta Velikom vijeću i zatražio od Vlade da naznači da li potvrđuje zahtjev od 19. septembra 2023. za upućivanje ovog predmeta Velikom vijeću.

89. U odgovoru Vlade proslijeđenom 13. decembra 2023., koji je potpisala vršiteljica dužnosti zastupnika gđa Monika Mijić, zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću je potvrđen. U dopisu je navedeno da je, na osnovu člana 5. Odluke o zastupniku, vršitelj dužnosti zastupnika nadležan da zatraži

upućivanje predmeta Velikom vijeću; nikakva prethodna ni naknadna saglasnost Vijeća ministara ili bilo kojeg drugog tijela nije potrebna za sve pravne korake koje vršitelji dužnosti zastupnika poduzimaju u postupcima pred Sudom, osim u slučaju odluke o prihvatanju prijateljske nagodbe ili podnošenja unilateralne deklaracije. U dopisu se također poziva na odluku Suda Bosne i Hercegovine od 23. marta 2022., kojom je potvrđen mandat vršitelja dužnosti zastupnika do donošenja nove odluke Vijeća ministara u vezi sa istima. U dopisu je na kraju istaknuto da Vijeće ministara nije donijelo nikakvu odluku da povuče ili na bilo koji način ospori zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću od 19. septembra 2023.

90. U međuvremenu, 12. decembra 2023., predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine u to vrijeme, g. Željko Komšić, uputio je Sudu dopis u kojem je naveo da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine nije donijelo odluku o podnošenju zahtjeva za upućivanje ovog predmeta Velikom vijeću niti je ovlastilo bilo koga da ponese takav zahtjev. Štaviše, Vijeće ministara nije odlučilo o „statusu i zakonitosti“ predmetnih vršitelja dužnosti zastupnika.

91. Kao što je navedeno u tački 7. gore, 14. decembra 2023. panel Velikog vijeća prihvatio je zahtjev Vlade za upućivanje predmeta Velikom vijeću.

2. Podnesci dostavljeni nakon upućivanja predmeta Velikom vijeću

(a) Aplikant

92. Dana 5. januara 2024. aplikant je ponovno osporio ovlasti aktuelne vršiteljice dužnosti zastupnice da zastupa tuženu Vladu i posebno doveo u pitanje podneske vršiteljice dužnosti zastupnice od 13. decembra 2023. (vidi tačku 89. gore). Dok se vršiteljica dužnosti zastupnice pozivala na odluku Suda Bosne i Hercegovine u prilog kontinuiranoj validnosti svog mandata, aplikant je tvrdio da nijedan sud nema „ovlasti da imenuje državne zastupnike pred međunarodnim sudovima“. Stoga je aplikant ponovio svoju molbu da se zahtjev za upućivanje predmeta pred Veliko vijeće odbaci kao nedopušten i da se presuda Vijeća proglasi konačnom.

93. U svom podnesku dostavljenom Velikom vijeću 7. juna 2024. aplikant je skrenuo pažnju Suda na činjenicu da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine 19. marta 2024. po četvrti put zaredom imenovalo Moniku Mijić kao vršiteljicu dužnosti zastupnice, navodno protivno članu 55a. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine. Naveo je da je protiv predsjedavajuće i članova Vijeća ministara podnesena krivična prijava od strane zastupnika Demokratske fronte zbog te navodno nezakonite radnje. Dodao je da je, u svakom slučaju,

Predsjedništvo Bosne i Hercegovine jedino i isključivo ovlašteno imenovati sve zastupnike i predstavnike Bosne i Hercegovine na osnovu člana V. stav 3. (b) Ustava (vidi tačku 36. gore). U prilog tom argumentu, aplikant je dostavio Sudu odluku Predsjedništva (od 4. oktobra 2002.) o imenovanju zastupnika Bosne i Hercegovine u određenim postupcima koji su u to vrijeme bili u toku pred Međunarodnim sudom pravde.

94. Aplikant je nadalje tvrdio da dok su vršitelji dužnosti zastupnika tužene Vlade uporno tvrdili da odluka Vijeća ministara o zastupniku predstavlja pravni osnov njihovog mandata tokom relevantnog perioda, Vijeće ministara nije imalo ovlast donijeti takvu odluku putem podzakonskog akta.

95. Aplikant je dodatno ukazao na činjenicu da su sva prethodna i sadašnja imenovanja vršitelja dužnosti zastupnika pred Sudom koja je izvršilo Vijeće ministara uključivala osobe bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog etničkog porijekla. Tvrdio je da je takva etnička struktura u uredu vršitelja dužnosti zastupnika usmjerena isključivo da bi se ovjekovječio etnički organizirani politički sistem i interesi u zemlji, zasnovani na sistemskoj diskriminaciji u korist „konstitutivnih naroda“.

96. U daljnjim podnescima dostavljenim 10. septembra 2024. aplikant je tvrdio da je, nakon njenog reimenovanja 19. marta 2024., mandat vršiteljice dužnosti zastupnice (gđe Monike Mijić) ponovno istekao 17. jula 2024., te da od tada nije donesena nijedna nova odluka o imenovanju zastupnika Vlade. Prema mišljenju aplikanta, odluku Suda Bosne i Hercegovine od 22. marta 2023. (vidi tačke 50. i 51. gore), na koju se vršiteljica dužnosti zastupnice pozivala radi potkrijepljivanja validnosti svojih ovlasti, trebalo je tumačiti u posebnom kontekstu u kojem je donesena (odjava za potrebe poreza i osiguranja) te se nije mogla koristiti kao osnov za buduća kršenja Zakona o upravi Bosne i Hercegovine. Aplikant je nadalje ustrajao u svom argumentu da imenovanje zastupnika Bosne i Hercegovine spada u isključivu nadležnost Predsjedništva Bosne i Hercegovine, a ne Vijeća ministara. S tim u vezi je naveo da član 17. Zakona o Vijeću ministara, koji čini pravni osnov za Odluku o zastupniku (vidi tačke 43. i 44. gore), ne daje Vijeću ministara ovlast da imenuje zastupnike tužene države pred međunarodnim organizacijama.

97. Dopisom od 29. oktobra 2024. aplikant je osporio zaključak koji je Vijeće ministara usvojilo na svojoj 56. sjednici 18. jula 2024. u vezi sa produženjem mandata vršitelja dužnosti zastupnika imenovanih odlukom od 19. marta

2024. (vidjeti tačke 53. i 54. gore). Aplikant je naveo da je jedan zastupnik Zastupničkog doma Bosne i Hercegovine zatražio mišljenje Ureda za zakonodavstvo Bosne i Hercegovine o predmetnom zaključku Vijeća ministara. Prema odgovoru koji je Ured za zakonodavstvo dostavio Sudu, odluka Vijeća ministara od 19. marta 2024. o imenovanju bila je pojedinačni upravni akt koji je bio vremenski ograničen Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine (tri mjeseca, sa mogućnošću produženja za jednokratni period od tri mjeseca – vidi tačku 49. gore). Shodno tome, naknadni zaključak od 18. jula 2024., koji je bio akt niže pravne snage, nije mogao imati učinak zamjene odluke od 19. marta 2024. Međutim, Ured za zakonodavstvo je također naznačio da nije nadležan ocjenjivati da li su vršitelji dužnosti zastupnika Vijeća ministara ovlašteni zastupati Vladu pred Sudom, te da o tom pitanju može odlučiti samo nadležni sud.

98. Kao odgovor na pitanje postavljeno na raspravi, aplikant je pojasnio da tokom postupka pred Vijećem nije osporavao ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika o kojima je riječ, budući da je za istek njihovog mandata saznao tek u septembru 2023., nakon izjave koju je za medije dao ministar za ljudska prava i izbjeglice.

(b) Vlada

99. Vlada u svom podnesku od 7. juna 2024. nije iznijela bilo kakve daljnje argumente u pogledu ovlasti svojih vršitelja dužnosti zastupnika.

100. Vladi je na raspravi postavljeno konkretno pitanje o tome da li je Veliko vijeće u ovom slučaju zaprimilo valjan zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću, s obzirom na protivrječne podneske zaprimljene u vezi sa ovlastima vršitelja dužnosti zastupnika da zatraže upućivanje presude Vijeća Velikom vijeću i da zastupaju Vladu pred Sudom. Kao odgovor, vršiteljica dužnosti zastupnika uglavnom je ponovila da, u skladu sa relevantnim domaćim zakonom i praksom, vršitelj dužnosti zastupnika ima ovlast i nadležnost zatražiti upućivanje predmeta Velikom vijeću. Također je naglasila da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine – odnosno Vlada tužene države – nije osporilo podneseni zahtjev za upućivanje ovog predmeta Velikom vijeću, što je činjenica koja predstavlja dokaz da je Veliko vijeće zaprimilo valjan zahtjev.

3. Ocjena Suda

101. Pitanje zastupanja država pred Sudom uređeno je pravilom 35. Poslovnika Suda, koje predviđa:

„Strane ugovornice zastupaju zastupnici, kojima mogu pomagati advokati ili savjetnici.“

Pitanja kao što su način imenovanja zastupnika ili vršitelja dužnosti zastupnika pred Sudom, njihovi mandati te trajanje i opseg njihovih mandata ostavljeni su stranama ugovornicama da ih urede u skladu sa svojim domaćim pravilima i procedurama. U skladu sa dobro ustaljenom praksom Suda, države ugovornice imaju odgovornost da obavijeste Sud o imenovanju zastupnika ili vršitelja dužnosti zastupnika koji ih zastupaju, kao i o prestanku njihovog mandata (vidjeti, na primjer, *Panioglu protiv Rumunije*, br. 33794/14, tačka 62., 8. decembar 2020., i *Beg S.p.a. protiv Italije*, br. 5312/11, tačka 52.–53., 20. maj 2021.). Shodno tome, u vođenju postupka pred njim Sud polazi od pretpostavke da će zastupnici ili vršitelji dužnosti zastupnika, o čijem je imenovanju obaviješten, nastaviti da obavljaju svoje dužnosti osim ako, i sve dok, ga Vlada ne obavijesti drugačije (vidjeti *Beg S.p.a.*, navedeno gore, tačka 55.); Sud nije pozvan da ocijenjuje zakonitost imenovanja ili nastavka mandata zastupnika ili vršitelja dužnosti zastupnika kada ga je o tome valjano obavijestila država ugovornica. Niti postoji odredba u Konvenciji ili Poslovniku Suda koja propisuje posebnu proceduru za utvrđivanje zakonitih zastupnika države ugovornice u postupcima koji su u toku pred Sudom.

102. Unatoč tome, Sud, kao gospodar vlastitog postupka i pravila (vidjeti član 25. (d) Konvencije; vidi također *Ukrajina i Nizozemska protiv Rusije* (odl.) [Vv], br. 8019/16 i 2 druga, tačka 383., 30. novembar 2022., i predmete navedene u istom), smatra da sve sumnje ili prigovori u vezi sa statusom pojedinca koji djeluje kao zastupnik Vlade pred Sudom moraju biti istaknuti *in limine litis*, u onoj mjeri u kojoj okolnosti to dopuštaju (vidjeti, *mutatis mutandis*, *De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije*, 18. juni 1971., tačka 53.–54., Serija A br. 12, zajedno sa pravilom 55. Poslovnika Suda, za slične principe utvrđene u kontekstu preliminarne prigovora na dopuštenost). Ovaj zahtjev jasno proizilazi iz opće konciznosti Konvencije i ima za cilj valjano provođenje pravde i pravnu stabilnost (*ibid.*), s obzirom na potencijalno disruptivne retroaktivne učinke utvrđenja, u kasnijoj fazi postupka, nedostatka valjanog zastupanja na ukupan protekli postupak pred Sudom.

103. Što se tiče činjenica predočenih Sudu, Sud primjećuje da ga je Vlada Bosne i Hercegovine 15. januara 2021. obavijestila o imenovanju od strane Vijeća ministara tri vršiteljice dužnosti zastupnika koje će ih zastupati pred Sudom, odnosno gđe Harise Bačvić, gđe Monike Mijić i gđe Jelene Cvijetić (vidjeti tačku 52. gore). U nedostatku bilo kakve obavijesti Vlade o prestanku njihovog imenovanja, te tri vršiteljice dužnosti zastupnika su formalno zadržale svoj status zaastupnika Vlade u smislu pravila 35. tokom postupka pred Vijećem u ovom predmetu, kao i u trenutku podnošenja zahtjeva za upućivanje predmeta Velikom vijeću 19. septembra 2023. Štaviše, ovlasti tih vršiteljica dužnosti zastupnika su ostale neosporene tokom tog cijelog perioda. Međutim, istoga dana kada su vršiteljice dužnosti zastupnika Vlade zatražile upućivanje predmeta Velikom vijeću, aplikant je po prvi put osporio valjanost njihovog mandata za zastupanje Vlade pred Sudom (vidi tačku 81. gore). U tom pogledu aplikant je uglavnom tvrdio da je mandat predmetnih vršiteljica dužnosti zastupnika istekao 30. juna 2021. – odnosno prije podnošenja predmetne aplikacije – te da Vijeće ministara u svakom slučaju nije imalo ovlast da imenuje zastupnike tužene Vlade pred Sudom (vidjeti tačke 81., 82. i 92.–96. gore). Također je osporio navodno etničko strukturiranje Ureda zastupnika, za koje je tvrdio da nastoji očuvati postojeći status quo u korist „konstitutivnih naroda“ (vidi tačku 95. gore).

104. Sud primjećuje da argumenti na koje se pozvao aplikant kako bi osporio aktivnu legitimaciju vršiteljica dužnosti zastupnika da djeluju u ime Vlade Bosne i Hercegovine nisu utemeljeni na novom razvoju događaja koji su uslijedili nakon donošenja presude Vijeća, već su bili jednako primjenjivi i tokom postupka pred Vijećem. Shodno tome, ti argumenti ne dovode samo u pitanje ovlasti vršiteljica dužnosti zastupnika uključenih u podnošenje zahtjeva za upućivanje predmeta Velikom vijeću, već imaju i učinak retroaktivnog osporavanja valjanosti njihovog mandata tokom cijelog postupka pred Vijećem. Stoga se moglo očekivati da aplikant iznese te argumente na početku postupka, a u svakom slučaju prije donošenja presude Vijeća, osim ako je bio objektivno spriječen u tome, što se u ovom slučaju ne čini da je tako. Sud naglašava s tim u vezi da su relevantni pravni okvir kojim se uređuje zastupnik Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Sudom, kao i sama imenovanja koja vrši Vijeće ministara bili objavljeni u „Službenom glasniku“ i stoga lako dostupni u javnom domenu u vrijeme postupka pred Vijećem.

105. U tim okolnostima, i imajući u vidu principe iznesene u tački 102. gore, dopuštanje aplikantu da ospori ovlasti predmetnih vršiteljica dužnosti zastupnika u ovoj konkretnoj fazi postupka bi napravilo rizik od kreiranja posljedica koje bi bile štetne po pravnu sigurnost i stabilnost a i bilo suprotno interesima procesne ekonomičnosti i valjanog provođenja pravde. Posljedično, aplikantu je uskraćena mogućnost da iznese ovaj prigovor pred Velikim vijećem.

106. Sud štaviše primjećuje da u međuvremenu nije bilo službenih odluka Vijeća ministara niti bilo kojih drugih nadležnih državnih tijela da se povuče zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću podnesen 19. septembra 2023. ili ovlasti aktuelnog vršitelja dužnosti zastupnika Vlade. Shodno tome, u smislu pravila 35. Poslovnika Suda, sadašnja vršiteljica dužnosti zastupnika zadržala je svoj status zastupnice tužene Vlade u postupku koji je nastavljen pred Velikim vijećem nakon donošenja presude Vijeća. Iako je Sud zaprimio podneske nekih visokih državnih zvaničnika koji su osporavali valjanost zahtjeva za upućivanje predmeta Velikom vijeću i ovlasti vršiteljice dužnosti zastupnika o kojoj je riječ (vidi tačke 85. i 90. gore), to su bili pojedinačni podnesci koji se ne mogu smatrati izrazom volje tužene države da povuče zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću ili ovlasti svoje vršiteljice dužnosti zastupnika „na nedvosmislen način“ (vidi tačku 75. gore u vezi sa pristupom Međunarodnog suda pravde u ovom pogledu).

107. Imajući u vidu prethodno navedeno, Sud smatra da su Veliko vijeće i njegov panel zaprimili valjan zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću u ovom predmetu od strane vršiteljica dužnosti zastupnika koje su imale ovlast da zatraže upućivanje predmeta Velikom vijeću te da je tužena država bila propisno zastupana u predmetnom postupku u smislu pravila 35. Bilo kakva stvarna procesna nepravilnost koja se odnosi na status vršitelja dužnosti zastupnika prema domaćem zakonu ostaje unutarnje pitanje koje se mora riješiti unutar domaćeg pravnog sistema (vidi *Beg S.p.a.*, navedeno gore, tačka 55.).

B. Nadležnost Suda za razmatranje predmetne aplikacije

108. Kao opću napomenu u pogledu nadležnosti ili mandata Suda da se bavi ovim predmetom, Vlada je tvrdila da se predmet u biti odnosi na „ključno pitanje ovlasti Suda da odlučuje o ustavnim pravilima koja čine dio

konsocijacijskog uređenja, u ovom slučaju političkog sporazuma o podjeli vlasti sadržanog u mirovnom sporazumu, kao najprihvatljivijeg okvira za posredovanje u nepovjerenju među zaraćenim grupama i, posljedično, kao suštinskog instrumenta za garantiranje i očuvanje mira i stabilnosti u zemlji“. Po mišljenju Vlade, vanjski izazovi ovoj složenoj ustavnoj arhitekturi riskiraju ponovno otvaranje sukoba među zajednicama, zbog čega bi „razvoj takvih političkih sistema trebao dolaziti iznutra iz društva kao domaći proces, a ne kao nametanje od strane vanjskih aktera poput nadnacionalnih sudova“.

109. Sud smatra da se ovaj argument odnosi na pitanje koje se tiče njegove nadležnosti u smislu člana 32. stav 1. Konvencije, a ne na pokretanje pitanja o dopuštenosti u užem smislu tog pojma (vidi *Slovenia protiv Hrvatske* (odl.) [Vv], br. 54155/16, tačka 44., 18. novembar 2020.). U skladu sa članom 32. stav 2. Konvencije, sam Sud je pozvan da odluči o tom pitanju, sa kojim će se stoga baviti kao preliminarnim pitanjem (vidi *Slivenko i drugi protiv Latvije* (odl.) [Vv], br. 48321/99, tačka 56., ECHR 2002-II (izvadci)).

110. S tim u vezi, Sud je svjestan vrlo osjetljive prirode pitanja o kojima se u ovom predmetu radi, a koja se odnose na temeljne strukture Bosne i Hercegovine, kako političke tako i ustavne, koje su uspostavljene međunarodnim mirovnim sporazumom radi okončanja tragičnog sukoba. Međutim, Sud podsjeća da se, prema Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora, država ne može pozvati na svoje domaće pravo, uključujući Ustav, kao opravdanje za nepoštivanje svojih obaveza prema međunarodnom pravu (vidi član 27. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, citiran u predmetu *Humpert i drugi protiv Njemačke* [Vv], br. 59433/18 i tri druga, tačke 51. i 71., 14. decembar 2023.).

111. Štaviše, politički interesi koji su u pitanju nisu dovoljni da liše relevantna pitanja njihovog pravnog karaktera. Naime, Sud nikada nije odbio da odlučuje o predmetu koji mu je podnesen samo zato što ima političke implikacije (vidi *Ukrajina protiv Rusije* (vezano za Krim) ([Vv] (odl.), br. 20958/14 i 38334/18, tačka 271., 16. decembar 2020.). Prema članu 32. stav 1. Konvencije, nadležnost Suda se proteže na sva pitanja koja se odnose na tumačenje i primjenu Konvencije i Protokola, a koja mu se upućuju, između ostalog, putem pojedinačne aplikacije koja se podnosi prema članu 34. Shodno tome, gdje pritužbe koje uključuju politička pitanja potencijalno utječu na prava iz Konvencije neke osobe ili grupe osoba, predmet tog slučaja više nije samo političko pitanje, već i pravno pitanje koje utječe na tumačenje i primjenu Konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, *Verein KlimaSeniorinnen*

Schweiz i drugi protiv Švicarske [Vv], br. 53600/20, tačka 450., 9. april 2024.). U takvim slučajevima, Sud zadržava nadležnost izričito mu dodijeljenu članom 19. Konvencije, uzimajući u obzir temeljno supsidijarnu prirodu njegove uloge i polje slobodne procjene koje se daje državama, u mjeri u kojoj je to relevantno. Međutim, mora se naglasiti da, pri ocjeni da li državni organi poštuju svoje obaveze prema Konvenciji i njenim protokolima u takvim slučajevima, Sud ne djeluje u vakuumu; on uzima u obzir poseban historijsko-politički kontekst konkretne države ugovornice, po potrebi i gdje je to primjereno (vidi, na primjer, *Ždanoka protiv Latvije* [Vv], br. 58278/00, tačka 121. i 133., ECHR 2006-IV, i *Ždanoka protiv Latvije (br. 2)*, br. 42221/18, tačka 55., 56. i 62., 25. juli 2024.).

112. U ovom predmetu, Sud se poziva da odluči o tome da li određena ograničenja koja uređuju izbore za Dom naroda i Predsjedništvo predstavljaju neopravdanu razliku u tretmanu među biračima, koja je nespojiva sa članom 14. u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 te članom 1. Protokola br. 12 (vidi tačku 77. gore). To su, u principu, pitanja pravne prirode. Ranije odluke Suda u grupi predmeta *Sejdić i Finci*, u kojima je Sud odlučivao o kompatibilnosti ustavnih odredbi koje su u pitanju u ovom slučaju sa Konvencijom, premda iz perspektive „pasivnog“ aspekta prava glasa (vidi tačku 16. gore), služe kao dokaz da je sudsko odlučivanje o tim pitanjima u potpunosti u skladu sa njegovom nadležnošću prema članu 19. da osigura poštivanje obaveza koje je tužena država preuzela Konvencijom i njenim protokolima.

113. Sud stoga zaključuje da ima nadležnost da razmatra aplikantove pritužbe u onoj mjeri u kojoj su upućene Velikom vijeću (vidi tačke 114.–118. u nastavku dole) te da se prigovor Vlade pod ovim naslovom mora odbiti. Međutim, Sud naglašava da ovo utvrđenje ne dovodi u pitanje njegovo ispitivanje u nastavku u pogledu toga da li se konkretne pritužbe koje je naveo aplikant mogu odbaciti u skladu sa članovima 34. i 35. Konvencije, kako to tvrdi Vlada.

C. Opseg predmeta pred Velikim vijećem

114. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, „predmet“ koji se upućuje Velikom vijeću obuhvaća sve aspekte aplikacije koju je prethodno ispitalo Vijeće u svojoj presudi, a opseg njegove nadležnosti u odnosu na „predmet“ ograničen je samo odlukom Vijeća o dopuštenosti (vidi, na primjer, *Vučković*

i drugi protiv Srbije (preliminarni prigovor) [Vv], br. 17153/11 i 29 drugih, tačka 56., 25. mart 2014., i *Fedotova i drugi protiv Rusije* [Vv], br. 40792/10 i 2 druga, tačka 83., 17. januar 2023.). Iz toga slijedi da je „predmet“ koji se upućuje Velikom vijeću aplikacija onako kako je proglašena dopuštenom, zajedno sa pritužbama koje nisu proglašene nedopuštenim (vidi *Ilias i Ahmed protiv Mađarske* [Vv], br. 47287/15, tačka 177., 21. novembar 2019., i *Grosam protiv Češke Republike* [Vv], br. 19750/13, tačka 60., 1. juni 2023.).

115. U ovom predmetu, pritužbe koje je Vijeće proglasilo dopuštenim i nedopuštenim, kao i one koje nisu proglašene nedopuštenim, navedene su u tački 5. gore. Posljedično, opseg „predmeta“ koji je upućen Velikom vijeću obuhvaća aplikantove pritužbe na diskriminaciju iz člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 i članom 1. Protokola br. 12, u pogledu navodne diskriminacije prema njemu u ostvarivanju njegovog (aktivnog) prava glasa, zbog etničkih i teritorijalnih ograničenja koja uređuju izbore za, i sastav, Doma naroda i Predsjedništva Bosne i Hercegovine (vidi tačke 3. i 77. gore; vidi također tačke 187.-195. u nastavku dole za daljnju diskusiju o posebnoj prirodi i sadržaju tih pritužbi na diskriminaciju).

116. Sud primjećuje da je aplikant u svom podnesku od 7. juna 2024. pred Velikim vijećem opširno ponovio svoje pritužbe koje se odnose na (posredni) metod izbora delegata u državni Dom naroda te osporio njihovo „političko imenovanje“ od strane entitetskih zakonodavnih tijela jer im nedostaje izborni legitimitet, čime su povrijeđena njegova prava iz člana 3. Protokola br. 1. Uzimajući u obzir odluku Vijeća da ovu pritužbu proglasi nedopuštenom (vidi tačke 76. i 80. presude Vijeća), njeno ispitivanje izlazi izvan opsega predmeta upućenog Velikom vijeću (vidi *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv], br. 42184/05, tačka 57., ECHR 2010). Shodno tome, Veliko vijeće se neće upuštati u bilo kakvu diskusiju u vezi sa aplikantovim pritužbama podnesenim prema članu 3. Protokola br. 1 samostalno, već samo u mjeri u kojoj su iste pokrenute vezi sa članom 14. Konvencije, koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda utvrđenih Konvencijom i protokolima uz istu.

117. Sud nadalje primjećuje da se aplikant u svojim podnescima pred Velikim vijećem također po prvi put žalio na neke izmjene koje je u posljednjem trenutku visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio na

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i na Izborni zakon na dan općih izbora 2. oktobra 2022., a koje je Ustavni sud 23. marta 2023. potvrdio kao zakonite. Aplikant je smatrao da su te izmjene – koje je okarakterizirao kao uvođenje „etničkog koeficijenta“ – još jedan politički korak koji nastoji ojačati postojeće etničke podjele o kojima je riječ u ovom slučaju te je tvrdio da su u suprotnosti sa članom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, samostalno i/ili u vezi sa članom 14., kao i članom 1. Protokola br. 12. Sud, međutim, smatra da pokrenuta pitanja predstavljaju novu i zasebnu pritužbu te se stoga ne mogu smatrati pukim elaboriranjem aplikantovih prvobitnih pritužbi koje su upućene Velikom vijeću. Štaviše, Četvrti odjel je 24. aprila 2023. obavijestio tuženu Vladu o aplikaciji koja se odnosi konkretno na mjere koje je visoki predstavnik poduzeo na dan izbora¹³.

118. Imajući u vidu prethodno navedeno, Sud smatra da ova pritužba nije bila dio „aplikacije kakva je proglašena dopuštenom“ od strane Vijeća, te stoga izlazi izvan opsega predmeta pred Velikim vijećem (vidi, na primjer, *Bărbulescu protiv Rumunije* [Vv], br. 61496/08, tačka 64., 5. septembar 2017.; *Rooman protiv Belgije* [Vv], br. 18052/11, tačka 123., 31. januar 2019.; *Denis i Irvine protiv Belgije* [Vv], br. 62819/17 i 63921/17, tačke 102.–12., 1. juni 2021.; *L.B. protiv Mađarske* [Vv], br. 36345/16, tačke 70.–72., 9. mart 2023.; i *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS) protiv Švicarske* [Vv], br. 21881/20, tačke 75.–86., 27. novembar 2023.).

II. PRELIMINARNI PRIGOVORI VLADE

A. Zloupotreba prava na pojedinačnu aplikaciju

1. Podnesci strana pred Velikim vijećem

(a) Vlada

119. Pozivajući se na sudsku praksu Suda razvijenu prema članu 35. stav 3. (a) Konvencije koja se odnosi na zloupotrebu prava na pojedinačnu aplikaciju, Vlada je tvrdila da bi aplikantove pritužbe trebale biti proglašene nedopuštenim po tom osnovu zbog niza razloga.

¹³ *Demokratska fronta protiv Bosne i Hercegovine*, br. 8168/23.

120. Vlada je prvo tvrdila da je aplikant iznio pogrešne tvrdnje o ustavnoj i političkoj strukturi Bosne i Hercegovine te je time doveo u zabludu Sud u tom pogledu.

121. Drugo, tvrdili su da je dva dana prije objave presude Vijeća njen sadržaj već bio objavljen na internetskom portalu koji prenosi vijesti. Kasnije istog dana, aplikant je učestvovao u televizijskom programu gdje je, između ostalog, izjavio da je Sud prihvatio njegovu aplikaciju i utvrdio povredu njegovih prava, a također je dao izjavu drugom portalu koji prenosi vijesti u vezi sa njegovim tumačenjem presude (vidi tačku 27. gore). Prema mišljenju Vlade, aplikant je takvim ponašanjem ne samo učestvovao u kršenju proceduralnih pravila Suda u vezi sa objavom presuda (pravilo 104A Poslovnika Suda), nego je također doprinio podrivanju nepristrasnosti i objektivnosti Suda te njegovoj instrumentalizaciji radi postizanja političkih ciljeva.

122. Treće, Vlada je tvrdila da je aplikant pokušao omesti pravilno vođenje postupka pred Sudom klevetnički osporavajući ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika Vlade za podnošenje zahtjeva za upućivanje presude Vijeća Velikom vijeću, pitanje koje nije bilo pokrenuto prije donošenja presude. Vlada se u tom pogledu pozvala na podneske aplikanta pred Sudom između septembra 2023. i januara 2024., te na svoje odgovore na te podneske (vidi tačke 80.–92. gore). Dodali su da je aplikant također napao vršitelje dužnosti zastupnika Vlade na domaćem nivou i iznio protiv njih zlonamjerne komentare. Tvrdili su da je aplikant uživao određenu poziciju moći jer je bio „pod direktnom zaštitom političke stranke Demokratska fronta¹⁴ i njenog predsjednika, koji je također bio predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine“ u relevantno vrijeme i za koga je aplikant radio kao politički savjetnik. Korištenjem te pozicije, aplikant je navodno davao javne izjave koje su direktno ciljale vršitelje dužnosti zastupnika. Vlada se posebno pozvala na aplikantove javne izjave u kojima je vršitelje dužnosti zastupnika optuživao da podržavaju činjenje „tihog etničkog čišćenja“ u Bosni i Hercegovini, na osnovu njihovog stava u postupku Vijeća da aplikant slobodno može promijeniti mjesto prebivališta ako želi glasati za kandidate iz drugog entiteta (vidi tačku 47. presude Vijeća). Vršitelji dužnosti

¹⁴Demokratska fronta je jedna od najistaknutijih multietničkih političkih stranaka u Bosni i Hercegovini. Njen lider, gospodin Željko Komšić – za kojeg aplikant radi kao politički savjetnik – član je Predsjedništva Bosne i Hercegovine od 2018.

zastupnika smatrali su ovaj narativ vrlo opasnim, s obzirom na specifičnu istoriju i kontekst Bosne i Hercegovine, te su tvrdili da su od tada bili izloženi prijetnjama na društvenim mrežama i drugdje. Aplikant je, štaviše, javno osporavao status vršitelja dužnosti zastupnika i prijetio da će podnijeti krivične prijave u slučaju da poduzmu bilo kakve radnje pred Sudom u vezi sa ovim predmetom, u pokušaju da ih zastraši.

123. Četvrto, Vlada je Sudu skrenula pažnju na aplikantove dopise od 19. septembra 2023. i 5. januara 2024., koji su, prema njihovom mišljenju, sadržavali klevetničke navode o sudijama Suda (vidi tačke 30. i 9. gore), što su smatrali još jednom manifestacijom aplikantove zloupotrebe prava na pojedinačnu aplikaciju. Na raspravi je Vlada dodala da je aplikant svoje uvrede proširio i na visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, kojeg je javno optužio da je simpatizer nacista.

124. Peto, Vlada je tvrdila da aplikantovi namjerni pokušaji da od Suda prikrije svoju etničku pripadnost kao Hrvat (vidi tačke 31.-35. gore) zahtijevaju da se aplikacija proglašeno nedopuštenom prema članu 35. stav 3. (a) Konvencije. Vlada je potvrdila da se etnička pripadnost u Bosni i Hercegovini ne treba shvatati kao fiksna kategorija, jer ovisi isključivo o samoklasifikaciji pojedinca, što predstavlja čisto subjektivan kriterij. Ustavni sud je s tim u vezi proglasio da „pitanje pripadnosti narodu spada u kategoriju subjektivnog prava svakog pojedinca, te da svako ima pravo da se izrazi onako kako se osjeća, u smislu tradicionalnih, kulturnih, jezičnih, porodičnih i drugih vrijednosti, kao i moralnih, posebno u situaciji gdje se izjašnjavanje o pripadnosti narodu mijenja s vremena na vrijeme“. Stoga niti je pravna obaveza da se pojedinac izjasni o svojoj etničkoj pripadnosti, niti postoje bilo kakvi objektivni parametri za to. Međutim, unatoč ovoj fleksibilnosti pojma „etnička pripadnost“ u Bosni i Hercegovini, aplikant je u ovom slučaju Sudu uskratilo ključne informacije o svojoj etničkoj pripadnosti, što je dovelo do toga da je Vijeće utvrdilo povredu u njegovu korist na osnovu netačnog shvaćanja da se on nije izjasnio kao pripadnik bilo kojeg od „konstitutivnih naroda“. Nadalje, pozivajući se na aplikantov dopis od 18. juna 2024., u kojem je priložio ispis sa web stranice Gradskog vijeća Sarajeva koja je izmijenjena na njegov zahtjev (vidi tačku 32. gore), Vlada je tvrdila da je aplikant štaviše pokušao prikriti informacije o svojoj etničkoj pripadnosti s ciljem obmanjivanja Suda. Prema mišljenju Vlade, izostanak bilo kakve napomene u aplikantovom dopisu od 18. juna 2024. o činjenici da su

informacije o etničkoj pripadnosti na relevantnoj web stranici uklonjene samo nekoliko dana ranije na njegov vlastiti zahtjev dokazuje njegovu „zlomamjerno ponašanje“.

125. Na kraju, Vlada je naglasila da se ovaj predmet ne odnosi na bilo kakvo ne povoljno ili diskriminirajuće postupanje sa kojim se suočio aplikant kao pojedinačni birač, već da se u njemu radi „o zloupotrebi prava na aplikaciju radi postizanja političkih ciljeva političke stranke preko Suda, a ne unutar političke arene i političkim sredstvima“.

(b) Aplikant

126. Kao što je navedeno u tački 29. gore, aplikant je porekao da je imao bilo kakvo prethodno saznanje o sadržaju presude Vijeća prije njene objave, ili da se upustio u bilo kakvo ponašanje koje bi predstavljalo kršenje Poslovnika Suda u vezi sa objavljivanjem presuda. Aplikant je to stajalište ponovio i na raspravi, na kojoj je bio izričito pitan da komentira navode Vlade u tom pogledu.

127. Aplikant je također porekao bilo kakvu odgovornost u vezi sa prijetnjama koje su primili vršitelji dužnosti zastupnika Vlade, tvrdeći naprotiv da je on taj koji je bio „linčovani“ od strane predstavnika etničkih političkih stranaka. Također je porekao tvrdnju da je „zaštićen“ ili da je član bilo koje političke stranke te je izjavio da su presudu Vijeća u njegovu korist podržale stranke iz cijelog političkog spektra.

128. Konačno, u vezi sa tvrdnjama Vlade o njegovoj etničkoj pripadnosti, aplikant je porekao da je na bilo koji način doveo Sud u zabludu u pogledu svoje etničke pripadnosti. Tvrдио je da ni u svom obrascu aplikacije niti u svojim naknadnim podnescima nije „koristio vlastitu etničku pripadnost“, jer je smatrao da se takva informacija ne može i ne smije koristiti u „pitanjima koja se tiču aktivnog biračkog prava“. Stoga je smatrao da su informacije o njegovoj etničkoj pripadnosti irelevantne za njegovu aplikaciju te je odbacio tvrdnju da mu je namjera bila obmanuti ili manipulirati Sud.

(c) Treće strane

129. Hrvatska vlada je tvrdila da namjera aplikanta u podnošenju pritužbi Sudu nije bila prvenstveno odbrana njegovih individualnih prava prema Konvenciji, već promoviranje političke agende usmjerene na restrukturiranje ustavnog okvira Bosne i Hercegovine korištenjem Suda kao foruma za osporavanje Daytonskog sporazuma. Ovo je, prema mišljenju hrvatske Vlade, bilo očito iz ponašanja aplikanta tokom cijelog postupka te iz njegove političke pozadine kao savjetnika predsjednika Demokratske fronte, političke stranke koja, prema njihovom mišljenju, aktivno nastoji „da ukine koncept ‘konstitutivnih naroda’ u Bosni i Hercegovini“. Intervenirajuća vlada je tvrdila da je želja aplikanta da potakne političke promjene u tuženoj državi putem Suda nespojiva sa svrhom Konvencije kao mehanizma za rješavanje konkretnih povreda ljudskih prava, te da stoga predstavlja zloupotrebu prava na pojedinačnu aplikaciju.

2. Ocjena Suda

130. Sud na početku primjećuje da je Vlada pitanje zloupotrebe prava na pojedinačnu aplikaciju po prvi put pokrenula u svojim pisanim podnescima pred Velikim vijećem. Uzimajući u obzir, međutim, da se njeni navodi uglavnom odnose na događaje koji su se desili nakon donošenja presude Vijeća, Vlada nije spriječena da u ovoj fazi postupka iznese takav prigovor (vidi, za primjer za suprotno, *Konstantin Markin protiv Rusije* [Vv], br. 30078/06, tačka 96., ECHR 2012 (izvadci)). Sud bi, međutim, htio naglasiti da čak ni izostanak prigovora Vlade u ovom pogledu ne bi spriječio Sud da predmet ispita *proprio motu*. Naime, sam Sud je taj a ne tužena Vlada koji nadzire poštivanje proceduralnih obaveza koje Konvencija i Poslovnik Suda nameću stranci aplikantu. Sud stoga ima i ovlast i obavezu da prati takvo poštivanje u svim fazama postupka, uzimajući u obzir sve relevantne informacije, bilo da su dostavljene od samih strana ili su inače javno dostupne (vidi *Zarubica i drugi protiv Srbije* (odl.), br. 35044/07, tačka 30., 26. maj 2015.).

131. S tim u vezi Sud se poziva na opće principe utvrđene u svojoj sudskoj praksi u vezi sa zloupotrebom prava na aplikaciju, koji su sažeti u predmetu *Miroļubovs i drugi protiv Latvije* (br. 798/05, tačke 62.-66., 15. septembar 2009.), a potom ponovljeni i dalje razrađeni, između ostalog, u predmetima *S.A.S. protiv Francuske* ([Vv], br. 43835/11, tačke 62.-68., ECHR 2014

(izvadci)), *Gross protiv Švicarske* ([Vv], br. 67810/10, tačke 28.-37., ECHR 2014), *Ferrara i drugi protiv Italije* ((odl.) br. 2394/22 i 18 drugih, tačke 37.-68., 16. maj 2023.) i *Mamić i drugi protiv Hrvatske* ((odl.), br. 21714/22 i 2 druga, tačke 114.-19., 9. juli 2024.). Sud posebno ponavlja da se svako ponašanje aplikanta koje je očigledno suprotno svrsi prava na pojedinačnu aplikaciju kako je predviđeno Konvencijom i koje ometa propisno funkcioniranje Suda ili nesmetano vođenje postupka pred njim, može smatrati zloupotrebom prava na aplikaciju (vidi *S.A.S. protiv Francuske*, navedeno gore, tačka 66.; *Miroļubovs i drugi*, navedeno gore, tačke 62. i 65.; i *Koch protiv Poljske* (odl.), br. 15005/11, 7. mart 2017.). Međutim, Sud također naglašava da je primjena člana 35. stav 3. (a) Konvencije u ovom kontekstu „iznimna proceduralna mjera“ i da se pojam „zloupotrebe“ mora shvatiti u njegovom uobičajenom značenju prema općoj pravnoj teoriji – naime, kao štetno korištenje prava od strane njegovog nosioca u svrhe različite od onih za koje je ono osmišljeno (vidi *Miroļubovs i drugi*, navedeno gore, tačka 62., i *De Luca protiv Italije*, br. 43870/04, tačka 35., 24. septembar 2013.).

132. Osvrćući se na konkretne tvrdnje Vlade, Sud primjećuje da kada su u pitanju prve dvije od tih tvrdnji (u vezi sa aplikantovim navodno pogrešnim tvrdnjama o strukturi Bosne i Hercegovine i njegovim komentarima u medijima o presudi Vijeća prije njenog donošenja (vidi tačke 120. i 121. gore), pred Sudom nema dovoljno dokaza za podupiranje iznesenih tvrdnji. Posebno kada je u pitanju medijsko izvještavanje o presudi Vijeća prije njenog donošenja, informacije kojima Sud raspolaže ne omogućuju mu da sa bilo kakvom sigurnošću zaključi da je aplikant pokazao neodgovoran i neozbiljan stav prema postupku pred Sudom prije donošenja presude Vijeća, koji bi opravdao odbacivanje njegove aplikacije kao zloupotrebe prava na aplikaciju.

133. Međutim, što se tiče tvrdnji koje se odnose na navodno klevetničke i maliciozne izraze koje je aplikant koristio u svojoj prepisci sa Sudom i drugdje, Sud ne može a da ne primijeti sa žaljenjem da je aplikant zaista iznio određene opaske i optužbe koje se odnose na sudije Suda i druge strane u predmetu koje se čine problematičnim.

134. Kad je riječ o sudijama Suda, Sud ne primjećuje uvredljivo ponašanje u aplikantovom dopisu od 19. septembra 2023., u kojem je obavijestio Sud o tvrdnjama iznesenim u lokalnim medijima u vezi sa utjecajem koji su

određene političke grupe navodno nastojale izvršiti u ovom predmetu na nivou Vijeća (vidi tačku 30. gore). Koliko god te neosnovane tvrdnje bile apsurdne, nema dokaza o bilo kakvoj ličnoj uključenosti aplikanta u njihovom stvaranju ili širenju; naprotiv, ograničio se na to da na neutralan način izrazi svoju „nelagodu“ u vezi sa cirkuliranjem takvih tvrdnji te se očigledno nastojao distancirati od istih izjavljujući da se one „ne mogu ni potvrditi ni poreći“.

135. Problematičnije su naknadne primjedbe koje je aplikant iznio direktno u svom dopisu od 5. januara 2024., u kojem je zatražio izuzeće tadašnje predsjednice Suda (vidi tačku 9. gore). Očito je da strane u postupku imaju pravo da zatraže izuzeće sudije određenog za zasjedanje u njihovom predmetu iz razloga navedenih u stavu 2. pravila 28. Poslovnika Suda – uključujući situacije kada se neovisnost ili nepristrasnost sudije mogu legitimno dovesti u pitanje (pravilo 28. stav 2. (e)) – a Vlada je također iskoristila to pravo u ovom predmetu (vidi tačku 10. gore). Međutim, navodi izneseni u kontekstu zahtjeva za izuzeće moraju ostati u granicama „normalne, građanske i legitimne kritike“ te ne smiju uključivati neosnovane tvrdnje i optužbe koje su očigledno suprotne svrsi prava na pojedinačnu aplikaciju (vidi, *mutatis mutandis*, *Miroļubovs i drugi*, navedeno gore, tačke 64. i 65.). U tom kontekstu, dopis aplikanta od 5. januara 2024. sadrži vrlo ozbiljne optužbe kojima se dovodi u pitanje integritet tadašnje predsjednice Suda te, posredno, članova panela koji su odlučivali o upućivanju predmetnog slučaja Velikom vijeću. Optužbe iznesene u tom dopisu, koje su detaljno navedene u tački 9. gore, očigledno prevazilaze granice legitimne kritike te, u nedostatku bilo kakvih dokaza, uključuju nepotrebne napade. Kao takve, izjave aplikanta u cijelosti ne ispunjavaju standarde koji se očekuju pri formuliranju zahtjeva za izuzeće, čak i uzimajući u obzir legitimnu otvorenost u kritici i snažan osjećaj koji lična situacija može izazvati (vidi, *mutatis mutandis*, *Timciuc protiv Rumunije* (odl.), br. 28999/03, tačka 152., 12. oktobar 2010.). Štaviše, činjenica da su te nepotkrijepljene optužbe i uvredljive opaske direktno ciljale tadašnju predsjednicu Suda, u samom obavljanju njenih dužnosti predsjednice, ima posebnu težinu, budući da predsjednica predstavlja Sud kao instituciju (pravilo 9. stav 1. Poslovnika Suda). Napadajući predsjednicu Suda sa tolikim prezirom, aplikant je pokazao nepoštovanje prema samoj instituciji kojoj se obratio radi zaštite svojih prava (vidi *Zhdanov i drugi protiv Rusije*, br. 12200/08 i 2 druga, tačka 85., 16. juli 2019.).

136. Sud također smatra da su izjave aplikanta usmjerene protiv vršitelja dužnosti zastupnika Vlade i visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu, kako je opisano u tačkama 122. i 123. gore, predstavljale nepotrebne lične napade i zlonamjerne optužbe koje su prekoračile granice dopuštene kritike. Sud ne vidi problem kao takav u aplikantovom osporavanju pravnog statusa vršitelja dužnosti zastupnika, s obzirom na to da je pitanje ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika bilo predmet sporova pred domaćim sudovima i osporavano od strane različitih visokih javnih zvaničnika ili tijela, kako na domaćem nivou, tako i pred Sudom (vidi, na primjer, tačke 85., 87., 90. i 93. gore). Međutim, u onoj mjeri u kojoj su ta osporavanja uključivala javne izjave kojima se najavljivalo namjera za podnošenje krivičnih prijava protiv vršitelja dužnosti zastupnika u slučaju njihove daljnje uključenosti u postupku pred Sudom, ista su nesumnjivo podrazumijevala zastrašivanje, što se teško može pomiriti sa svrhom prava na pojedinačnu aplikaciju.

137. Na kraju, Sud primjećuje tvrdnju Vlade da je aplikant od Suda prikrio ključne informacije u vezi sa njegovom etničkom pripadnosti kao Hrvata. Sud s tim u vezi primjećuje da iako je aplikant priznao da posjeduje hrvatsko državljanstvo, nije ni potvrdio ni porekao da je izjasnio pripadnost kao „Hrvat“ u svrhe svog ranijeg mandata u Gradskom vijeću Sarajeva, budući je smatrao da etnička pripadnost ne bi trebala imati nikakvu ulogu u pitanjima koja se odnose na korištenje aktivnog biračkog prava (vidi tačke 32., 34. i 128. gore).

138. Po mišljenju Suda, neotkrivanje etničke pripadnosti od strane aplikanta ne uključuje element zloupotrebe prava na aplikaciju prema Konvenciji. Međutim, Sud konstatira dokaze koje je Vlada dostavila 31. jula 2024. godine u vezi sa aplikantovim navodnim pokušajem da ga dovede u zabludu u vezi sa sadržajem svoje profilne stranice na službenoj web stranici Gradskog vijeća Sarajeva (vidi tačku 33. gore). Sud podsjeća da se, u skladu sa članom 35. stav 3. (a) Konvencije, aplikacija može odbaciti kao zloupotreba prava na pojedinačnu aplikaciju ako, između ostalog, sadrži neistinite činjenice, lažne izjave ili na drugi način obmanjujuće informacije, posebno ako se takve činjenice ili informacije odnose na samu srž predmeta i ako se sa dovoljnom sigurnošću utvrdi da je aplikant imao namjeru dovesti Sud u zabludu (vidi, među ostalim izvorima, *Gross*, navedeno gore, tačka 28., i *Marjanović protiv Bosne i Hercegovine* (odl.), br. 53155/12, tačke 18. i 19., 8. juli 2014., i predmete navedene u istom). U ovom slučaju, propust aplikanta da obavijesti

Sud da je upravo on zatražio uklanjanje informacije koja se odnosi na njegovu etničku pripadnost sa relevantne web stranice prije nego što je istu dostavio Sudu (kao dokaz netačnosti navoda Vlade) se treba smatrati obmanjujućim u odnosu na pitanje koje je potencijalno relevantno za predmet.

139. Sud iz prethodno navedenog primijećuje da se aplikant tokom ovog postupka očito upustio u neko veoma prijekorno ponašanje te utvrđuje da je zloupotrijebio pravo na aplikaciju u smislu člana 35. stav 3. (a) Konvencije. U onoj mjeri u kojoj je aplikant također optužen da je svojom aplikacijom nastojao unaprijediti određene političke ciljeve, a ne zaštititi svoja individualna prava (vidi tačke 125. i 129. gore), te će se tvrdnje razmotriti, u mjeri u kojoj su relevantne, kao dio ispitivanja aplikantovog statusa žrtve (vidi tačke 196.-216. u nastavku dole).

B. Status žrtve aplikanta i primjenjivost relevantnih odredbi Konvencije i njenih Protokola

140. Sud primjećuje da predmetna aplikacija pokreće daljnja važna pitanja koja se tiču njene dopuštenosti, a koja će sada razmotriti radi potpunosti (vidjeti, *mutatis mutandis*, *Zambrano protiv Francuske* (odl.), br. 41994/21, tačka 39., 21. septembar 2021.).

1. Podnesci strana pred Velikim vijećem

(a) Vlada

141. Vlada je tvrdila da pritužbe aplikanta – bilo da se odnose na Dom naroda ili na Predsjedništvo – podrazumijevaju prilično apstraktno osporavanje izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine, bez ikakvog objašnjenja kako je on pojedinačno pogođen i tretiran drugačije od osoba u analognim situacijama, te da su stoga u biti po prirodi *actio popularis*. Vlada je posebno tvrdila da, osim općenitih referenci, aplikant nije uspio „da na odgovarajući način precizno navede bilo kakvu konkretnu povredu“ ili da precizira „šta predstavlja[je predstavljalo] diskriminaciju [u vezi sa] njegovim aktivnim biračkim pravom, [ili] u odnosu na koga je bio ... diskriminiran“. Ova nejasnoća u tvrdnjama aplikanta, prema mišljenju Vlade, dodatno je pogoršana činjenicom da se aplikant zapravo izjasnio kao Hrvat – odnosno pripadnik „konstitutivnog naroda“ (vidjeti tačku 31. gore).

142. U podnescima Vlade, Vijeće je, ne ispitujući valjano ustavni i izborni sistem Bosne i Hercegovine, pretpostavilo da su povrede utvrđene u grupi predmeta *Sejdić i Finci* u vezi sa pravom kandidiranja za izbore također učinile aplikanta žrtvom u svojstvu birača, na taj način zapravo izjednačavajući pasivne i aktivne aspekte biračkog prava. Pozivajući se naročito na posebnu proceduru kojom se uređuje sastav Doma naroda, Vlada je tvrdila da u pogledu tog zakonodavnog doma aplikant nema nikakvo aktivno biračko pravo koje potpada pod zaštitu Konvencije. Jedino aktivno biračko pravo koje je uživao odnosi se, u mjeri u kojoj je relevantno, na njegovo pravo da neposredno glasa za izbor zastupnika u kantonalnu skupštinu na nivou entiteta, a koje pravo je aplikant mogao ostvarivati pod istim uslovima kao i svaki punoljetni građanin Bosne i Hercegovine, bez obzira na svoju pripadnost.

143. Po mišljenju Vlade, aplikant nije imao čak ni „posredno“ biračko pravo za Dom naroda, budući da delegati tog Doma kao takvi nisu „izabrani“ nego „imenovani“ odnosno „odabrani“ od strane zakonodavnih tijela entiteta. Vlada je istaknula da je, po samoj prirodi izbornog procesa, potpuno neizvjesno koji će kandidati dobiti mandat u kantonalnoj skupštini te će time uživati pravo da biraju delegate u Dom naroda Federacije, čiji će delegati zatim dalje nominirati delegate u Dom naroda na državnom nivou. S obzirom na brojne faktore koji utječu na ishod te završne faze procesa odabira, utvrđivanje veze između pojedinačnih birača i konačnih delegata državnog Doma naroda moglo bi se temeljiti samo na političkim i pravnim pretpostavkama, a svaka veza između njih stoga ostaje vrlo udaljena.

144. Vlada je nadalje osporila sljedeći nalaz iz tačke 54. Presude Vijeća:

“[K]ako bi posredno učestvovao u izboru bošnjačkih i hrvatskih delegata u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, aplikant mora glasati za osobe koje se izjašnjavaju kao Bošnjaci i Hrvati na izborima za svoju kantonalnu skupštinu (Skupština Kantona Sarajevo) jer samo bošnjački i hrvatski klubovi te Skupštine biraju bošnjačke i hrvatske delegate u Dom naroda Parlamenta Federacije BiH, koji, potom, biraju bošnjačke i hrvatske delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.”

Vlada je tvrdila da ovaj nalaz Vijeća predstavlja pogrešno razumijevanje izbornog sistema u Bosni i Hercegovini. Na izborima za kantonalnu skupštinu – koji su bili jedini slučaj u kojem je aplikant imao pravo neposrednog glasanja u kontekstu sastava Doma naroda – pripadnost kandidata „konstitutivnim narodima“ ili „Ostalim“ nije bila navedena na glasačkom listiću i stoga formalno nije bila poznata biračima. Shodno tome, kada su

glasali, birači su to činili sa ciljem da njihov kandidat bude izabran u kantonalnu skupštinu, a ne sa ciljem da „se taj kandidat potencijalno kandidira na nedefiniranoj listi za izbor delegata koji mogu, ali i ne, učestvovati u izborima/odabirima delegata u Dom naroda Federacije [Bosne i Hercegovine] ili Dom naroda [Bosne i Hercegovine]”.

145. Pozivajući se na izdvojeno mišljenje u presudi Vijeća, Vlada je tvrdila da se čini da je Vijeće protumačilo aplikantove pritužbe kao da ga zakonodavni okvir prisiljava da glasa za nekoga „ko ga ne predstavlja“, da „nije mogao glasati za kandidate po vlastitom izboru“ te da, stoga, nije mogao „utjecati na odluke relevantnih tijela“ – dok je, po mišljenju Vlade, bilo potpuno nejasno za koga je aplikant zapravo želio glasati. Oni su tvrdili da je među kandidatima u oba entiteta koji su se kandidirali na kantonalnim izborima uvijek bilo kandidata koji su predstavljali različita politička mišljenja, bez obzira na njihovu pripadnost, uključujući Demokratsku frontu, za čijeg je predsjednika aplikant radio kao politički savjetnik. Shodno tome, tvrdnja aplikanta da je žrtva na temelju toga da je bio prisiljen glasati za nekoga ko ga ne predstavlja ili ko nije bio kandidat po njegovom izboru jednostavno nije istinita.

146. Što se tiče izbora u kolektivno Predsjedništvo, Vlada je priznala pravo aplikanta da neposredno glasa na tim izborima, ali ipak je naglasila da prema domaćem pravu ne postoji pravo za stanovnike jednog entiteta da glasaju za kandidate iz drugog entiteta. Isto tako, u mjeri u kojoj se aplikant žalio da mu je uskraćena mogućnost glasati za kandidate koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od „konstitutivnih naroda“, Vlada je istaknula da takvo pravo nema nijedan birač u Bosni i Hercegovini i da se osporena pravila primjenjuju jednako na sve birače. Kao i u kontekstu izbora za kantonalne skupštine, bilo je kandidata sa različitim političkim stavovima koji su se kandidirali za Predsjedništvo. Kandidati se ne mogu kategorizirati općenito i apstraktno isključivo na temelju njihovog izjašnjavanja o etničkoj pripadnosti, budući da to izjašnjavanje nema direktan utjecaj na politički stav kandidata. Vlada je ponovila da, u svakom slučaju, aplikantov rad kao politički savjetnik hrvatskog člana Predsjedništva u drugom mandatu jasno pobija njegovu tvrdnju da nije bio istinski predstavljen u kolektivnom Predsjedništvu.

147. Uzimajući u obzir vrlo općenitu prirodu tvrdnji koje je iznio aplikant, a koje su osporile izborna pravila u apstraktnom smislu, a ne pokrenule bilo kakva konkretna pitanja u vezi sa uživanjem prava zaštićenih Konvencijom,

Vlada je tvrdila da se ne može smatrati da aplikant ima status žrtve u odnosu na njegove pritužbe na diskriminaciju prema članu 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, niti na osnovu člana 1. Protokola br. 12. Niti su te odredbe primjenjive *ratione materiae* na apstraktne tvrdnje aplikanta koje ne potpadaju u njihov opseg. Vlada je, na istom osnovu, tvrdila da, uzimajući u obzir da su njegovi argumenti izneseni na apstraktan i nedosljedan način, aplikacija koju je podnio aplikant također nije ispunila zahtjeve pravila 47. stav 1. (e) i (f) Poslovnika Suda.

(b) Aplikant

148. Aplikant je tvrdio da nije bio u mogućnosti slobodno i potpuno izraziti svoje mišljenje na izborima za Dom naroda ili Predsjedništvo zbog etničkih i teritorijalnih ograničenja nametnutih Ustavom i izbornim zakonodavstvom u pogledu predmetnih izbora. Iz tog razloga smatrao je da je “žrtva političkog sistema”, čime su povrijeđena njegova prava iz člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, te iz člana 1. Protokola br. 12. U tom se pogledu pozvao na ustaljenu sudsku praksu Suda koja priznaje status žrtve osobama koje nisu bile suočene sa pojedinačnom mjerom izvršenja ali koje su pripadale grupi koja je bila direktno pogođena određenim zakonodavstvom. Dodao je da je bio “direktno pogođen” relevantnim odredbama Ustava, koje nije imao priliku promijeniti, te naveo da je to bila njegova “osnovna inspiracija za podnošenje [predmetne] aplikacije”.

149. Iako aplikant nije iznio nikakve dodatne argumente u vezi sa svojim statusom žrtve u pogledu navodne diskriminacije prema njemu u kontekstu izbora za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, u svom podnesku pred Velikim vijećem detaljnije je obrazložio razloge zbog kojih je bio “direktno pogođen” izbornim sistemom koji se odnosi na Dom naroda Bosne i Hercegovine.

150. Kao prvo, tvrdio je da nečija etnička pripadnost ne može biti “presudan i isključujući” faktor koji određuje nečiji status u izbornom sistemu, bez obzira da li se radilo o aktivnom ili pasivnom aspektu prava glasa. Tvrdio je da svi građani treba da ravnopravno učestvuju u imenovanju delegata u Dom naroda, koji također treba da predstavlja sve građane ravnopravno, dok trenutno samo “konstitutivni narodi” uživaju zastupljenost, a preostali dijelovi stanovništva tretiraju se poput “otpadnika”. Odlučno je odbacio “svaki pokušaj ograničavanja političkih ideja koje [on] podržava ...

isključivo na etničku pripadnost” te je naglasio da etnička pripadnost ne treba igrati bilo kakvu ulogu u korištenju aktivnog prava glasa.

151. U tom smislu, iako je aplikant ukazao na nezastupljenost “Ostalih” na državnom nivou, naglasio je da uspostava kvote za “Ostale” u Domu naroda, kako su to, čini se, zahtijevali aplikanti u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* ([Vv], br. 27996/06 i 34836/06, ECHR 2009), ne bi osigurala adekvatan način usklađivanja osporenih ustavnih odredbi sa Konvencijom, već bi samo dodatno produbila postojeće etničke podjele. Po njegovom mišljenju, jedino moguće rješenje je prelazak sa sistema etnički paritetne raspodjele političke moći na sistem građanskog političkog predstavljanja zasnovan na proporcionalnoj raspodjeli političke moći diljem cijele teritorije Bosne i Hercegovine. Tvrдио je da bi se to moglo postići na jedan od tri načina:

(i) ukidanjem mogućnosti “etničkog veta” u Domu naroda i omogućavanjem biračima da biraju delegate bez etničkih ili teritorijalnih ograničenja; (ii) ukidanjem Doma naroda i prenosom zaštite kolektivnih prava “konstitutivnih naroda” na Zastupnički dom kao jedino zakonodavno tijelo sa izbornim legitimitetom; ili (iii) ukidanjem zakonodavnih ovlasti Doma naroda i njegovom transformacijom u tijelo za isključivu zaštitu kolektivnih prava koja proizilaze iz etničkih identiteta, kao što su jezik, kultura, religija i tradicija. Aplikant je zatražio “zaštitu aktivnog biračkog prava na način da svaki građanin Bosne i Hercegovine [dobije] pravo da glasa slobodno i bez etničkih ograničenja ..., što je valjan način za provedbu pune i potpune demokratije u zemlji, koju trenutno potkopava [etnički utemeljen političkim sistem]”. Nadalje je na raspravi pojasnio da je svojom aplikacijom “želio postići obnovu pune demokratije u Bosni i Hercegovini”.

152. Drugo, aplikant je tvrdio da je, zbog organizacije izbornog sistema, bio prisiljen birati između kandidata bošnjačke ili hrvatske etničke pripadnosti na kantonalnim izborima, ukoliko je želio imati bilo kakav hipotetički utjecaj na konačni sastav Doma naroda na državnom nivou. Stoga mu je bilo onemogućeno da slobodno izrazi svoje mišljenje, budući je njegovo glasanje trebalo biti vođeno programom ili vizijom kandidata za društvo, a ne etničkim razmatranjima. To je usložnjeno činjenicom da je, prilikom glasanja na kantonalnom nivou, morao nagađati ili pretpostaviti etničku pripadnost kandidata, budući da se etnička pripadnost kandidata na tom nivou ne objavljuje.

153. Aplikant je kao treće naglasio da, u konačnici, nije imao nikakav utjecaj na postupak „imenovanja“ delegata u Dom naroda na državnom nivou ili povezanost sa tim postupkom, te stoga nije bio adekvatno predstavljen u tom domu. Objasnio je da je u Federaciji, gdje ima prebivalište, sastav Doma naroda Bosne i Hercegovine proces od tri nivoa koji se sastoji od: izbora zastupnika u kantonalnu skupštinu odnosno (posrednog) izbora delegata u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine odnosno imenovanja bošnjačkih i hrvatskih delegata u Dom naroda Bosne i Hercegovine od strane bošnjačkog i hrvatskog kluba u Domu naroda Federacije (vidi tačke 39. i 40. gore za dodatne detalje). Nasuprot tome, u Republici Srpskoj je uspostavljen izborni sistem od dva nivoa, prema kojem građani neposredno biraju članove Narodne skupštine (prvi nivo), koja potom „posredno bira“ pet delegata srpske etničke pripadnosti u državni Dom naroda (drugi nivo). Aplikant je tvrdio da sistem u Republici Srpskoj bolje čuva vezu između neposrednih i posrednih izbora, iako je također priznao da su birači sa prebivalištem u tom entitetu također ograničeni u izražavanju svoje volje putem glasanja zbog etničkog sastava državnog Doma naroda.

154. Konačno, kao odgovor na navod Vlade da nema status žrtve zbog svoje pripadnosti hrvatskom narodu, aplikant nije ni potvrdio ni porekao da se tako izjasnio u svrhu svog mandata u Gradskom vijeću Sarajeva, već je tvrdio da njegova etnička pripadnost – koja je isključivo lična stvar – nije od značaja za ovaj za predmetni slučaj (vidi tačke 32., 34. i 128. gore).

155. Tokom postupka pred Velikim vijećem, od aplikanta je zatraženo – i pismeno i naknadno na raspravi – da pojasni uporednu grupu(e) osoba koje se nalaze u analognim ili relevantno sličnim situacijama kao on u svrhu svojih pritužbi na diskriminaciju koje se odnose kako na Dom naroda tako i na Predsjedništvo. Aplikant je odgovorio da se, u pogledu obje njegove pritužbe, on treba uporediti sa biračima koji imaju prebivalište u entitetu Republika Srpska, od kojih je tretiran drugačije zbog svog mjesta prebivališta. U tom pogledu je naveo da je, kao stanovnik Federacije, bio lišen prava glasa u polovini svoje zemlje, jer nije mogao učestvovati na izborima održanim u Republici Srpskoj, što je značilo da također nije mogao utjecati ni na odabir srpskih kandidata za Dom naroda ili Predsjedništvo – iako je priznao da su birači u Republici Srpskoj isto tako ograničeni time što mogu glasati samo za etničke Srbe. Naglasio je da mu nije nužno bila namjera glasati za kandidata koji se izjasnio kao „Srbin“ na predsjedničkim izborima, na kojima je imao pravo neposredno glasati; međutim, želio je imati mogućnost glasati za bilo

kojeg kandidata, bez obzira na entitet u kojem se kandidat kandidira. Aplikant je objasnio da je motiv njegove pritužbe bio taj da „svi građani Bosne i Hercegovine ... [trebaju] imati mogućnost birati bilo koga sa izborne liste kandidata za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, bez obzira na njihovu etničku pripadnost i mjesto prebivališta“. Aplikant je naglasio da je Predsjedništvo kolektivno tijelo koje kreira politike i donosi odluke koje utječu na sve građane Bosne i Hercegovine. Iz tog razloga, i u interesu zaštite demokratije, aplikant je tvrdio da Bosna i Hercegovina treba biti jedinstvena izborna jedinica u kojoj svi građani imaju jednaku mogućnost birati sve članove Predsjedništva isključivo na osnovu njihovih političkih programa, bez etničkih i teritorijalnih ograničenja. Nadalje je ukazao na navodnu razliku u postupanju koja je nastala kao rezultat zakonodavnog izbornog sistema od tri nivoa koji je na snazi u Federaciji, za koji je tvrdio da potpuno negira vezu birača sa procesom izbora na trećem (državnom) nivou, za razliku od sistema od dva nivoa u Republici Srpskoj, koji tu vezu bolje čuva. Aplikant je, imajući u vidu navedeno, tvrdio da se suočio sa diskriminacijom na osnovu njegovog mjesta prebivališta.

156. Kao odgovor na drugo pitanje koje mu je tokom rasprave postavljeno – zašto bi želio da glasa za kandidate iz Republike Srpske – aplikant je izjavio da bi, s obzirom na napore „političke elite“ tog entiteta da doprinese raspadu Bosne i Hercegovine, želio imati mogućnost da glasa za srpskog kandidata koji se protivi raspadu, radi očuvanja jedinstva svoje zemlje.

157. U međuvremenu, u dopisu koji je 18. oktobra 2024. uputio Sudu, aplikant je iznio sljedeću izjavu (naglasak dodan):

„Suština aplikacije [br.] 43651/22 može se izraziti u jednoj rečenici: aplikant, **kao i svi ostali stanovnici Bosne i Hercegovine**, ne može glasati za sve kandidate za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i uopće ne može glasati za bilo kojeg delegata u Domu naroda Bosne i Hercegovine (gornji dom), zbog osporenih odredbi članova V. i IV. stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine, što je u suprotnosti sa članom 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 i članom 1. Protokola br. 12 ...“.

Aplikant je u tom dopisu nadalje tvrdio da svi birači, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, trebaju imati mogućnost da slobodno izraze svoje mišljenje te je s tim u vezi ponovio da su informacije o njegovoj etničkoj pripadnosti „potpuno irelevantne“ za svrhe ove aplikacije.

(c) Treće strane

158. Hrvatska vlada je tvrdila da predmetna aplikacija predstavlja *actio popularis*, s obzirom prije svega na to da se aplikantove pritužbe ne temelje na bilo kakvom konkretnom kršenju njegovih prava, nego predstavljaju temeljni izazov na sam izborni sistem. U tom su smislu istaknuli apstraktnu prirodu aplikantovih tvrdnji, u kojima nije bilo nikakve naznake na koji su ga način osporene ustavne odredbe direktno pogodile ili ciljale na njega na osnovu njegovih individualnih karakteristika. Nadalje su tvrdili da je pristup Vijeća pitanju žrtve bio previše popustljiv, jer je potencijalno omogućio bilo kojem biraču koji se ne slaže sa izbornim sistemom u Bosni i Hercegovini da traži status žrtve.

159. Slijedom njihovih argumenata iznesenih u tački 129. gore, Hrvatska Vlada je nadalje istakla da bi dopuštanje aplikantima da koriste Sud kao kanal za političke reforme moglo otvoriti vrata bezbrojnim aplikacijama pojedinaca koji žele utjecati na političke reforme u svojim zemljama te „bi dovelo Sud u rizik da preuzme kvazi-zakonodavnu ulogu koja nadilazi njegov izvorni mandat“.

160. Što se tiče konkretno aplikantove tvrdnje o diskriminaciji na osnovu njegovog mjesta prebivališta, zbog njegove nemogućnosti da učestvuje u izboru delegata iz Republike Srpske, intervenirajuća vlada je tvrdila da je takva praksa uobičajena u Evropi, kako u demokratijama sa podjelom vlasti – koje nastoje udovoljiti različitim etničkim, nacionalnim, jezičkim ili vjerskim grupama, tako i u unitarnim državama. S tim u vezi, ukazali su na činjenicu da se Hrvatska sastoji od deset izbornih jedinica te da birači iz jedne izborne jedinice ne mogu glasati za kandidate iz druge. Kao drugi primjer, pozvali su se na postupak izbora senatora u belgijski Senat, prema kojem birači iz Flandrije ne mogu (posredno) birati senatore iz Valonije i obrnuto. Ni teritorijalna organizacija belgijske države u zasebne jezičke regije, ni nemogućnost birača da glasaju diljem regija, nisu smatrani od strane Suda nespojivima sa Konvencijom (hrvatska vlada se pozvala na *predmet „koji se odnosi na određene aspekte zakona o upotrebi jezika u obrazovanju u Belgiji“* (meritum), 23. juli 1968., Serija A br. 6, te *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije*, 2. mart 1987., Serija A br. 113). Sud je u stvari u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt* (navedenom gore) potvrdio da birači nemaju posebno pravo da biraju kandidate po svom izboru – tj. kandidate koji odražavaju njihov identitet i stavove.

161. Drugi umještač-treća strana, naime visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, nije konkretno komentirao nadležnost Suda za rješavanje aplikantovih pritužbi. Međutim, visoki predstavnik je naglasio da se ovaj predmet treba razlikovati od grupe predmeta *Sejdić i Finci*, budući se odnosi na pravno i konceptualno drugačije pitanje – to jest, na navodno pravo birača da bira iz neograničenog raspona kandidata, za razliku od prava pojedinca da se kandidira kao kandidat na izborima. U tom smislu je visoki predstavnik tvrdio da svi birači sa prebivalištem u Federaciji, bez obzira na njihovu etničku pripadnost, imaju samo dvostruko posredno pravo glasa u pogledu Doma naroda; stoga ne postoji direktna veza između birača i delegata u Domu naroda, a birači ne mogu predvidjeti kako bi njihov glas (na kantonalnim izborima) mogao posredno utjecati na sastav tog drugog zakonodavnog doma. Etnička pripadnost birača u svakom slučaju nije relevantna u izbornom procesu i ne utječe na to za koga mogu glasati.

2. Ocjena Suda

162. Sud primjećuje da je u postupku pred Velikim vijećem Vlada tvrdila da se aplikant niti može smatrati „žrtvom” u smislu člana 34. Konvencije, niti da se pitanja na koja se on žalio odnose na zaštitu individualnog prava koje spada u područje primjene Konvencije i njenih protokola.

163. Sud na početku smatra da nema potrebe ispitivati da li je Vlada onemogućena da prvi put iznese te prigovore pred Velikim vijećem, budući da u svakom slučaju smatra da se oni odnose na pitanja koja spadaju u njegovu nadležnost (vidi *Buzadji protiv Republike Moldavije* [Vv], br. 23755/07, tačka 70., 5. juli 2016.). Sud ponavlja da se u svakom slučaju koji mu se predoči, Sud mora uvjeriti da ima nadležnost te je stoga obavezan ispitivati pitanje svoje nadležnosti u svakoj fazi postupka, po službenoj dužnosti gdje je to potrebno (vidi *Blečić protiv Hrvatske* [Vv], br. 59532/00, tačka 67., ECHR 2006-III, i *Mocanu i drugi protiv Rumunije* [Vv], br. 10865/09 i 2 druga, tačka 201., ECHR 2014 (izvadci)).

164. Sud nadalje primjećuje da iako se prigovori Vlade odnose na dva različita pitanja dopuštenosti, oni su usko povezani u specifičnom kontekstu ovog slučaja. Sud smatra da se ti prigovori u biti fokusiraju na istu temeljnu tvrdnju da aplikantove pritužbe predstavljaju apstraktni izazov ustavnom i izbornom sistemu *actio popularis* prirode, koji se u konkretnim činjenicama ne odnosi na zaštitu bilo kakvih individualnih prava prema Konvenciji ili

njenim protokolima (vidi gore tačku 147.). S obzirom na to, Sud smatra da se ova diskusija prvenstveno odnosi na pitanje „statusa žrtve” prema članu 34. Konvencije – koji, između ostalog, nastoji da iz sistema Konvencije isključi *actio popularis* zahtjeve koji podrazumijevaju apstraktno osporavanje domaćeg zakonodavstva – te će stoga prigovore Vlade ispitati prvenstveno iz te perspektive. Materijalni opseg predmetnih prava (naime, člana 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, te člana 1. Protokola br. 12) ipak će, gdje je to relevantno, poslužiti kao smjernica u odluci da li je aplikant zaista tražio zaštitu svojih individualnih prava prema Konvenciji ili njenim protokolima u svojstvu „žrtve” (u smislu člana 34.), umjesto iznošenja opće kritike izbornog zakonodavstva.

165. U mjeri u kojoj je Vlada također osporavala usklađenost predmetne aplikacije sa zahtjevima iz pravila 47. stav 1. (e) i (f) Poslovnika Suda zbog apstraktne i nekoherentne prirode aplikantovih tvrdnji (vidi gore tačku 147.), te će se bojazni također uzeti u obzir kao dio ispitivanja Suda u nastavku.

(a) Opći principi

(i) Status žrtve

(α) Sažetak relevantnih općih principa

166. Opći principi koji se odnose na status žrtve prema članu 34. Konvencije nedavno su sažeti od strane Velikog vijeća u predmetu *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi* (navedeno gore, tačka 458.-472.; vidi i *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv], br. 13378/05, t. 33.-34., ECHR 2008.).

167. S tim u vezi Sud ponavlja da Konvencija ne predviđa mogućnost pokretanja *actio popularis*. Zadatak Suda nije u pravilu da ocjenjuje relevantno pravo i praksu *in abstracto*, već da utvrdi da li je način na koji su primijenjeni na aplikanta ili utjecali na njega doveo do povrede Konvencije (vidi, na primjer, *Roman Zakharov protiv Rusije* [Vv], br. 47143/06, tačka 164., ECHR 2015, sa daljnjim referencama). Konvencija ne dopušta pojedincima ili grupama pojedinaca da se žale na odredbu domaćeg zakona, domaću praksu ili javne akte samo zato što smatraju, a da nisu direktno pogođeni time, da bi oni mogli biti u suprotnosti sa Konvencijom (vidi *Aksu protiv Turske* [Vv], br. 4149/04 i 41029/04, tačka 50.-51., ECHR 2012, i *Communauté genevoise d’action syndicale (CGAS)*, navedeno gore, tačka 106., sa daljnjim referencama).

168. Iz toga slijedi da, kako bi se mogao pozvati na član 34. Konvencije, aplikant mora moći tvrditi da je „žrtva” povrede prava utvrđenih Konvencijom ili njenim protokolima te mora moći pokazati da je bio „direktno pogođen” mjerom na koju se žali (vidi *Lambert i drugi protiv Francuske* [Vv], br. 46043/14, tačka 89., ECHR 2015 (izvadci)). To podrazumijeva da je aplikant lično i stvarno pogođen navodnom povredom Konvencije, što je obično rezultat mjere kojom se primjenjuje relevantni zakon ili odluka koja navodno krši Konvenciju, ili u nekim slučajevima, radnji ili propusta državnih organa ili privatnih stranaka kojima se navodno krše aplikantova prava iz Konvencije (vidi, na primjer, *Aksu*, navedeno gore, tačka 51.; vidi i *Karner protiv Austrije*, br. 40016/98, tačka 24.-25., ECHR 2003-IX, i *Berger-Krall i drugi protiv Slovenije*, br. 14717/04, tačka 258., 12. juni 2014.). Međutim, to ne znači nužno da mora biti da je aplikant lično ciljan radnjom ili propustom koji su predmet pritužbe. Ono što je važno jeste da je lično i direktno pogođen spornim ponašanjem (vidi, na primjer, *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 2) [Vv], br. 74025/01, tačka 72., ECHR 2005-IX, i *Aksu*, navedeno gore, tačka 51.-54.). Štaviše, sama činjenica da su i drugi mogli biti potencijalno pogođeni mjerama na koje se žali nije element koji bi kvalificirao aplikaciju kao *actio popularis* (vidi *Ádám i drugi protiv Rumunije*, br. 81114/17 i 5 drugih, tačka 66., 13. oktobar 2020.).

169. Iz sudske prakse Suda jasno je da aplikant može također tvrditi da je potencijalna žrtva povrede Konvencije ili njenih protokola (vidi, na primjer, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi*, navedeno gore, tačka 469.-471., i predmete navedene u istom). Sud može prihvatiti postojanje statusa potencijalne žrtve kada aplikanti tvrde da zakon krši njihova prava, u nedostatku individualne mjere izvršenja, ako pripadaju grupi ljudi koji riskiraju da budu direktno pogođeni zakonodavstvom ili ako su obavezni promijeniti svoje ponašanje ili riskirati krivično gonjenje (vidi *Burden*, navedeno gore, tačka 34.; *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 28.; i *Tănase protiv Moldavije* [Vv], br. 7/08, tačka 104., ECHR 2010.).

170. Međutim, da bi aplikant u takvim okolnostima mogao tvrditi da je žrtva, aplikant mora predočiti razumne i uvjerljive dokaze o vjerovatnoći da će doći do povrede koja će lično utjecati na njega ili nju; sama sumnja ili nagađanje nisu dovoljni u tom pogledu (vidjeti *Asselbourg i drugi protiv Luksemburga* (odl.), br. 29121/95, ECHR 1999-VI, i *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi*, navedeno gore, tačka 470.). Dakle, u predmetu *Burden* (navedeno gore,

tačka 33.-35.), utvrđeno je da su aplikantice – sestre koje su zajedno živjele i koje su se žalile da su podvrgnute drugačijem tretmanu u odnosu na bračne parove ili životne partnere kada je u pitanju porez na nasljedstvo – direktno pogođene relevantnim zakonodavstvom, jer su dokazale da postoji stvaran rizik da će, u ne tako dalekoj budućnosti, jedna od njih morati platiti znatan porez na nasljedstvo na imovinu naslijeđenu od svoje sestre. Shodno tome, one su mogle tvrditi da su žrtve navodnog diskriminatornog postupanja. Nasuprot tome, u predmetu *Willis protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br. 36042/97, ECHR 2002-IV), rizik da aplikantu u budućnosti bude odbijena udovička penzija na temelju spola utvrđen je kao hipotetički, budući da nije bilo sigurno da bi aplikant u svakom slučaju ispunio zakonske uslove za isplatu te beneficije na dan kada bi žena u njegovom položaju stekla pravo na istu.

171. U svakom slučaju, bilo da je žrtva direktna, indirektna ili potencijalna, mora postojati veza između aplikanta i štete za koju on ili ona tvrdi da ju je pretrpio/la kao posljedicu navodne povrede (vidjeti *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi*, navedeno gore, tačka 463., i *Mansur Yalçın i drugi protiv Turske*, br. 21163/11, tačka 40., 16. septembar 2014.).

(β) Pregled predmeta u kojima je Sud rješavao pitanje statusa žrtve u pogledu navodnih povreda Konvencije ili njenih protokola u izbornom kontekstu

172. Pregled sudske prakse institucija Konvencije otkriva da su pitanje statusa žrtve rješavali bivša Evropska komisija za ljudska prava („Komisija“) i Sud, u pogledu navodnih povreda Konvencije ili njenih protokola u izbornom kontekstu, uključujući i neke slučajeve koji uključuju navode o diskriminaciji.

173. Sud se u vezi sa tim poziva na odluku Komisije o dopuštenosti u predmetu *Moureaux i drugi protiv Belgije* (br. 9267/81, odluka Komisije od 12. jula 1983., Odluke i izvještaji (DR) 33, str. 97), koji je jedan od prvih slučajeva u kojima su institucije Konvencije konkretno rješavale pitanje statusa žrtve u vezi sa uživanjem izbornih prava. Aplikanti u predmetu *Moureaux i drugi*, svi belgijski državljani koji govore francuski jezik, bili su članovi belgijskog Zastupničkog doma ili belgijskog Senata. Djelujući u svom dvojnomoj svojstvu birača i izabranih predstavnika, aplikanti su se žalili na domaći pravni okvir kojim su uređeni aranžmani za članstvo u vijećima i izvršnim tijelima zajednica i regiona u Belgiji, a koji je navodno uskraćivao frankofonim stanovnicima Flandrije i Bruxellesa poput njih samih– koji su

bili u položaju jezičke manjine – pravo da izaberu svoju „regionalno zakonodavno tijelo“, kršeći član 3. Protokola br. 1, uzet samostalno ili u vezi sa članom 14. Konvencije. Utvrdivši da su aplikanti „direktno pogođeni situacijom na koju se žale“, Komisija je utvrdila da mogu valjano tvrditi da su žrtve povrede prava na koja su se pozvali (vidjeti i *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, navedeno gore, tačka 57.-59., gdje je Sud utvrdio da osporeni pravni okvir, koji se „uklapa/o u opći institucionalni sistem belgijske države, temeljen na principu teritorijalnosti“, nije predstavljao povredu člana 3. Protokola br. 1, samostalno ili u vezi sa članom 14., na osnovu činjenica tog predmeta).

174. Pozivajući se direktno na odluku Komisije o dopuštenosti u predmetu *Moureaux i drugi protiv Belgije* (gore navedeno), Sud je priznao status žrtve aplikanta u predmetu *Yumak i Sadak protiv Turske* ([Vv], br. 10226/03, tačka 73., ECHR 2008.). Predmet se odnosio na nametanje izbornog praga od 10% na parlamentarnim izborima u Turskoj, za koji su aplikanti – koji su se neuspješno kandidirali na tim izborima – tvrdili da je ometao slobodno izražavanje mišljenja naroda u izboru zakonodavnog tijela. Dok je Vlada tvrdila da pritužbe aplikanta predstavljaju *actio popularis*, jer su se odnosile na ustavnu strukturu Turske, Sud je odbacio taj prigovor. Konkretno, Sud je potvrdio da nema nadležnost da ispituje domaći izborni zakon u apstraktnom smislu, ali je na temelju činjenica utvrdio da su aplikanti, koji zbog nacionalnog praga nisu mogli dobiti mjesta u Parlamentu, bili „direktno i neposredno pogođeni osporenim pragom” (ibid., tačka 73.).

175. Predmet *Dimitras i drugi protiv Grčke* ((odl.), br. 59573/09, tačka 31., 4. juli 2017.) odnosio se uglavnom na zabranu distribuiranja anketa javnog mnijenja prije izbora koja je navodno kršila pravo aplikanta na slobodu primanja informacija kao birača te je time prekršila, između ostalog, član 14. Konvencije i član 3. Protokola br. 1. Sud je u tom predmetu utvrdio da, kako bi se smatralo da su aplikanti direktno pretrpjeli posljedice spornog zakona, puko postojanje zakonodavstva koje je utjecalo na svakog grčkog državljanina sa pravom glasa nije bilo dovoljno; morala je postojati „direktna veza između predmetnog zakona i obaveza ili učinaka koji se odražavaju na osobe koje su u pitanju“, što je nedostajalo u tom slučaju. Sličan nalaz Sud je donio u predmetu *Komunistička partija Rusije i drugi protiv Rusije* (br. 29400/05, tačka 135., 19. juni 2012.), u kojem su se aplikanti – opozicione stranke i kandidati – žalili, između ostalog, da je navodna nestabilnost izbornog zakonodavstva dovela u nepovoljniji položaj manje političke

stranke. Konstatirajući da aplikanti nisu pokazali na koji način su izmjene zakonodavstva direktno pogodile njih ili stranke koje su predstavljali, Sud je utvrdio da se čini da njihova pritužba predstavlja *actio popularis*.

176. Pitanje *actio popularis* u izbornom kontekstu Sud je dodatno razmotrio u predmetu *Shortall i drugi protiv Irske* (br. 50272/18, 19. oktobar 2021.), koji se odnosio, između ostalog, na vjerski jezik sadržan u izjavi koju predsjednik Irske treba dati nakon izbora i stupanja na dužnost. Vlada je tvrdila da težnje aplikanta prema predsjedničkoj poziciji nisu ih razlikovale od mnogih drugih osoba koje ispunjavaju uslove za tu funkciju te da je njihova aplikacija stoga *actio popularis* (ibid., tačka 32. i 33.). U razmatranju prigovora Vlade, Sud je najprije naveo da u bi određenim slučajevima grupa osoba koje su stvarno izložene riziku da budu direktno pogođene spornom mjerom mogla biti vrlo široka, potvrdivši time da broj potencijalnih žrtava sam po sebi ne predstavlja prepreku statusu žrtve prema Konvenciji. Međutim, također je istaknuo da, iako bi mnogi irski državljani mogli, u principu, prigovoriti na vjersku izjavu koja se zahtijeva od izabranog predsjednika kako bi preuzeo funkciju, vrlo mali broj njih imao je namjeru kandidirati se za tu funkciju, a još manji broj bi imao ikakvu mogućnost da bude izabran (ibid., tačka 53.). Stoga, da bi se aplikanti u tom predmetu smatrali „žrtvama“ u smislu člana 34. Konvencije, morali bi Sudu dostaviti razumne i uvjerljive dokaze da su imali stvarnu namjeru kandidirati se za predsjedničku funkciju i da su imali realne izgleda u tom pogledu, što aplikanti nisu učinili (ibid., tačka 53.–61.). Po mišljenju Suda, aplikanti su tražili da im se prizna status žrtve „ne u kontekstu jasne, neposredne i uvjerljive činjenične matrice koja bi im omogućila da iznesu razumne i uvjerljive dokaze da su izloženi stvarnom riziku da budu negativno pogođeni osporenim mjerom, nego kao hipotetski ishod“. Sud se, radi poređenja, pozvao na predmet *Tānase* (navedeno gore, tačka 108.), u kojem je, za razliku od *Shortall i drugi* (navedeno gore), aplikant pružio vjerodostojne dokaze da namjerava da se kandidira na izborima i da će njegovu kampanju podržati njegova stranka.

177. Pri odlučivanju o tome da li aplikant koji osporava neko izborno pravilo ili proces ima status žrtve, Sud će također uzeti u obzir da li se radi o tzv. „aktivnim“ (pravo glasa) ili „pasivnim“ (pravo kandidiranja na izborima) izbornim pravima. U predmetu *Ruska konzervativna partija poduzetnika i drugi protiv Rusije* (br. 55066/00 i 55638/00, tačke 77. i 78., 11. januar 2007.), Sud je pojasnio da domaći zakon ili praksa koji su rezultirali

utvrđivanjem povrede u pogledu ostvarivanja prava političke stranke ili kandidata da se kandidira na izborima ne moraju nužno podrazumijevati isti ishod u pogledu birača koji su namjeravali glasati za dotičnu stranku ili kandidata. Predmet se odnosio, između ostalog, na navodnu povredu aktivnog prava glasa trećeg aplikanta zbog diskvalifikacije prvog i drugog aplikanta da se kandidiraju na izborima. Sud je ponovio, iako u sklopu svog ispitivanja merituma, da pojedinačni aplikant mora moći tvrditi da je stvarno pogođen mjerom na koju se žali te da se član 34. ne može koristiti kao osnov za pokretanje postupka koji je u prirodi *actio popularis*, dok treći aplikant nije dostavio nikakve informacije o tome na koji je način ostvario svoje pravo glasa ili da li ga je uopće ostvario. Sud je nadalje naveo, na općenitijem nivou, da bi prihvaćanje tvrdnje o osujećenoj namjeri glasanja kao pokazatelja miješanja u pravo glasa dalo aktivnu legitimaciju praktično neograničenom broju pojedinaca (*ibid.*, tačke 77. i 78.). Taj nalaz je ponovljen u predmetu *Yabloko Ruska ujedinjena demokratska partija i drugi protiv Rusije* (br. 18860/07, tačke 86.–92., 8. novembar 2016.), u kontekstu sličnih pritužbi podnesenih prema članu 3. Protokola br. 1, samostalno i u vezi sa članom 14. Konvencije.

178. U predmetu *Riza i drugi protiv Bugarske* (br. 48555/10 i 48377/10, tačke 114. i 145.–152., 13. oktobar 2015.), u kojem su poništenje izbornih rezultata na različitim biračkim mjestima uspostavljenim izvan zemlje tokom općih izbora 2009. osporavali i birači koji su glasali na tim mjestima i relevantni politički akteri, Sud je priznao status žrtve svim aplikantima – bilo da su se pozivali na svoja „aktivna” ili „pasivna” izborna prava – budući da su svi bili direktno pogođeni poništenjem.

179. Sud je također imao priliku razmotriti pitanje statusa žrtve u nizu predmeta koji se odnose na izborni sistem u Bosni i Hercegovini, uključujući u predmetu *Sejdić i Finci* (navedeno gore; vidi također tačku 16. gore). U predmetu *Sejdić i Finci*, pitanje statusa žrtve se fokusiralo na diskusiju o tome da li su aplikanti dovoljno angažirani u javnom životu u mjeri koja bi im omogućila da tvrde da su žrtve diskriminacije zbog pravila o podobnosti za izbor u Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Sud je utvrdio da bi, uzimajući u obzir aktivno učestvovanje aplikantata u javnom životu, bilo sasvim doslijedno da bi oni zaista razmišljali o kandidiranju za Dom naroda ili Predsjedništvo. Stoga je utvrdio da su aplikanti pripadnici grupe ljudi koji riskiraju da budu direktno pogođeni osporenim zakonodavstvom te je priznao njihov status žrtve (*ibid.*, tačka 29.). Sličan nalaz je donesen u predmetu

Baralija protiv Bosne i Hercegovine (br. 30100/18, 29. oktobar 2019.), koji se odnosio na nemogućnost aplikantice da glasa ili se kandidira na lokalnim izborima u gradu Mostaru zbog kašnjenja u provedbi odluke Ustavnog suda kojom su određeni dijelovi Izbornog zakona iz 2001. i Statuta Grada Mostara proglašeni neustavnim, što je rezultiralo time da se lokalni izbori nisu održavali tokom dužeg vremenskog perioda. Aplikantica je tvrdila, na osnovu člana 1. Protokola br. 12, da njena nemogućnost da glasa ili se kandidira na lokalnim izborima u gradu Mostaru predstavlja diskriminaciju na osnovu njenog mjesta prebivališta. Uzimajući u obzir, ponovno, aktivno učestvovanje u javnom životu, Sud je priznao da bi ona razmotrila i glasanje i kandidiranje na izborima za lokalno gradsko vijeće te je, u skladu s tim, utvrdio da može tvrditi da je žrtva navodne diskriminacije (*ibid.*, tačka 34.).

180. Sud se bavio nešto drugačijom situacijom u predmetu *Pilav protiv Bosne i Hercegovine* (br. 41939/07, 9. juni 2016.), koji se odnosio na pravnu nemogućnost za aplikanta – Bošnjaka sa prebivalištem u Republici Srpskoj – da se kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ili da glasa za člana vlastite zajednice na izborima za tu funkciju iz Republike Srpske. Sud je utvrdio da aplikant, gospodin Pilav, pripada jednom od „konstitutivnih naroda” i da stoga, za razliku od aplikanta u predmetu *Sejdić i Finci*, teoretski ima pravo da se kandidira na izborima za Predsjedništvo. Međutim, Sud je također primijetio da aplikant u stvarnosti ne bi mogao iskoristiti to pravo dok živi u Republici Srpskoj (vidi *Pilav*, navedeno gore, tačka 43.). Sud je nadalje naglasio da, iako se predmetni zahtjev prebivališta podjednako primjenjuje na sve „konstitutivne narode”, suština aplikantove pritužbe bila je da se prema njemu postupalo drugačije nego prema Srbima koji žive u Republici Srpskoj – koji su se, za razliku od njega, mogli kandidirati na izborima za Predsjedništvo ili glasati za člana vlastite zajednice na izborima za tu funkciju – te je stoga priznao status žrtve aplikanta, u odnosu na njegovo i „aktivno” i „pasivno” pravo glasa (*ibid.*, tačke 46., 48. i 49.).

(ii) *Primjenjivost relevantnih odredbi Konvencije i njenih protokola (kompatibilnost ratione materiae)*

181. Kao što je Sud doslijedno smatrao, član 14. Konvencije nadopunjuje druge materijalne odredbe Konvencije i njenih protokola. On nema samostalno postojanje budući da ima učinak isključivo u vezi sa „uživanjem prava i sloboda” zaštićenih tim odredbama. Iako primjena člana 14. ne

pretpostavlja povredu tih odredbi – i u tom smislu isti je autonoman – ne može biti mjesta za njegovu primjenu osim ako predmetne činjenice ne spadaju „u područje primjene” jedne ili više tih odredbi (vidi, među mnogim drugim izvorima, *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 39., i tamo navedene predmete).

182. Član 1. Protokola br. 12, s druge strane, uvodi opću zabranu diskriminacije (ibid., tačka 53.). S tim u vezi, član 1. Protokola br. 12 proširuje opseg zaštite ne samo na „svako pravo utvrđeno zakonom”, kako bi tekst stava 1. tog člana mogao sugerirati, već i izvan toga. To proizilazi posebno iz stava 2., koji dodatno predviđa da niko ne može biti diskriminiran od strane javnog organa vlasti (vidi *Savez crkava “Riječ života” i drugi protiv Hrvatske*, br. 7798/08, tačka 104., 9. decembar 2010., i *Ádám i drugi*, navedeno gore, tačka 33.). Prema Eksplanatornom izvještaju uz Protokol br. 12, područje zaštite njegovog člana 1. odnosi se, naročito, na slučajeve u kojima je osoba diskriminirana:

- “i. u uživanju svih prava posebno zagantiranih pojedincu prema domaćem pravu;
- ii. u uživanju prava koja se mogu izvesti iz jasnih obaveza javnih organa vlasti prema domaćem pravu, tj. kada se javni organ vlasti prema domaćem pravu dužan ponašati na određen način;
- iii. od strane javnog organa vlasti u vršenju diskrecione ovlasti (na primjer, kod dodjele određenih subvencija);
- iv. bilo kojom drugom radnjom ili propustom od strane javnog organa vlasti (na primjer, ponašanjem policijskih službenika kod kontrole nereda).”

(b) Primjena tih principa na ovaj slučaj

- (i) *Preliminarne napomene vezane za prirodu i sadržaj aplikantovih pritužbi na diskriminaciju*

80. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, međunarodni sistem zaštite uspostavljen Konvencijom funkcioniра na osnovu aplikacija u kojima se navode povrede Konvencije, te stoga Sudu ne omogućuje da se bavi pitanjem, bez obzira na način na koji je saznao za isto, ili čak, u kontekstu tekućih postupaka, da se bavi činjenicama koje aplikant nije naveo te ispita te činjenice u pogledu njihove spojivosti sa Konvencijom (vidi *Radomilja i drugi protiv Hrvatske* [Vv], br. 37685/10 i 22768/12, tačka 108., 20. mart 2018.). Opseg predmeta “upućenog” Sudu u okviru ostvarivanja prava na pojedinačnu aplikaciju je stoga određen pritužbom ili “zahtjevom” aplikanta

– što je izraz koji se koristi u članu 34. (ibid., tačke 109. i 126., te *Grosam*, navedeno gore, tačke 51. i 88.).

184. Ista se razmatranja nužno primjenjuju pri ocjeni aplikantovog statusa žrtve u smislu člana 34. Konvencije, gdje je Sud vezan konkretnom pritužbom/pritužbama koje je aplikant iznio. Na temelju činjeničnih navoda iz te pritužbe, posmatranih u svjetlu iznesenih pravnih argumenata, Sud će utvrditi da li je aplikant bio “direktno pogođen” predmetnim zakonom ili mjerom, bez da svoju odluku temelji na navodima koji nisu obuhvaćeni pritužbom. S tim u vezi Sud naglašava da nije dovoljno da povreda Konvencije bude “očita” iz činjenica slučaja ili iz aplikantovih podnesaka; naprotiv, aplikant se se mora žaliti da su određena radnja ili propust predstavljali povredu prava utvrđenih Konvencijom ili njenim protokolima, na način koji Sudu ne ostavlja nikakvu sumnju o tome da li je određena pritužba iznesena ili nije (vidi *Grosam*, navedeno gore, tačka 90.; vidi i *Petrov i X protiv Rusije*, br. 23608/16, tačka 85., 23. oktobar 2018.), te mora dokazati svoj status žrtve u vezi sa tom konkretnom pritužbom. To znači da Sud nema ovlast zamijeniti aplikanta i formulirati pritužbe jednostavno na osnovu iznesenih činjenica i argumenata (vidi *Grosam*, navedeno gore, tačka 91.).

185. U specifičnom kontekstu pritužbi na diskriminaciju, priroda navedene povrede – bilo prema članu 14. Konvencije ili članu 1. Protokola br. 12 – zahtijeva da pritužba sadrži barem naznaku osobe ili grupe osoba u poređenju sa kojima aplikant tvrdi da je bio drugačije tretiran, kao i osnov razlikovanja koji je navodno primijenjen (vidi *Fábián protiv Mađarske* [Vv], br. 78117/13, tačka 96., 5. septembar 2017.). Takve informacije su ključne za ocjenu Suda ne samo u pogledu merituma pritužbe, već isto tako, i naročito, u pogledu toga da li se aplikant može smatrati žrtvom navodne povrede u smislu člana 34., budući da ishod može varirati ovisno o uporedivoj grupi ili grupama i/ili osnovu ili osnovama razlikovanja o kojima je riječ (ibid.).

186. Iz toga proizlazi da Sud, prije nego što pristupi ocjeni aplikantovog statusa žrtve, mora utvrditi tačnu prirodu i sadržaj aplikantovih pritužbi na diskriminaciju koje se odnose na Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, u mjeri u kojoj su upućene Velikom vijeću (vidi tačke 115.–118. gore).

187. U svom obrascu aplikacije koji je podnio Sudu u ovom predmetu, aplikant se žalio prema članu 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola

br. 1, da je bio diskriminiran u ostvarivanju svog (aktivnog) prava glasa, jer mu je bila uskraćena mogućnost da glasa za kandidate koji bi najbolje predstavljali njegova politička stajališta, zbog kombinacije etničkih i teritorijalnih zahtjeva koji reguliraju izbore za Dom naroda. On je naveo povredu člana 1. Protokola br. 12. u vezi sa izborima za Predsjedništvo iz istih razloga. Aplikantove pritužbe na diskriminaciju u vezi sa oba državna tijela – u mjeri u kojoj spadaju u opseg predmeta pred Velikim vijećem, kako je definirano u tačkama 115. i 116. gore – temeljile su se na sljedećim osnovama:

(i) sastavu Doma naroda i Predsjedništva isključivo od “konstitutivnih naroda”;

(ii) njegovoj nemogućnosti, kao stanovnika Federacije, da se registrira za glasanje na teritoriji Republike Srpske i posljedičnoj nemogućnosti da utječe na izbore u Dom naroda i Predsjedništvo iz tog entiteta;

(iii) njegovoj nemogućnosti da utječe na izbor delegata u Dom naroda iz Federacije, gdje je imao prebivalište, s obzirom na postojeća etnička i teritorijalna ograničenja, što je rezultiralo izborom tih delegata samo od strane bošnjačkih i hrvatskih klubova delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije, samo iz redova njihovog odgovarajućeg “konstitutivnog naroda”;

i
(iv) ograničenju njegovog glasa na predsjedničkim izborima ili na bošnjačke ili na hrvatske kandidate.

Tvrdeći da se Bosnom i Hercegovinom upravlja na temelju “etnokratije” i segregacije, aplikant je zatražio da mu se dopusti glasanje za “bilo kojeg građanina Bosne i Hercegovine koji se kandidira na izborima za Predsjedništvo ... bez obzira na njegovu etničku ili bilo koju drugu pripadnost te za sve delegate [u Domu naroda] Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine”.

188. Međutim, kao dokaz “različitog postupanja” prema osobama u “analognim situacijama”, aplikant je ukazao isključivo na ograničenje svog prava glasa na određenu teritoriju, što je, po njegovom mišljenju, dovelo do nejednakog postupanja prema građanima na osnovu njihovog mjesta prebivališta. Dodao je da se to ograničenje primjenjuje “jednako na sve građane Bosne i Hercegovine”.

189. U svojim podnescima pred Vijećem, aplikant je u velikoj mjeri ponovio iste argumente. Međutim, u pogledu njegovih pritužbi koje su se odnosile na Dom naroda, on se također općenito pozvao na član 1. Protokola br. 12., uz član 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 (vidi tačke 3. i 77. gore).

190. S obzirom na nedostatak preciznosti u njegovim pritužbama u pogledu parametara potrebnih za određivanje opsega pitanja diskriminacije pred Sudom, kako je navedeno u tački 185. gore, Veliko vijeće je zatražilo od aplikanta da pojasni sa kojim se drugim osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama treba uporediti u svrhu njegovih pritužbi na diskriminaciju koje se odnose na Dom naroda i Predsjedništvo.

191. Kao što je navedeno u tački 155. gore, aplikant je odgovorio da grupu za uporedbu od koje je drugačije tretiran čine birači sa prebivalištem u Republici Srpskoj, u odnosu na obje njegove pritužbe. Isti je odgovor dao i kada mu je to pitanje ponovno postavljeno na raspravi (vidi tačku 155. gore). Aplikant je u vezi sa tim ponovio da zbog svog mjesta prebivališta u Federaciji, ni na koji način ne može učestvovati u imenovanju pet delegata iz reda etničkih Srba u državni Dom naroda niti u izboru srpskog člana kolektivnog Predsjedništva iz Republike Srpske. Stoga mu je uskraćeno pravo glasa na polovini teritorije njegove zemlje, što je, po njegovom mišljenju, predstavljalo diskriminaciju na temelju njegovog mjesta prebivališta. Međutim, također je priznao da su, s obzirom na etnička i teritorijalna ograničenja utvrđena Ustavom, birači u Republici Srpskoj na sličan način ograničeni u svojim glasovima (vidi tačke 153. i 155. gore). Nadalje, u svojim pisanim podnescima pred Velikim vijećem naglasio je da ne namjerava nužno glasati za kandidate koji su etnički Srbi na predsjedničkim izborima, već da zagovara da “svi građani Bosne i Hercegovine, u okviru svog aktivnog biračkog prava, moraju imati mogućnost birati bilo koga sa izborne liste kandidata za Predsjedništvo ..., bez obzira na njihovu etničku pripadnost i mjesto prebivališta” (vidi tačku 155. gore). Međutim, kada je kasnije na raspravi upitan da objasni zašto želi glasati za kandidate iz Republike Srpske, naveo je drugačiji motiv (vidi tačku 156. gore).

192. U međuvremenu, u dopisu dostavljenom Sudu 18. oktobra 2024., aplikant je istaknuo da se bit njegove aplikacije odnosi na njegovu nemogućnost glasanja za sve kandidate za Predsjedništvo te njegovu nemogućnost glasanja za bilo kojeg delegata u Domu naroda, “poput svih ostalih stanovnika Bosne i Hercegovine”, bez upućivanja na navodnu razliku u postupanju između njega i birača s prebivalištem u Republici Srpskoj (vidi tačku 157. gore). U istom dopisu je ponovio da je njegova etnička pripadnost “potpuno irelevantna” za njegovu aplikaciju.

193. Sud primjećuje, na osnovu prethodno navedenog, da pritužbe aplikanta i dalje nemaju potrebnu preciznost i dosljednost. Iste se brzo kreću sa jednog na drugi aspekt izbornog sistema koji on smatra problematičnim, sa konstantno promjenjivim naglaskom na pitanju koje je u osnovi njegove pritužbe na diskriminaciju. Aplikant je, s jedne strane, tvrdio da relevantne ustavne odredbe podrazumijevaju diskriminaciju na etničkom i teritorijalnom osnovu, a ipak sa druge strane naglašavao da njegova etnička pripadnost nije od značaja za njegov slučaj te nije objasnio na koji je način bio doveden u nepovoljan položaj zbog svoje etničke pripadnosti. Istovremeno je tvrdio da se njegova pritužba na diskriminaciju odnosi na razliku u postupanju između njega i svih birača koji imaju prebivalište u Republici Srpskoj na osnovu prebivališta, očigledno odabacujući „etničku“ komponentu svoje pritužbe na diskriminaciju koja je značajno obrađivana na nivou Vijeća. Još značajnije, on je u konačnici tvrdio da etnički i teritorijalni zahtjevi na koje se žalio ograničavaju slobodan izbor *svih birača* u pogledu sastava Doma naroda i Predsjedništva *u oba entiteta* – argument koji prkosi samoj logici pritužbe na diskriminaciju, koja po definiciji pretpostavlja razliku u postupanju između uporedivih grupa.

194. Sud ponavlja da nije njegova dužnost da zamijeni aplikanta i nagađa o mogućim pritužbama među nizom različitih argumenata i činjenica koji su izneseni, a koji potencijalno pokreću pitanja u pogledu Konvencije (vidi tačku 184. gore). Ovo opće pravilo postaje posebno relevantno u kontekstu tvrdnji o diskriminaciji, gdje pritužba treba sadržavati parametre potrebne za definiranje opsega pitanja koje Sud treba ispitati (vidi tačku 185. gore; vidi također, *mutatis mutandis*, *Komunistička partija Rusije i drugi*, navedeno gore, tačka 141.). Imajući to u vidu, a s obzirom na izričite tvrdnje aplikanta, iako na insistiranje Suda, u vezi sa „uporednom grupom“ o kojoj je riječ (vidi tačku 155. gore), Sud je spreman prihvatiti da se srž njegovih pritužbi na diskriminaciju odnosila na drugačije postupanje prema njemu u odnosu na birače sa prebivalištem u Republici Srpskoj, zbog njegova prebivališta u drugom entitetu Bosne i Hercegovine. Ocjena u pogledu statusa žrtve aplikanta će se stoga prvenstveno voditi uporednom grupom i osnovom razlike tako iznesenom od strane aplikanta.

195. Prilikom poduzimanje te ocjene, Sud neće praviti razliku između člana 14. Konvencije i člana 1. Protokola br. 12, koji utjelovljuju identičan pojam „diskriminacije“ (vidi tačke 18. i 19. Eksplanatornog izvještaja uz Protokol br. 12; vidi također *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 55.; *Baralija*,

navedeno gore, tačka 46.; i *Ádám i drugi*, navedeno gore, tačka 82. i 83.). S tim u vezi Sud podsjeća da, unatoč širem opsegu zaštite predviđenom članom 1. Protokola br. 12 u svrhu nadležnosti Suda *ratione materiae* (vidi tačku 182. gore), aplikant u konačnici mora dokazati da je bio direktno i lično pogođen osporenim izbornim pravilim prema oba člana.

(ii) *Status žrtve u pogledu pritužbi koje se odnose na izbore za Dom naroda*

196. Sud primjećuje da se pritužbe aplikanta, koje je on podnio prije općih izbora održanih 2. oktobra 2022., nisu odnosile na bilo kakve konkretne mjere koje su bile usmjerene lično na njega kao birača, nego na određene ustavne i zakonodavne odredbe koje se odnose na opću organizaciju izbornog sistema i koje su, prema argumentima aplikanta, bile diskriminatorne prema njemu na temelju njegovog „prebivališta“.

197. Sud priznaje da „mjesto prebivališta“ može predstavljati aspekt ličnog statusa u smislu člana 14. i člana 1. Protokola br. 12, te stoga može aktivirati zaštitu predviđenu tim odredbama (vidi *Sejdić i Finčić*, navedeno gore, tačka 43. i 44.; *Carson i drugi*, navedeno gore, tačka 70.-71.; i *Baralija*, navedeno gore, tačka 47.). Međutim, ostaje da se utvrdi, u svjetlu sudske prakse Suda kako je navedeno u tačkama 166.-180. gore, da li aplikant može tvrditi da je „žrtva“ povrede prava na nediskriminaciju zbog tih zahtjeva vezanih za prebivalište koji su opće primjene.

198. Prema Vijeću, koje je pitanje aplikantovog statusa žrtve ispitivalo isključivo sa stanovišta člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, pravo aplikanta da glasa na izborima za kantonalnu skupštinu, a time posredno i na izborima za državni Dom naroda, bilo je dovoljno da se utvrdi njegov status žrtve u pogledu pritužbi na diskriminaciju iznesenih u vezi sa tim drugim zakonodavnim domom (vidi tačku 42. presude Vijeća). Po mišljenju Velikog vijeća, nalaz Vijeća u tom pogledu bio je formuliran vrlo općenito. To je imalo efekat da se aplikantu – a po analogiji i cjelokupnoj biračkoj populaciji – zapravo automatski dodijeli status žrtve u odnosu na osporena izborna pravila, bez uzimanja u obzir da li je on pokazao da su ta pravila imala direktan i lični diskriminatorni učinak na njega. Veliko vijeće se ne slaže s takvim pristupom, jer smatra da bi on omogućio Sudu da ispituje bilo koji domaći izborni zakon u apstraktnom smislu, te bi tako bio u suprotnosti sa

pravilom protiv *actio popularis* (vidi, na primjer, *Yumak i Sadak*, navedeno gore, tačka 73.; *Ruska konzervativna partija poduzetnika i drugi*, navedeno gore, tačka 78.; i *Dimitras i drugi*, navedeno gore, tačke 29.-31.). Iz istog razloga, činjenica da je aplikant podvrgnut zakonodavnoj vlasti Doma naroda, kao i svi građani Bosne i Hercegovine, sama po sebi nije dovoljna za priznavanje njegovog statusa žrtve u pogledu njegovih tvrdnji o diskriminaciji; mora se provesti više ciljane ocjena postojanja statusa žrtve na osnovu konkretnih pritužbi koje je aplikant iznio.

199. Sud u tom pogledu primjećuje da izborna pravila po svojoj samoj prirodi nameću određena ograničenja u ostvarivanju prava glasa na osnovu faktora koji proizilaze iz posebne ustavne organizacije neke države. Međutim, nisu sva ta ograničenja takve prirode da direktno i lično pogađaju subjektivno pravo birača da učestvuju u izbornom procesu pod jednakim uslovima; preciznije, ona mogu biti posljedica ograničenja koja su inherentna u organizaciji izbornog procesa, u skladu sa zahtjevima određenog ustavnog sistema.

200. Niti Veliko vijeće smatra da se aplikantu može priznati da ima status žrtve samo zbog nalaza Suda u grupi predmeta *Sejdić i Finci*. Sud je vrlo svjestan da su izborna pravila na koja se poziva aplikant ista kao ona za koja je u toj grupi predmeta utvrđeno da krše član 14. Konvencije u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, i član 1. Protokola br. 12. Međutim ovaj predmet se značajno razlikuje od tih ranijih predmeta po tome što osporava sporna pravila ne sa stanovišta prava kandidiranja na izborima – odnosno, “pasivnog” aspekta prava glasa zaštićenog u skladu sa članom 3. Protokola br. 1. – već sa stanovišta birača koji ostvaruje “aktivno” pravo glasa.

201. Sud u ovom trenutku primjećuje da su aktivni i pasivni aspekt prava glasa – iako oba na komplementaran način služe općem cilju uspostavljanja i održavanja temelja učinkovite i smislene demokratije uređene vladavinom prava (vidi, na primjer, *Petkov i drugi protiv Bugarske*, br. 77568/01 i dr., tačka 59., 11. juna 2009., te predmete tamo navedene) – namijenjeni da zaštite različite interese, da su različiti po svom opsegu, podrazumijevaju različite zahtjeve i mogu biti podložni različitim ograničenjima. Sud ponavlja da radnja kojom se krše prava osoba koje se žele kandidirati na izborima ne čini nužno korisnike aktivnog prava glasa žrtvama po istim ili srodnim osnovama, čak i ako su njihovi interesi također mogli biti u određenoj mjeri pogođeni

(vidi, *mutatis mutandis*, *Ruska konzervativna partija poduzetnika i drugi*, navedeno gore, tačke 67. i 74.–81., te *Yabloko Ruska ujedinjena demokratska partija i drugi*, navedeno gore, tačke 81., 87. i 88.). Sud ponavlja da, kako bi se utvrdio status žrtve birača, oni moraju biti direktno pogođeni spornim izbornim pravilima, u smislu da mora postojati dovoljno direktna veza između njih i štete za koju tvrde da su je pretrpjeli u svojstvu birača zbog spornih pravila (vidi, *mutatis mutandis*, *Mansur Yalçın i drugi*, navedeno gore, tačka 40.; *Dimitras i drugi*, navedeno gore, tačke 29.–31.; te *Ádám i drugi*, navedeno gore, tačka 64.).

202. Kao što je navedeno u tački 148. gore, aplikant je zaista tvrdio da pripada grupi osoba koja je “u opasnosti da bude direktno pogođena” osporenim izbornim pravilima. U nedostatku drugih uvjerljivih i dosljednih argumenata aplikanta, te uzimajući u obzir njegovu identifikaciju “uporedne grupe” kao birača sa prebivalištem u Republici Srpskoj, čini se da je grupa kojoj je aplikant tvrdio da pripada, i koja je bila “u opasnosti da bude direktno pogođena” navodno diskriminatornim izbornim pravilima, bila grupa birača sa prebivalištem u Federaciji, bez obzira na njihovu etničku pripadnost. Konkretno, žalio se da samo birači sa prebivalištem u Republici Srpskoj mogu glasati za srpske delegate u Domu naroda, te da su izbori u tom entitetu organizirani na način koji bolje osigurava utjecaj birača na ishod izbora u poređenju sa sistemom koji je na snazi u Federaciji. Osporio je svoju nemogućnost, kao stanovnika Federacije, da učestvuje na izborima u Republici Srpskoj i tvrdio da bi Bosna i Hercegovina u stvari trebala postati jedinstvena izborna jedinica, u kojoj bi svi građani mogli učestvovati u izboru svih delegata na cijeloj teritoriji države, bez obzira na etničku pripadnost (vidi tačke 151., 155., 157. i 187. gore). Sud konstatira te argumente, ali ne smatra da oni sadrže bilo kakav suštinski element diskriminatornog postupanja koje direktno i lično pogađa aplikanta, bilo na individualnom ili grupnom nivou, iz razloga navedenih u tekstu u nastavku.

203. Sud s tim u vezi primjećuje da su podjela državne teritorije na izborne jedinice u izborne svrhe i prateći zahtjevi prebivališta za korištenje aktivnog prava glasa vrlo uobičajene značajke evropskih izbornih sistema¹⁵,

¹⁵ Vidi Komparativnu tabelu o određivanju izbornih jedinica i raspodjeli mjesta, Venecijanska komisija (CDL(2017)023rev, 22. januar 2018.), dostupno na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2017\)023rev-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2017)023rev-bil).

uključujući i one u državama koje nisu federalne (vidi, *mutatis mutandis*, *Bompard protiv Francuske* (odl.), br. 44081/02, ECHR 2006-IV, i *Mironescu protiv Rumunije*, br. 17504/18, tačke 38. i 39., 30. novembar 2021.; vidi i podneske Vlade Hrvatske u tom pogledu navedene u tački 160. gore). Sud je prihvatio da izborni sistem koji nameće teritorijalnu povezanost između birača i njihovih izabranih predstavnika slijedi legitiman cilj koji je kompatibilan sa principom vladavine prava i općim ciljevima Konvencije (vidi *Mironescu*, navedeno gore, tačka 39., i predmete navedene u istom). Države imaju široku polje slobodne procjene u ovoj sferi i mogu odlučiti da uspostave izborne jedinice na osnovu postojećih administrativnih granica ili drugih administrativnih, geografskih ili ustavnih kriterija koje mogu odrediti s obzirom na svoje specifične potrebe i uslove.

204. Shodno tome, birači mogu podlijegati izbornim pravilima koja se mogu razlikovati ovisno, općenito govoreći, o mjestu na kojem su upisani u birački spisak, uključujući i u pogledu odabira dostupnih kandidata, broju mjesta dodijeljenih svakom okrugu, pa čak i o specifičnom obliku glasanja koji se koristi u okrugu (vidi, na primjer, *Lindsay i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 8364/78, odluka Komisije od 8. marta 1979., DR 15, str. 247; *Sevinger i Eman protiv Nizozemske* (odl.), br. 17173/07 i 17180/17, 6. septembar 2007.; i *Oran protiv Turske*, br. 28881/07 i 37920/07, tačke 55.–68., 15. aprila 2014.). To je posebno slučaj kada je riječ o drugom zakonodavnom domu, bilo u federalnim ili unitarnim državama, budući da takvi domovi u mnogim slučajevima služe da osiguraju zastupljenost podnacionalnih entiteta ili organa vlasti svojstvenih ustavnoj strukturi svake države, ili zastupljenost drugih specifičnih interesa, za razliku od interesa opće populacije (vidi podnesak *amicus curiae* Venecijanske komisije za Ustavni sud Bosne i Hercegovine i njen izvještaj o dvodomnosti, na koji se pozvala u tački 64. odnosno tački 66. gore).

205. U konkretnom slučaju Bosne i Hercegovine, ustavni sistem uspostavljen Daytonskim sporazumom je strukturiran tako da se država sastoji od dva entiteta – i Distrikta Brčko u zajedničkom vlasništvu (kondominij) – svaki sa svojim ustavom, dvodomnim parlamentom, vladom i državljanstvom (vidi fusnotu 8. gore). Štaviše, entitet Federacija Bosne i Hercegovine dodatno je podijeljen na deset federalnih jedinica – nazvanih kantoni – od kojih svaka također ima vlastiti zasebni ustav, parlament i vladu. U skladu s članom 3.9. Izbornog zakona, svaki državljanin Bosne i Hercegovine koji ima pravo glasa, u pravilu je upisan u Centralni birački

spisak za osnovnu izbornu jedinicu u kojoj je registriran/a sa prebivalištem (vidi tačku 37. gore). Član 1.1a istog zakona dodatno pojašnjava da je “prebivalište” općina, grad ili područje u kojem se građanin nastanio sa namjerom da tu trajno živi (ibid.). Posljedično, birači imaju prebivalište i registrirani su za glasanje ili u općini, gradu ili oblasti unutar jednog kantona Federacije ili u Republici Srpskoj (vidi član 18.2. Izbornog zakona pomenut u tački 37. gore za posebne aranžmane napravljene u odnosu na birače s prebivalištem u Distriktu Brčko).

206. Provođenje izbora za zakonodavna tijela u svakom entitetu Bosne i Hercegovine uređuje se različitim izbornim pravilima, specifičnim za strukturu entiteta kako je utvrđeno u njihovim pripadajućim ustavima (vidi tačke 38.–42. gore). Za potrebe sastava drugog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (to jest, Doma naroda), svaki skup birača ostvaruje svoje pravo glasa u svojim izbornim jedinicama unutar svakog entiteta, ne neposredno nego putem zasebnih zakonodavnih tijela koja upravljaju njihovim entitetima. Upravo kao što aplikant ne može učestvovati u procesu izbora srpskih delegata iz Republike Srpske u Dom naroda, birači iz tog entiteta isključeni su iz odgovarajućeg procesa u Federaciji; međutim, obje grupe utječu na sastav Doma naroda sa svoje teritorije.

207. Shodno tome proizilazi da je podjela Bosne i Hercegovine na različite izborne jedinice po entitetskim linijama u svrhu sastava Doma naroda rezultat njene veoma decentralizirane i jedinstveno složene ustavne strukture ugrađene u međunarodni mirovni sporazum. U toj strukturi birači se nalaze u značajno različitim situacijama kao stanovnici različitih entiteta; ipak, iz teritorijalne perspektive, oba entiteta uživaju zastupljenost u Domu naroda, a svi građani koji imaju pravo glasa u tim entitetima posredno učestvuju u izbornom procesu. U onoj mjeri u kojoj se aplikant žali na svoju nemogućnost da učestvuje u izbornom procesu u drugom entitetu i poziva na funkcioniranje izbornog sistema na osnovu jedne izborne jedinice (vidi tačke 151., 155. i 157. gore), on u stvari osporava temelje izbornog i ustavnog sistema koji je na snazi u Bosni i Hercegovini kao federalnoj državi sastavljenoj od dva entiteta, a ne iznosi stvarnu razliku u postupanju između dvije različite grupe birača u ostvarivanju prava predviđenih Konvencijom ili nacionalnim zakonom (uporedi *Matthews protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [Vv], br. 24833/94, tačke 63.–68., ECHR 1999-I).

208. Sud s tim u vezi naglašava da se niti može upuštati u općeniti pregled usklađenosti sa Konvencijom strukture izbornog sistema u tuženoj državi po entitetskim linijama, niti može apstraktno porediti način na koji se izbori provode u svakom od entiteta, kako je to propisano njihovim konkretnim ustavnim uređenjem (ne dovodeći u pitanje svoje nalaze u grupi predmeta *Sejdić i Finić*, kako je navedeno u tački 215. dole). Zadatak Suda je ograničen na utvrđivanje da li su osporavana pravila imala direktan i lični diskriminatorni utjecaj na aplikanta. Mehanizam zaštite koji pruža Konvencija, a koji garantira individualna prava, aktivira se samo ako se može utvrditi uvjerljiv dokaz o postojanju takve direktne i lične veze između relevantnog pravnog okvira i obaveza ili učinaka koji opterećuju aplikanta koji tvrdi da je žrtva diskriminacije (vidi, na primjer, *Ádám i drugi*, navedeno gore, tačka 64.), što je upravo ono što nedostaje u ovom predmetu. Tvrdnje aplikanta umjesto toga uključuju općenite težnje u pogledu toga kako bi izborni sistem trebao biti uspostavljen radi omogućavanja utjecaja birača na cijeloj državnoj teritoriji (vidi tačke 151., 155., 157., 187. i 188. gore), bez pružanja ikakvih dokaza, bilo pred Sudom bilo pred domaćim organima, o tome da li je i na koji način, kao pojedinačni birač sa prebivalištem u Federaciji, bio oštećen, doveden u nepovoljan položaj ili na drugi način podvrgnut različitom postupanju kao rezultat organizacije izbora duž entitetskih linija, kako je opisano gore (uporedi *Moureaux i drugi*, navedeno gore, gdje su aplikanti djelovali u svom dvojnomoj svojstvu zastupnika i pripadnika francuske jezičke manjine s prebivalištem u administrativnom okrugu u Flamanskom regionu; uporedi također *Pilav*, navedeno gore, tačka 22. i 50., gdje se aplikant žalio i na svoju nemogućnost kandidiranja na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine i na nemogućnost glasanja za člana vlastite zajednice). Sudu nije pružena osnova po kojoj bi mogao procijeniti kako je funkcioniranje izbornog sistema u praksi utjecalo na glas aplikanta na kantonalnom nivou i na njegovu zastupljenost u državnom Domu naroda kao stanovnika Federacije, drugačije u poređenju sa općim tijelom birača u Republici Srpskoj, pa čak ni da li je on uopće glasao na zakonodavnim izborima u oktobru 2022. (vidi, *mutatis mutandis*, *Ruska konzervativna partija poduzetnika i drugi*, navedeno gore, tačka 77., i *Yabloko Ruska ujedinjena demokratska partija i drugi*, navedeno gore, tačke 86.–89., gdje je Sud utvrdio da aplikanti nisu dostavili adekvatne informacije koje bi mu omogućile da utvrdi da su stvarno bili pogođeni mjerama na koje se žale).

209. U mjeri u kojoj je aplikant konkretno uporedio izborni sistem od tri nivoa u Federaciji sa sistemom od dva nivoa u Republici Srpskoj – koji je navodno biračima omogućavao veći utjecaj na sastav državnog Doma naroda (vidi tačke 153. i 155. gore) – Sud smatra da je sistem pretvaranja glasova u političke mandate pitanje koje uključuje složena razmatranja koje nije prikladno za jednostavna poređenja, posebno kada se radi o posredno izabranim (ili imenovanim) drugim zakonodavnim domovima. Sud ponavlja da je, u kontekstu sastava državnog Doma naroda, učestvovanje svih birača, bilo sa prebivalištem u Federaciji ili Republici Srpskoj, ograničeno na prvi nivo izbora. Birači iz oba entiteta daju svoje glasove u svrhu izbora članova kantonalnih skupština (u Federaciji) i Narodne skupštine (u Republici Srpskoj) na prvom (lokalnom) nivou, ne znajući na koji način – i da li uopće – bi njihov glas na tom nivou utjecao na sastav državnog Doma naroda. Nije uopće očigledno da su te dvije grupe u analognoj situaciji koja bi dopuštala poređenje koje traži aplikant, s obzirom na to da razlika u izbornim sistemima proizilazi iz slojevite ustavne strukture Federacije.

210. Sud smatra, na temelju gore navedenih nalaza, da su pritužbe aplikanta, umjesto da navode povredu bilo kojeg njegovog individualnog prava zaštićenog Konvencijom i njenim protokolima, imale nakanu da ostvare temeljne i konceptualne promjene ustavne strukture i izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini na općenit način. Ovaj zaključak nalazi potporu u dosljednim tvrdnjama aplikanta u vezi sa svrhom i očekivanim ishodom njegove aplikacije – na primjer, da je izmjena osporenih ustavnih odredbi bila njegova „osnovna inspiracija za podnošenje [ove] aplikacije“; da je putem svoje aplikacije želio „postići obnovu pune demokratije u Bosni i Hercegovini“ i tražio „zaštitu aktivnog biračkog prava na način da svakom građaninu Bosne i Hercegovine bude dato pravo da glasa slobodno i bez etničkih ograničenja“; te da je, po njegovom mišljenju, jedini put naprijed prelaz „sa sistema etničko-paritetne raspodjele političke vlasti na sistem građanskog političkog predstavljanja temeljen na proporcionalnoj raspodjeli političke vlasti na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine“ (vidi tačke 148. i 151. gore). Argument aplikanta da se osporena ograničenja odnose na cijelu biračku populaciju također potvrđuje opću i apstraktnu prirodu njegovih tvrdnji.

(iii) Status žrtve u pogledu pritužbi vezanih za izbore za Predsjedništvo

211. Sud primjećuje da se aplikantove pritužbe u vezi sa izborima za Predsjedništvo donekle razlikuju od pritužbi koje se odnose na Dom naroda. Kao prvo, na temelju člana V. stav 1. (a) Ustava i člana 8.1. Izbornog zakona, a za razliku od konteksta izbora za Dom naroda, aplikant je uživao neposredno pravo glasa na izborima za Predsjedništvo, koje je bilo ograničeno na bošnjačkog ili hrvatskog kandidata. Štaviše, za razliku od drugog doma u mnogim dvodomnim sistemima – uključujući i u Bosni i Hercegovini – koji su osmišljeni kako bi osigurali zastupljenost različitih podnacionalnih entiteta ili interesnih grupa u državi, institucija šefa države tipično predstavlja interese opće populacije i države, što se također odražava u ovlastima dodijeljenima kolektivnom Predsjedništvu u Bosni i Hercegovini (vidi član V. Ustava Bosne i Hercegovine, citiran u tački 36. gore, prema kojem je Predsjedništvo zaduženo, između ostalog, za vođenje jedinstvene vanjske politike i predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini; vidi i argumente aplikanta u tom smislu iznesene u tački 155. gore).

212. Međutim, ni neposredna priroda glasanja, ni priroda i opseg izvršnih ovlasti Predsjedništva nisu dovoljni da bi aplikanta učinili „žrtvom” diskriminacije u pogledu bilo kakvih uočenih nedostataka u postupku izbora za Predsjedništvo, uglavnom iz razloga navedenih u tački 198. gore. Aplikant je bio obavezan pružiti dodatne elemente kojima bi se utvrdilo postojanje dovoljno direktne i lične veze sa štetom za koju je tvrdio da ju je pretrpio zbog navodne diskriminacije (vidi reference na sudsku praksu u tačkama 166.-180. i 201. gore).

213. Nakon što je ispitaio argumente aplikanta pod ovom tačkom, Sud primjećuje da, osim što je iznio opće kritike u vezi sa ograničenjima koja uređuju izbore za Predsjedništvo i izrazio svoju snažnu preferenciju za jednu izbornu jedinicu u kojoj bi svi birači imali potpunu slobodu da glasaju za bilo kojeg kandidata, aplikant nije pružio informacije o tome kako su ga osporena izborna pravila diskriminirala kao birača (vidi tačke 151., 155., 157., 187. i 188.). S tim u vezi, a kao što je navedeno u kontekstu ispitivanja Suda koje se odnosi na Dom naroda (vidi tačke 207. i 208. gore), birači kako iz Federacije tako i iz Republike Srpske – koji se nalaze u značajno različitim situacijama kao stanovnici različitih ustavnih entiteta, kako je razmotreno u tački 207. gore – su predstavljeni u kolektivnom Predsjedništvu i podjednako su lišeni mogućnosti glasanja izvan svog entiteta. U skladu sa tim, i u mjeri u

kojoj se aplikant žalio da je bio diskriminiran na temelju mjesta prebivališta, ostaje nejasno kako su predmetna teritorijalna ograničenja proizvela bilo kakve diskriminatorne učinke u odnosu na njegova prava zaštićena Konvencijom i njenim Protokolima, individualno ili kao dijela grupe, u poređenju sa biračima sa prebivalištem u Republici Srpskoj.

214. U svjetlu prethodno navedenog, a pozivajući se i na svoju detaljnu analizu provedenu u pogledu pritužbi koje se odnose na Dom naroda, u onoj mjeri u kojoj je to relevantno (vidi tačke 196.–210. gore), Sud smatra da su tvrdnje aplikanta pod ovom tačkom također bile usmjerene na postizanje promjene u ustavnoj i izbornoj strukturi Bosne i Hercegovine – navodno u općem javnom interesu – a ne na zaštitu njegovih individualnih prava zagaraniranih Konvencijom i Protokolima uz istu.

(iv) Zaključak

215. Sud ni na koji način ne zanemaruje diskriminatornu prirodu pravila koja uređuju mogućnost kandidiranja za Dom naroda i Predsjedništvo iz perspektive pasivnog aspekta prava glasa, što je već utvrđeno u grupi predmeta *Sejdić i Finci*, a koji, nažalost, do danas nisu izvršeni, kao i što je više puta naglašavano od strane mnogih drugih međunarodnih tijela (vidi tačke 55., 56., 57.–62., 68., 70.–72. gore). Sud također ne poriče da su ta pravila mogla u određenoj mjeri utjecati i na aplikanta. Međutim, imajući u vidu razmatranja iz prethodnih tačaka, a posebno u nedostatku dovoljnog objašnjenja o tome kako su osporena izborna pravila konkretno utjecala na slobodno izražavanje njegovog mišljenja ravnopravno sa ostalim biračima sa kojima se poredio, Sud smatra da navodi aplikanta predstavljaju apstraktnu kritiku „stanja prava“ koji imaju obilježja *actio popularis*. Po mišljenju Suda, neodređenost aplikanta u pogledu njegovih pritužbi, kako je primjećeno u tačkama 190.–194. gore, može se zapravo objasniti njegovom prevladavajućom usmjerenošću na opću organizaciju ustavnog i izbornog sistema, a ne na specifična pitanja koja se direktno tiču njegovih individualnih prava.

216. Sud zaključuje, imajući u vidu gore navedeno, da aplikant nema status žrtve u pogledu navodne povrede njegovih prava ni prema članu 14., u vezi sa članom 3. Protokola br. 1, ni prema članu 1. Protokola br. 12, u pogledu svake od njegovih pritužbi koje se odnose na Dom naroda i Predsjedništvo.

217. Imajući u vidu ovaj nalaz, te iz razloga navedenih u tački 164. gore, Sud ne smatra da prigovor Vlade koji se odnosi na primjenjivost *ratione materiae* relevantnih odredbi Konvencije zahtijeva zasebno ispitivanje u ovom predmetu.

C. Preostali preliminarni prigovor

218. Vlada je tvrdila da je aplikant imao na raspolaganju niz domaćih pravnih lijekova koje nije iskoristio, uključujući, posebno, pravni lijek pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine. Aplikant je osporio djelotvornost pravnih lijekova na koje se Vlada pozvala.

219. Uzimajući u obzir svoje nalaze u pogledu aplikantove zloupotrebe prava na podnošenje aplikacije te činjenice da aplikant nema status žrtve (vidi tačke 139. odnosno 216. gore), Sud smatra da nije potrebno odvojeno ispitivati da li je ili ne aplikant ispoštovao pravilo o iscrpljivanju domaćih pravnih lijekova, kako se zahtijeva članom 35. stav 1. Konvencije.

IZ TIH RAZLOGA, SUD

1. *Utvrdjuje*, sa šesnaest glasova prema jedan, da aplikantove pritužbe u skladu sa članom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, samostalno i/ili u vezi sa članom 14. Konvencije, u pogledu posredne prirode izbora za Dom naroda Bosne i Hercegovine te izmjena i dopuna određenih izbornih pravila na dan općih izbora 2. oktobra 2022., izlaze izvan opsega predmeta kako je podnesen Velikom vijeću;
2. *Prihvća*, sa šesnaest glasova prema jedan, prigovor Vlade na dopuštenost aplikacije na sljedećim osnovama:
 - (a) sa šesnaest glasova prema jedan, da je aplikant zloupotrijebio pravo na podnošenje aplikacije u smislu člana 35. stav 3. (a) Konvencije;
 - (b) sa dvanaest glasova prema pet, da aplikant nema status žrtve prema članu 14. Konvencije, u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, te članom 1. Protokola br. 12.

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

3. *Utvrdjuje*, jednoglasno, da nije potrebno ispitivati preostale osnove nedopuštenosti na koje se pozvala Vlada.

Sastavljeno na engleskom i francuskom jeziku, a dispozitiv presude je izrečen na javnoj raspravi u Zgradi za ljudska prava, Strasbourg, 25. juna 2025., u skladu sa pravilom 77. stav 2. Poslovnika Suda.

Marialena Tsirli
Registrar

Mattias Guyomar
Predsjednik

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

U skladu s članom 45. stav 2. Konvencije i Pravilom 74. stav 2. Poslovnika Suda, sljedeća izdvojena mišljenja su priložena uz ovu presudu:

- (a) Saglasno mišljenje sudije Pavlija;
- (b) Zajednička izjava o djelimičnom neslaganju sudija Bårdsena, Chanturiae, Yüksela i Schembri Orlanda;
- (c) Izdvojeno mišljenje sudije Vehabovića.

SAGLASNO MIŠLJENJE SUDIJE PAVLIJA

1. Glasao sam sa većinom u utvrđenju da aplikant nema status žrtve u smislu člana 14. Konvencije, u vezi sa članom 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju, te članom 1. Protokola br. 12 (vidi odredbu 2. (b) dispozitiva presude). Međutim, to sam učinio na osnovama užim od onih na koje se pozvala većina.

2. Prva i suštinska komponenta svake pritužbe na diskriminaciju jeste dokaz različitog postupanja (među jednakima) u uživanju prava iz Konvencije ili “bilo kojeg prava utvrđenog zakonom”. Aplikant nije dostavio nikakav dokaz o takvoj razlici u postupanju u odnosu na uporednu grupu koju je naveo, naime birače sa prebivalištem u Republici Srpskoj, što se tiče izbora za Dom naroda ili za kolektivno Predsjedništvo države (vidjeti tačke 207. odnosno 213. presude). Stoga on nije u poziciji da tvrdi da je bio žrtva bilo kakvog diskriminatornog postupanja. Po mom mišljenju, takav nalaz bi bio dovoljan da se pritužba proglasi nedopuštenom. Parafrazirajući glavnog sudiju Johna Robertsa: budući da nije bilo potrebno ići dalje u odlučivanju o ovom osjetljivom slučaju, bilo je potrebno ne ići dalje.

ZAJEDNIČKA IZJAVA O DJELIMIČNOM NESLAGANJU
SUDIJA BÅRDSENA, CHANTURIAE, YÜKSELA I
SCHEMBRI ORLANDA

Glasali smo za odbacivanje slučaja jer je aplikant zloupotrijebio svoje pravo na podnošenje pojedinačne aplikacije (vidi tačku 2 (a) dispozitiva presude). S obzirom na to, nije bilo potrebe da zauzimamo bilo kakav stav o aplikantovom statusu žrtve. To je razlog zašto smo glasali protiv tačke 2 (b) dispozitiva presude.

IZDVOJENO MIŠLJENJE SUDIJE VEHABOVIĆA

Sa velikim žaljenjem nisam u mogućnosti glasati zajedno sa svojim kolegama u ovom predmetu. Postoje brojni razlozi za moj izdvojeni stav. Dozvolite mi da počnem sa nizom proceduralnih nedostataka.

A. Proceduralne greške

Prvo, tačka 102. presude ispravno ističe da se pitanje ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika mora razmotriti kao **preliminarno pitanje in limine litis**. Prema mom shvaćanju, *in limine litis* u suštini znači čim je Sud postao svjestan pitanja koje mu je upućeno. Međutim, presuda ne navodi tačno **kada** je ovo preliminarno pitanje odlučeno. Ovo pitanje je krajnje relevantno sa proceduralnog gledišta jer se bavi pitanjem valjanog zastupanja strana u postupku u ovom predmetu. Pravilo 35. Poslovnika Suda predviđa da “ugovorne strane zastupaju zastupnici ...”. Svako ko čita presudu u svjetlu ovog Pravila bi mogao biti zbunjen, što nikada nije preporučljivo u osjetljivim predmetima kao što je ovaj.

Što se tiče merituma ovog preliminarnog pitanja, vrijedno je spomenuti, radi porednja, da se slična situacija u pogledu zakonitosti zastupanja pojavila pred Međunarodnim sudom pravde (ICJ) u postupku revizije u predmetu *Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore*¹. Kontroverza je uslijedila kada je u maju 2016. gospodin S. Softić, prvobitni zastupnik Bosne i Hercegovine u tom predmetu, pitao da li je njegovo imenovanje kao zastupnika valjano za pokretanje postupka za reviziju presude donesene 26. februara 2007. Obaviješten je od strane registrara ICJ-a da bi za pokretanje postupka revizije bilo potrebno novo imenovanje. Ipak, unatoč nepostojanju dokumenta koji potvrđuje da su sva tri člana Predsjedništva imenovala gospodina Softića za postupak revizije presude iz 2007., 23. februara 2017. takav zahtjev – potpisan od gospodina Softića kao zastupnika Bosne i Hercegovine – podnesen je ICJ-u. Nakon zahtjeva ICJ-a za pojašnjenjem, dva člana Predsjedništva, uključujući predsjedavajućeg, odgovorila su da Predsjedništvo, niti bilo koje drugo službeno tijelo, nije donijelo odluku o pokretanju postupka za reviziju presude. Treći član je, međutim, tvrdio da je

¹ *Primjena Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore)*, zahtjev za reviziju presude od 26. februara 2007.

inicijalna odluka o imenovanju gospodina Softića kao zastupnika ostala valjana i na snazi, te da zahtjev za reviziju spada u njegov mandat. ICJ je smatrao, na osnovu zaprimljene korespondencije, da nadležne vlasti, u ime Bosne i Hercegovine kao države, nisu donijele odluku o zahtijevanju revizije presude od 26. februara 2007. te da stoga nije zaprimio valjan zahtjev za reviziju.

U ovom predmetu, koji je proceduralno bio vrlo sličan, **Sud je prihvatio da zastupnici ne trebaju odobrenje Vlade koju zastupaju**, što je apsurdna i nemoguća situacija u bilo kojoj državi (posebno u predmetima poput ovoga, u kojima je u pitanju ustavna struktura države). Komunikacija između Suda i Vlade bila je ograničena samo na Ured zastupnika, a **Sud nikada nije zaprimio valjano odobrenje Vlade za upućivanje ovog predmeta Velikom vijeću.**

Drugo, presuda ne objašnjava sukob interesa jedne od trećih strana koja je intervenirala niti to kako se Sud našao u situaciji da prihvati samopoziv “**države na steroidima**” kao što je Ured visokog predstavnika (OHR) da intervenira kao treća strana. OHR ima jasan interes u ishodu ovog predmeta, budući da je razmatranje drugih predmeta pokrenutih protiv odluka koje je OHR nametnuo, a koje se odnose na izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Izbornog zakona 15 minuta nakon zatvaranja biračkih mjesta 2. oktobra 2022., odgođeno od strane Četvrtog odjela (a relevantne strane su obaviještene o ovoj činjenici) do donošenja odluke u ovom predmetu². Zašto je OHR “država na steroidima”? OHR ima ovlasti da donosi zakone, mijenja ustave entiteta i smjenjuje izabrane zvaničnike, između ostalog, i teško se može smatrati objektivnom stranom u postupku, naprotiv, isti je surogat državnih vlasti. Ova puka činjenica sama je trebala biti dovoljna da se OHR isključi iz učestvovanja u ovom predmetu, a da ne pominjemo jasan sukob interesa u vezi sa drugim predmetima koji su u toku pred Sudom. Ovo je još jedna ozbiljna proceduralna greška u ovom predmetu.

Treće, kao što je navedeno u tački 114. presude, koji citira predmet *Vučković i drugi protiv Srbije* (preliminarni prigovor) [Vv], br. 17153/11 i 29 drugih, tačka 56., 25. mart 2014.) i druge povezane predmete kao ustaljenu sudsku praksu Suda, “predmet” upućen Velikom vijeću obuhvaća sve aspekte aplikacije koju je prethodno ispitalo Vijeće u svojoj presudi, a opseg njegove nadležnosti u “predmetu” je ograničen samo odlukom Vijeća o dopuštenosti.

² Ponovno, strane u postupku su bile obaviještene o ovoj činjenici i istoj se dao širok publicitet u lokalnim medijima.

Stoga slijedi da je “predmet” upućen Velikom vijeću aplikacija onako kako je proglašena dopuštenom, zajedno sa pritužbama koje nisu proglašene nedopuštenim. Čini se da su strane, kao i sudije, dovedeni u zabludu kako bi se rasprava usmjerila prema pritužbi koja je proglašena nedopuštenom i koja kao takva nije trebala biti predmetom bilo kakve diskusije. Uprkos tome, predmet pred Velikim vijećem bio je saopćen stranama³ na osnovu pritužbi koje su već proglašene nedopuštenim, i sve strane su bile pozvane da iznesu svoje komentare o nedopuštenim pritužbama, činjenica koja je uveliko utjecala na diskusije na (javnoj) raspravi. Radi transparentnosti postupka, koja bi trebala biti najvažniji princip postupka pred Sudom, ovaj se “detalj” ne može jednostavno **izgubiti u moru riječi** te je trebao biti valjano obrađen u presudi kao nesporna činjenica poznata svim stranama u postupku. Ovakva kakva je sada, presuda ostavlja dojam da u nedostatku valjanog pravnog argumenta da se utvrdi da aplikant nema status žrtve u odnosu na njegovu pritužbu o diskriminaciji, ona uveliko počiva na nedopuštenoj pritužbi vezanoj za održavanje slobodnih izbora kako bi se stvorio “stroži” uslov za sticanje statusa žrtve u ovom predmetu.

Nadalje, presuda namjerno ograničava svoje ispitivanje aplikantovih pritužbi – koje su se temeljile na kombinaciji etničkih i geografskih kriterija, kako je jasno navedeno u njegovoj aplikaciji i potvrđeno na javnoj raspravi – te se bavi samo teritorijalnim aspektom njegovih pritužbi, potpuno zanemarujući “etnički” aspekt. Zašto? Općenito, u ovom predmetu Veliko vijeće selektivno je biralo argumente koji idu u određenom smjeru, ostavljajući po strani argumente koji su bili relevantni za ispravan ishod postupka. Na primjer, aplikant je tvrdio da je njegovo pravo da ne bude diskriminiran kao obični građanin/birač povrijeđeno ograničavanjem njegovog izbora na etnički unaprijed određene kandidate. Nadalje, insistirao je na tome da ne može birati kandidate koji najbolje predstavljaju njegove političke stavove. Svi njegovi argumenti “pretočeni” su u kontekst diskriminatornog izbornog sistema (što je Sud potvrdio u nizu presuda⁴) i naglasak je stavljen na njegovu etničku

³ U presudi nema ništa o obavještanju o nedopuštenim pritužbama ili pozivu raznim stranama da dostave svoja izjašnjenja o tim pritužbama. Kao rezultat toga, stvoren je određeni dojam koji nije bio povoljan za aplikanta

⁴ *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 27996/06 i 34836/06, ECHR 2009; *Zornić protiv Bosne i Hercegovine*, br. 3681/06, 15. juli 2014.; *Pilav protiv Bosne i Hercegovine*, br. 41939/07, 9. juni 2016.; *Pudarić protiv Bosne i Hercegovine* [Odbor], br. 55799/18, 8. decembar 2020.; *Šlaku protiv Bosne i Hercegovine* [Odbor], br. 56666/12, 26. maj 2016.; i *Baralija protiv Bosne i Hercegovine*, br. 30100/18, 29. oktobar 2019.

pripadnost, uz rezultat da je njegova cjelokupna pritužba na diskriminaciju ocijenjena iz pogrešne perspektive.

B. Bitni nedostaci

1. Status žrtve

Osim gore spomenutih proceduralnih grešaka, više je nego očigledno da je presuda puna netačnih pretpostavki te posljedično citira sudsku praksu koja je irelevantna za pritužbe o diskriminaciji.

Dom naroda predstavlja samo etničke grupe i zaštićen je “vitalnim etničkim vetom”, a ne nepostojećim “vitalnim entitetskim vetom” ili “teritorijalnim vetom”. U procesu izbora za Dom naroda svi su građani uključeni, ali su ograničeni na određenu teritoriju i etničku grupu, i upravo je to pritužba aplikanta. Drugim riječima, svi građani Republike Srpske (uključujući građane bilo koje etničke pripadnosti osim srpske, koji predstavljaju najmanje 20-25% stanovništva) imaju samo jedan izbor – da glasaju za srpskog člana Predsjedništva i srpske članove Doma naroda na državnom nivou⁵. Postoje i Srbi u Republici Srpskoj koji možda ne žele da glasaju isključivo po etničkoj liniji već po političkoj liniji. Isti princip važi i za entitet Federaciju u odnosu na ostale etničke grupe.

Zasebno i vrlo razotkrivajuće pitanje je zašto presuda prvo opsežno raspravlja o Domu naroda a tek kasnije se vrlo kratko bavi pritužbom koja se odnosi na Predsjedništvo. Da li je to zato što je Dom naroda složeniji pravni entitet da se napadne sa stanovišta ljudskih prava a Predsjedništvo je mnogo lakša “meta”? Čitatelji mogu sami za sebe prosuditi, ali to je dojam koji imam čitajući presudu.

Presuda ograničava opseg aplikantove pritužbe, prije svega tako što diskriminatornu strukturu utemeljenu samim Ustavom smatra legitimnom. Aplikant je svoju pritužbu fokusirao na svoje odbijanje da se izjasni o svojoj etničkoj pripadnosti, svrstavajući sebe u kategoriju “Ostalih”⁶ (koji ni na koji način nisu predstavljeni ni u Predsjedništvu ni u Domu naroda). Ali ovo je u potpunosti zanemareno u presudi, koja se usredotočuje⁷ samo na teritorijalne

⁵ S tim u vezi, Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojoj poznatoj odluci o konstitutivnim narodima (U-5/98, 4. djelimična odluka) izričito se bavi ovim pitanjem, ali pristup tom pitanju u ovoj presudi pokazuje nerazumijevanje ustavne situacije u Bosni i Hercegovini.

⁶ Državljanstvo se razlikuje od etničke pripadnosti.

⁷ Posebna pažnja je posvećena navodnom nedoličnom ponašanju aplikanta u vezi sa njegovom etničkom pripadnosti, što je pitanje koje nije relevantno za ovaj slučaj.

aspekte (zanemarujući pritužbu kako je postavljena u obrascu aplikacije). Priroda izbornih pravila je takva da ona ograničavaju čak i izbor ljudi koji pripadaju konstitutivnim narodima (ako žele glasati po etničkoj liniji a čine više od samo malog dijela stanovništva) a koji žive na “pogrešnoj” teritoriji (za tu situaciju, vidjeti predmet *Pudarić*, gore naveden, koji se bavi samo tim (teritorijalnim) aspektom; u tom predmetu aplikantu, Srbinu iz Federacije, nije bilo omogućeno da bude kandidat za Predsjedništvo za teritoriju Republike Srpske); ovaj aspekt je također potpuno zanemaren. Izrazito je opasna praksa pokušavati opravdati sistem koji umjetno dijeli biračko tijelo po potpuno imaginarnim i nerealnim etničkim linijama; ako prihvatimo da Dom naroda kao tijelo treba štiti samo etničke interese, minimalni zahtjev treba biti da ovaj Dom predstavlja veliku većinu određene etničke grupe, što nije slučaj u Bosni i Hercegovini jer je biračko tijelo administrativno podijeljeno na dva multietnička entiteta⁸ (situacija koja bi mogla imati velike posljedice u nekim dijelovima Evrope u potencijalnom procesu legitimiranja zahtjeva secesionističkih pokreta). Bojim se da je ovaj pristup zanemarivanja prvobitnih pritužbi aplikanta na proizvoljan način i oblikovanja pritužbi prema trenutačnim nejasnim željama Suda opasan za ugled Suda te može dovesti ne samo do kritike već i do drugih neželjenih procesa.

Na kraju, ostavljeno je otvoreno veliko pitanje u situaciji poput ove u kojoj postoji očita i sistemska diskriminacija širokih razmjera ugrađena u sam Ustav (kako je prepoznato u tački 215. presude): koji su pravni lijekovi ako Evropski sud za ljudska prava nije spreman da podrži svoje temeljne ciljeve – demokratiju, slobodne izbore i vladavinu prava na tlu Evrope? Bosna i Hercegovina sa svojim diskriminatornim Ustavom očito ne ispunjava ove ciljeve, barem kada je riječ o njenim izbornim i demokratskim aranžmanima.

(a) Umjetna distinkcija između “aktivnog” i “pasivnog” biračkog prava

Zaključak Suda da su *samo* pasivna biračka prava prethodno opravdavala status žrtve u bh. predmetima o diskriminaciji **umjetno sužava opseg** zaštite koju Konvencija pruža. U predmetima *Sejdić i Finci*, *Pilav* i *Pudarić* (svi navedeni gore), Sud je prepoznao aplikante kao žrtve iako oni nisu bili isključeni iz glasanja već iz kandidiranja za funkciju. **Diskriminatorna struktura** koja sprečava pojedince da se kandidiraju ili **smisleno glasaju** za

⁸ Vidi 4. djelimičnu odluku Ustavnog suda (U 5/98) o konstitutivnim narodima.

predstavnik po svom izboru proizilazi iz istog izvora: **etničke i teritorijalne isključenosti** prema Daytonskom ustavu.

Ako je pravo kandidiranja za funkciju (pasivno pravo) zaštićeno od etničke diskriminacije prema Protokolu br. 12, isto tako bi trebalo biti i pravo glasa (aktivno pravo). Poricanje potonjeg prava predstavlja **neopravdano** cjepidlačenje i ostavlja pojedince bez pravnog lijeka za **strukturalnu izbornu diskriminaciju** koja ograničava smisleni izbor birača.

Zamijenimo Srbe, Hrvate i Bošnjake ženama i zamislimo da biračica iz Federacije ili Republike Srpske ne može glasati za kandidatkinju ili u Federaciji ili u Republici Srpskoj. Teoretski, i slijedeći logiku presude, njenoj pritužbi bi nedostajala preciznost i uporedna grupa, te posljedično ona ne bi imala status žrtve, ili još gore, moglo bi se reći da je njena aplikacija tužba *actio popularis*. Moja je logika vrlo jednostavna: ako bi svim ženama bilo diskriminatorno zabranjeno kandidirati se na izborima (pasivno biračko pravo), izbor biračica (ali i svih birača koji žele glasati za kandidatkinju) bi bio ograničen na diskriminatornom osnovu – tj. sve žene koje žele da glasaju za kandidatkinju bi automatski bile diskriminirane kao biračice sa aktivnim biračkim pravom. Tačka.

Ili, da upotrijebimo trenutni ustavni aranžman u Bosni i Hercegovini, ako kandidati iz manjinskih grupa kao što su Jevreji i Romi budu isključeni iz kandidiranja na izborima na diskriminatornim osnovama (kao što je potvrđeno u grupi predmeta *Sejdić i Finci*), tada ne samo svi Jevreji i Romi, nego i svi drugi registrirani birači koji žele glasati za te konkretne kandidate (kao što je odraženo u predmetima *Zornić, Pilav i Pudarić*, svi navedeni gore) su automatski diskriminirani time što se nalaze u situaciji u kojoj imaju ograničen izbor na diskriminatornim osnovama. Niko ne može diskriminirati određenu etničku, političku, vjersku ili rasnu grupu isključujući njene pripadnike iz kandidiranja na izborima a da pritom ne diskriminira birače koji žele glasati za **određenog kandidata** ili kandidate iz te etničke, političke, vjerske ili rasne grupe. U takvim okolnostima, kao u Bosni i Hercegovini, takva isključenost ima svoj osnov u Ustavu te automatski zadire u aktivna biračka prava onih koji žele da glasaju za određenog kandidata/e koji pripada/ju grupi ljudi koja je diskriminirana.

(b) G. Kovačević je direktno pogođen, nije apstraktni podnosilac pritužbe

Veliko vijeće okarakteriziralo je pritužbu gospodina Kovačevića kao *actio popularis* – apstraktni prigovor. Međutim, gospodin Kovačević, kao građanin

koji živi u Federaciji i želi glasati za kandidata iz Republike Srpske za državno Predsjedništvo ili državni Dom naroda a koji odražava njegov politički stav, je *u stvari direktno pogođen* izbornim sistemom: u Federaciji može glasati samo za hrvatske ili bošnjačke kandidate a isključen je iz glasanja za srpskog člana Predsjedništva (ako to želi da uradi). Ovo isključenje **proizilazi iz njegovog etničkog i teritorijalnog statusa**, upravo one kombinacije koja je prethodno prepoznata kao diskriminatorna u predmetima *Pilav* i *Pudarić* (oba navedena gore).

Aplikant ne osporava sistem apstraktno, nego osporava **konkretno, lično lišavanje prava**: ograničenje njegovog prava da slobodno glasa zbog etničkih i teritorijalnih kriterija. Veliko vijeće zanemarilo je činjenicu da ovo **isključenje djeluje kroz zakonsku zabranu** te da nije jednostavno izvor subjektivne političke frustracije.

(c) **Nedoslijednost sa vlastitom sudskom praksom Suda o statusu žrtve**

U predmetu *Sejdić i Finci* (naveden gore) Sud je utvrdio da aplikanti imaju status žrtve unatoč činjenici da nisu čak ni pokušali da se kandidiraju za funkciju. U predmetu *Baralija* (naveden gore) jedna je žena prepoznata kao žrtva jer nije mogla glasati na **nepostojećim** lokalnim izborima u Mostaru – situacija u kojoj nije došlo do direktnog uskraćivanja glasanja, nego samo **izostanka teoretske mogućnosti**. Čini se da Veliko vijeće ovdje nameće **viši prag** gospodinu Kovačeviću, zahtijevajući **ličnu isključenost plus uporednu grupu** – pristup koji je nedoslijedan sa ovim ranijim presedanima.

Obrazloženje Suda uvodi **dvostruki standard**: prihvatio je potencijalnu kandidaturu kao dovoljnu za status žrtve u predmetu *Sejdić i Finci* ali odbacuje stvarno lišavanje prava glasa u predmetu *Kovačević* kao previše apstraktno. To potkopava pravnu predvidljivost i koherentnost.

(d) **Strukturalna diskriminacija zahtijeva strukturalnu legitimaciju**

Veliko vijeće se čini nevoljkim priznati pritužbu gospodina Kovačevića jer bi to, teoretski, otvorilo vrata osporavanjima od strane “svih birača”. Ali **upravo to i jeste poenta**: strukturalna diskriminacija **utječe na sve birače**, a **široki utjecaj ne negira individualnu viktimizaciju**. Konvencija ne isključuje “masovnu viktimizaciju”; na primjer, u predmetima koji se tiču

okoliša ili predmetima koji se tiču uslova lišavanja slobode, Sud je doslijedno dopuštao da **više pojedinaca osporava zajedničke uzroke štete**.

To što je pogođeno mnogo ljudi trebalo bi **ojačati**, a ne oslabiti aplikantovu pritužbu; to naglašava **sistemska prirodu** povrede, ne njenu apstraktnu prirodu.

(e) **Pogrešno oslanjanje na formalni pravni pristup umjesto na suštinsku jednakost**

Presuda daje težinu činjenici da je gospodin Kovačević **mogao glasati**, čime se sugerira da mu biračka prava nisu uskraćena. Ali Konvencija zahtijeva ne samo formalni pristup, nego **jednako i djelotvorno uživanje** prava. Kao u predmetu *Pilav* (naveden gore), nemogućnost glasanja za kandidata koji predstavlja nečiju identifikacijsku grupu – ili za cijeli set funkcija u državi – predstavlja **kvalitativno uskraćivanje** prava, a ne samo pitanje preferencije.

Nemogućnost gospodina Kovačevića da glasa za sve članove Predsjedništva **predstavlja nejednako postupanje**, a naglasak Suda na formalnom učešću zanemaruje suštinu i dostojanstvo političke jednakosti zagarantirane članom 1. Protokola br. 12.

(f) **Neuzimanje u obzir “paralizirajućeg učinka” pravila o isključenosti**

Restriktivni pristup Suda može obeshrabriti pojedince da osporavaju diskriminatorne zakone ukoliko budu vjerovali da moraju **prvo pretrpjeti potpuno isključenje ili upuštati se u simbolične uzaludne radnje** (na primjer, pokušati glasati za kandidata kojem je zabranjeno kandidiranje). Priznavanje statusa žrtve u ovom slučaju **zaštitilo bi građanski angažman** i odrazilo prijašnju fleksibilnost Suda u sličnim kontekstima.

Odbacivanje aplikantove pritužbe obeshrabruje građane da traže pravnu zaštitu i otežava osporavanje **neustavnih ali ukorijenjenih praksi**, posebno tamo gdje je **provedba ranijih presuda i dalje u zastoju** (na primjer, 16 godina kasnije presuda *Sejdić i Finci* (navedeno gore) još uvijek nije provedena).

(g) **Presuda podriva član 1. Protokola br. 12 kao instrumenta protiv strukturalne diskriminacije**

Protokol br. 12 je usvojen kako bi osigurao **samostalnu garanciju protiv diskriminacije** u uživanju *bilo kojeg* prava prema domaćem zakonu. Tretirajući pritužbu gospodina Kovačevića nedopuštenom, Sud **sužava doseg Protokola br. 12**, čineći ga nedjelotvornim protiv ukorijenjenih sistema izborne isključenosti.

Ovo tumačenje neutralizira potencijal Protokola br. 12 kao bedema protiv **široke ali podmukle diskriminacije** i protivrječi njegovom cilju i svrsi.

(h) **Opći zaključci**

Odbijanje Velikog vijeća da prizna gospodina Kovačevića kao žrtvu izborne diskriminacije poldožno je **ozbiljnoj kritici** jer je:

(a) **nedosljedno ustaljenoj sudskoj praksi Suda** u vezi sa statusom žrtve u predmetima diskriminacije;

(b) **pretjerano formalističko**, zanemaruje **stvarno isključenje** sa kojim se aplikant suočava;

(c) **nedovoljno osjetljivo** na strukturalnu prirodu povrede; i

(d) **politički oprezno** na način koji **podriva djelotvornost Konvencije** u rješavanju sistemskih povreda prava.

U konačnici, odluka Suda riskira da **pošalje poruku da samo najočigledniji i najindividualiziraniji oblici isključenja opravdavaju zaštitu**, pristup koji **podriva progresivne ciljeve Konvencije u oblasti ljudskih prava**.

(i) *Aktivna vs. pasivna izborna prava: jedinstveni princip jednakosti*

Sudska praksa Suda jasno pokazuje da su **aktivna (glasanje) i pasivna (kandidiranje na izborima) izborna prava suštinski povezana i jednako zaštićena**. Od najranije sudske prakse Suda prema članu 3. Protokola br. 1 Sud je naglašavao da slobodni izbori zahtijevaju jednakost u uživanju oba prava. U predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije* (2. mart 1987., Serija A br. 113) Sud je utvrdio da izraz “slobodno izražavanje mišljenja naroda” “**podrazumijeva u biti ... princip jednakosti tretmana svih građana u ostvarivanju njihovog prava glasa i njihovog prava na kandidiranje**”⁹. Ne postoji hijerarhija koja stavlja pravo na kandidaturu iznad prava glasa; naprotiv, ona čine “**konceptualno koherentnu**” cjelinu

⁹ Vidi *Mathieu-Mohin i Clerfayt*, navedeno gore, tačka 54.

koja se treba jednako garantirati¹⁰. Zaista, član 3. Protokola br. 1 **“garantira individualna prava, uključujući pravo glasa i pravo kandidiranja”** – prava koja su **“ključna za uspostavljanje i održavanje temelja djelotvorne i smislene demokratije”**¹¹. Ova nedjeljivost znači da diskriminatorne barijere usmjerene prema kandidatima neizbježno utječu i na birače.

Stajalište većine Velikog vijeća da ograničavanje toga ko se može kandidirati za funkciju ne umanjuje prava birača protivrjeći ovoj ustaljenoj sudskoj praksi. Istina je da Konvencija ne garantira svakom biraču prisutnost njegovog preferiranog kandidata na glasačkom listiću¹². Međutim, država ne može *kreirati* odsutnost čitavih kategorija kandidata kroz diskriminatorne zakone a da ne povrijedi princip jednakog biračkog prava. Sud je ponovio da je istinsko demokratsko izražavanje **“nezamislivo bez učešća pluraliteta političkih stranaka [i kandidata] koji predstavljaju različite nijanse mišljenja”** (i, posljedično, različite segmente društva)¹³. Drugim riječima, iako birači nemaju apsolutno pravo na bilo kojeg *posebnog* kandidata, *zaista* imaju pravo na nediskriminatorni izborni okvir. Ako država, smišljeno, **isključuje kategoriju građana iz mogućnosti kandidiranja (na etničkom ili drugom osnovu), ona narušava pravednost izbora** kako za potencijalne kandidate, tako i za birače općenito. **Diskriminacija u pristupu kandidaturi stoga “automatski ograničava” i aktivno biračko pravo**¹⁴, suprotno zaključku Velikog vijeća. Time što tretira aktivna i pasivna prava kao odvojena, Veliko vijeće je odstupilo od doslijednog priznanja Suda da **jednaka prava glasa i jednaka mogućnost kandidiranja predstavljaju dvije strane iste medalje**¹⁵.

(ii) *Status žrtve u predmetima strukturalne diskriminacije*

Prema članu 34. Konvencije, pojedinac može tvrditi da je “žrtva” čak i diskriminatornog zakona ili sistema koji nije doveo do jednokratnog konkretnog čina protiv njega, pod uslovom da je pojedinac **direktno pogođen temeljnom mjerom**. Sud je odavno odbacio ideju da aplikanti

¹⁰ Joseph Marko, “Ponovno razmatranje slučaja Kovačević” (*The Kovačević Case Revisited*), *Verfassungsblog*, 28. mart 2024. ([verfassungsblog.de](https://www.verfassungsblog.de)).

¹¹ Vidi *Hirst protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (br.1) [Vv], br. 74025/01, tačke 57.-58., ECHR 2005-IX.

¹² Vidi *Oran protiv Turske*, br. 28881/07 i 37920/07, tačka 57., 15. april 2014.

¹³ Vidi *Ujedinjena komunistička partija Turske i drugi protiv Turske*, 30. januar 1998., tačka 44., *Izveštaji o presudama i odlukama* 1998-I.

¹⁴ Joseph Marko, “Ponovno razmatranje slučaja Kovačević”, navedeno gore.

¹⁵ *Ibid.*

moraju čekati da pretrpe ličnu sankciju ili poduzmu uzaludne korake kako bi osporili zakon koji ih stavlja u inherentno nepovoljan položaj. **Član 34. ne dopušta *actio popularis*; u principu, pojedinačni aplikant mora biti stvarno pogođen osporavanim zakonom. Ipak, zakon može sam po sebi povrijediti prava ako je pojedinac direktno pogođen istim u odsustvu bilo kakve konkretne mjere izvršenja**¹⁶. Ovaj je princip, utvrđen još 1978. u predmetu *Klass i drugi*, primijenjen u mnogim kontekstima. Na primjer, u predmetima *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (22. oktobar 1981., Serija A br. 45) i *Norris protiv Irske* (26. oktobar 1988., Serija A br. 142), Sud je priznao status žrtve aplikantima koji su osporavali zakone koji su kriminalizirali homoseksualne radnje, iako oni nisu bili krivično gonjeni; **samo postojanje zakona direktno je pogadalo njihove privatne živote i izbore**. Slično, u predmetu *Kovačević* **ustavne odredbe koje provode etnički isključivu političku zastupljenost direktno pogadaju građanska prava aplikanta na dnevnom osnovu**, čak i u odsustvu jednog “događaja”, poput odbijene kandidature. Gospodin Kovačević pripada kategoriji građana (“Ostali” prema terminologiji koju koristi Bosna i Hercegovina – i to je njegov lični izbor prema njegovoj aplikaciji, za razliku od državljanstva) koju zakon **otvoreno marginalizira** u političkom sistemu. On ne mora dokazivati dodatnu štetu izvan ovog **kontinuiranog diskriminatornog stanja** da bi bio žrtva.

Zaista, vlastita sudska praksa Suda u predmetima o raspodjeli vlasti u Bosni i Hercegovini već je implicitno priznala takav status. U predmetu *Zornić* (naveden gore) aplikantica je bila državljanka BiH koja je odbila da se izjasni kao pripadnica bilo kojeg od konstitutivnih naroda (identificirajući se jednostavno kao građanka) i žalila se zbog svoje nemogućnosti da bude izabrana u Predsjedništvo i Dom naroda. Ona se nije pokušala kandidirati za te funkcije, pa ipak je Sud odbacio prigovor Vlade na njen status žrtve. Sud je primijetio da je u predmetu *Sejdić i Finčić* (naveden gore) utvrdio da, **“s obzirom na aktivno učestvovanje [aplikanata] u javnom životu, oni su mogli tvrditi da su žrtve navodne diskriminacije”**¹⁷, te nije našao “razlog da odstupi od ovog zaključka” u predmetu gospođe Zornić. Ključno, Sud **nije** zahtijevao od gospođe Zornić da poduzme formalne korake prema kandidaturi; bilo je dovoljno da je kao politički angažirana građanka bila **direktno ograničena ustavnim etničkom pristrasnošću**. Slično tome, u

¹⁶ Vidi *Klass i drugi protiv Njemačke*, 6. septembar 1978., tačke 32.-33., Serija A br. 28.

¹⁷ Vidi *Zornić*, navedeno gore, tačka 17.

predmetu *Šlaku* (naveden gore), koji se odnosio na državljanina BiH albanskog porijekla, Vlada je tvrdila da on nije žrtva jer “nije aktivno uključen u politički život”. Sud je kategorički **odbacio** taj argument, ponovno se pozivajući na predmete *Sejdić i Finci* i *Zornić*: političko učesće aplikantata je u tim predmetima pokazalo da bi oni “**mogli tvrditi da su žrtve navodne diskriminacije**”, a isto je vrijedilo i za gospodina Šlakua¹⁸. Ukratko, kada zakon strukturalno uskraćuje grupi građana neko pravo – u ovom slučaju, puno učestvovanje na izborima – **svaki pripadnik te grupe koji je pogođen tim uskraćivanjem ima status žrtve**. Suprotno stajalište Velikog vijeća u predmetu *Kovačević* nameće pretjerano opterećenje na žrtve systemske diskriminacije, zapravo zahtijevajući individualni dokaz štete **izvan očitog utjecaja samog diskriminatornog sistema**. To je protivno insistiranju Suda da prava iz Konvencije moraju biti “praktična i učinkovita, a ne teoretska i iluzorna” za one koje štite.

Nadalje, presuda propušta priliku da se temeljito osvrne na predmet *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ([Vv], br. 13378/05, ECHR 2008) kao referentni predmet u pogledu statusa žrtve u vezi sa pritužbama na diskriminaciju, već se umjesto toga poziva na druge predmete koji nemaju veze sa diskriminacijom i u kojima je pitanje statusa žrtve bilo drugačije¹⁹. Zašto je zanemarena presuda Suda u predmetu *Bakirdzi i E.C. protiv Mađarske* (br. 49636/14 i 65678/14, 10. novembar 2022.), iako se bavila vrlo sličnim pritužbama²⁰?

(iii) *Odstupanja od ustaljenih presedana (Sejdić i Finci, Zornić, Pilav, Baralija, itd.)*

Teško je pomiriti zaključak Velikog vijeća da gospodin Kovačević nema status žrtve sa stavom koji je sam Sud zauzeo u ranijim predmetima koji se odnose na izbornu diskriminaciju u Bosni i Hercegovini. U predmetu *Sejdić i Finci* (naveden gore), dva aplikanta – romskog odnosno jevrejskog porijekla – su se žalila da im Ustav Bosne i Hercegovine zabranjuje kandidiranje za Predsjedništvo i Dom naroda isključivo zbog njihove etničke pripadnosti. Sud je nedvosmisleno utvrdio da takvo isključenje predstavlja neopravdanu

¹⁸ Vidi *Šlaku*, navedeno gore, tačke 15. i 18.

¹⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz i drugi protiv Švicarske* [Vv], br. 53600/20, 9. april 2024. – članovi 6. i 8.; *Roman Zakharov protiv Rusije* [Vv], br. 47143/06, ECHR 2015. – član 8.; *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) protiv Švicarske* [Vv], br. 21881/20, 27. novembar 2023. – član 11. itd.

²⁰ Molimo obratite pažnju na sastav Vijeća u tom slučaju i uporedite ga sa sastavom u ovom slučaju.

diskriminaciju, čime se krši član 14. Konvencije (u vezi ss pravom na slobodne izbore) i član 1. Protokola br. 12²¹. Važno je napomenuti da su aplikanti u predmetu *Sejdić i Finci* smatrani žrtvama iako nisu bili nosioci visokih funkcija o kojima je riječ – sama njihova nemogućnost kandidiranja predstavljala je povredu. Presuda je implicitno priznala da je ustavna zabrana koja sprečava osobu da bude kandidat zbog etničke pripadnosti sama po sebi direktna diskriminatorna radnja protiv te osobe, čak i prije održavanja bilo kakvih izbora. Veliko vijeće u predmetu *Kovačević* je sada podrilo taj presedan sugerirajući da ako se neka osoba nije aktivno pokušala kandidirati na izborima, ta osoba nije „pogođena” – pojam koji presuda *Sejdić i Finci* izričito nije prihvatila pri utvrđivanju da su ti aplikanti žrtve.

Naknadni predmeti dodatno su učvrstili principe postavljene u predmetu *Sejdić i Finci*. U predmetu *Pilav* (naveden gore), aplikantu, Bošnjaku sa prebivalištem u Republici Srpskoj, bilo je zabranjeno kandidirati se za srpsko mjesto u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine (budući da Ustav to mjesto rezervira za etničke Srbe iz Republike Srpske). Sud je utvrdio da je riječ o diskriminaciji na etničkom i regionalnom osnovu, čime se krši član 1. Protokola br. 12²². Naročito, gospodin Pilav je također tvrdio da mu je **onemogućeno da glasa za pripadnika njegove vlastite zajednice koji se kandidira za tu funkciju** – ista pritužba na koju se kao birač poziva gospodin Kovačević. Vijeće je u predmetu *Pilav* prepoznalo ozbiljnost te pritužbe: **spojilo je prigovor Vlade o statusu žrtve sa meritumom**, priznajući da je pitanje statusa „žrtve” gospodina Pilava u biti pitanje da li je on bio diskriminiran. Sud je zatim utvrdio da je diskriminacija zaista postojala, naglašavajući da **ograničavanje kruga kandidata po etničkim linijama krši princip jednakog pristupa i u stvari uskraćuje pripadnicima određenih grupa (i onima koji žive na određenim područjima) puna izborna prava**. Za razliku od toga, Veliko vijeće u predmetu *Kovačević* je skratilo tu analizu. Umjesto da ocijeni da li je nemogućnost glasanja za nečiju preferiranu predstavničku grupu diskriminatorna (kao što je to učinjeno u predmetu *Pilav* u biti), Veliko vijeće je to tretiralo kao prethodno pitanje kako bi uskratilo status žrtve. Ovo proceduralno rješenje oštro se razlikuje od pristupa u predmetu *Pilav*, gdje je pritužba u cijelosti ispitana.

Nedoslijednost postaje jasnija kada razmotrimo predmet *Baralija* (naveden gore). U tom predmetu aplikantica, stanovnica Mostara, više od deset godina nije imala lokalne izbore zbog zakonodavnog zastoja. Navela je

²¹ Vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore.

²² Vidi *Pilav*, navedeno gore.

diskriminaciju na osnovu mjesta prebivališta jer su građani drugdje u Bosni i Hercegovini mogli birati općinska vijeća ali stanovnici Mostara to nisu mogli. Sud je jednoglasno utvrdio povredu **člana 1. Protokola br. 12.:** „pravna praznina” koja je onemogućavala lokalne izbore u Mostaru povrijedila je pravo gospođe Baralije na slobodne izbore bez diskriminacije²³. Ključno je da je gospođa Baralija i sama bila lokalna političarka (kako je Sud primijetio), ali diskriminacija – neodržavanje izbora u njenom gradu – bila je *strukturalna* diskriminacija i pogađala sve Mostarce. Sud nije doveo u pitanje njen status žrtve; naprotiv, iskoristio je njen predmet kako bi se pozabavio sistemskom štetom, čak izdajući **nalog na temelju člana 46. kojim je Bosni i Hercegovini naloženo da u roku od šest mjeseci izmijeni zakon. Kada bi se razmišljanje Velikog vijeća iz predmeta Kovačević dosljedno primijenilo, moglo bi se očekivati da je Sud trebao uskratiti gospođi Baraliji status žrtve na osnovu toga što je šteta (neodržavanje izbora) opća.** Međutim, to nije učinio; tretirao ju je kao žrtvu široko utemeljene diskriminacije na osnovu mjesta prebivališta, analogno načinu na koji je gospodin Kovačević žrtva široko utemeljene diskriminacije na etničkom osnovu i osnovu prebivališta na državnim izborima. Odbijanje Velikog vijeća da prizna status žrtve gospodina Kovačevića stoga **predstavlja odstupanje od načina na koji je Sud postupao sa podnosiocima pritužbi u sličnoj situaciji.** Time se stvara nelogična dihotomija: ranijim aplikantima koji su pripadali isključenim etničkim grupama (ili su živjeli u nepovoljnim sredinama) bilo je dopušteno da odbrane svoja prava, ali je gospodin Kovačević – koji kao samoproглаšeni „građanin Bosne i Hercegovine” spada u *upravo* onu kategoriju („Ostali”) za koju su prethodne presude rekle da mora imati pravo glasa – odbijen već na vratima suda. Ovo ne samo da **podriva dosljednost sudske prakse Suda** nego riskira signaliziranje povlačenja sa čvrstog stajališta koje je Sud ranije zauzeo protiv diskriminatornog ustavnog režima Bosne i Hercegovine u predmetima *Sejdić i Finci, Zornić, Šlaku, Pilav, Pudarić i Baralija*²⁴.

(iv) Član 1. Protokola br. 12.: široka zaštita od diskriminacije

Član 1. Protokola br. 12 izričito je osmišljen kako bi pružio široku, neovisnu garanciju jednakog postupanja od strane javnih vlasti, izvan konkretnih prava utvrđenih Konvencijom. On zabranjuje diskriminaciju u

²³ Vidi *Baralija*, navedeno gore, tačka 55.

²⁴ Svi navedeni gore.

„uživanju bilo kojeg prava propisanog zakonom” i, još općenitije, **zabranjuje svaku diskriminaciju od strane javnog organa vlasti na bilo kojem osnovu poput spola, rase ili etničke pripadnosti**²⁵. Ova odredba je bila centralna za predmet gospodina Kovačevića. Budući da je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine izvršno tijelo (i stoga nije obuhvaćeno članom 3. Protokola br. 1) i budući da se njegova pritužba odnosila na diskriminatorno strukturiranje biračkih prava, Protokol br. 12 bio je instrument – baš kao što je to bio u predmetu *Sejdić i Finci* (u odnosu na Predsjedništvo) i u svim kasnijim predmetima o podjeli vlasti u Bosni i Hercegovini. U tim presedanima, **Sud je koristio Protokol br. 12 kako bi osudio etnički zasnovan politički režim Bosne i Hercegovine**, prepoznajući ga kao diskriminaciju „na osnovu etničkog porijekla i mjesta prebivališta”²⁶. Na primjer, u presudi *Pilav* (navedeno gore) izričito je utvrđeno da se **u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, samo osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda mogu kandidirati za tročlano Predsjedništvo, čime se isključuju građani poput gospodina Pilava (Bošnjaka iz Republike Srpske) – razlika u postupanju za koju je 2016. godine utvrđeno da nema objektivno opravdanje**²⁷. U predmetu *Sejdić i Finci* (naveden gore), Veliko vijeće je još 2009. isto tako utvrdilo da se **etnička ograničenja ne mogu „opravdati u savremenom demokratskom društvu”**, što je dovelo do povrede Protokola br. 12.

S obzirom na ovu pozadinu, odluka Velikog vijeća da pritužbu gospodina Kovačevića na osnovu Protokola br. 12 odbaci na nivou dopuštenosti (status žrtve), umjesto da se istom pozabavi u meritumu predstavlja zabrinjavajuće sužavanje opsega Protokola br. 12. **To u stvari štiti diskriminatorni izborni sistem od nadzora prema samoj odredbi koja je namijenjena da rješava diskriminaciju *per se***. Čini se da je Veliko vijeće zaključilo da, **budući da je gospodinu Kovačeviću bilo omogućeno da glasa za nekoga, on lično nije pretrpio diskriminaciju – previdjevši pritom činjenicu da mu je državni izborni zakon uskratio jednako „uživanje prava utvrđenog zakonom” odnosno pravo glasa na istinski uključivim izborima.**

Sâmo glasanje je pravo „propisano zakonom” u Bosni i Hercegovini i, u skladu sa Protokolom br. 12, vlasti moraju osigurati to pravo bez diskriminacije. Zabranjujući kandidate određenih etničkih pripadnosti i sa određenih teritorija, država **zaista nije osigurala, na ravnopravnoj osnovi,**

²⁵ Vidi, na primjer, *Šlaku*, navedeno gore.

²⁶ Vidi *Sejdić i Finci*, *Zornić*, *Šlaku*, *Pilav*, *Pudarić*, i *Baralija*, svi navedeni gore.

²⁷ Vidi *Pilav*, navedeno gore.

suštinu prava glasa gospodina Kovačevića – mogućnost da glasa za predstavnike koji najbolje odražavaju njegove (političke) stavove i identitet. Vijeće je to prepoznalo u svojoj presudi od 29. avgusta 2023., utvrdivši povredu Protokola br. 12 zbog „**diskriminatornog postupanja na osnovu etničke pripadnosti i mjesta prebivališta**” u ostvarivanju biračkih prava. Suprotan stav Velikog vijeća lišava Protokol br. 12 svakog smisla u tom kontekstu. Isti sugerira da se mogu žaliti samo oni koji su se kandidirali za funkciju, iako je Protokol br. 12 bio zamišljen da obuhvati „svaku osobu” pogođenu diskriminatornim zakonima ili radnjama. Takav pristup suprotan je širokoj formulaciji člana 1. stav 2. Protokola br. 12, koji zahtijeva da „niko ne smije biti diskriminiran od strane bilo kojeg javnog tijela”²⁸. Ako biti kategorički svrstan u političku nižu klasu („Ostali”) putem vlastitog ustava nije „diskriminacija od strane javne vlasti”, teško je zamisliti šta jeste. Ukratko, pristup Velikog vijeća ne samo da je u suprotnosti sa ranijim ishodima predmeta, nego i **razvodnjava snažnu garanciju jednakog postupanja koje je Protokol br. 12 trebao pružiti** u rješavanju sistemske diskriminacije.

(v) *Sistemska šteta, pojedinačna aktivna legitimacija i učinkovitost Konvencije*

U osnovi odluke Velikog vijeća nalazi se zabrinjavajuća implikacija: da je **široka ili sistemska šteta na neki način izvan dosega pojedinačne aplikacije**. Međutim, sistem Konvencije temelji se upravo na tome da pojedinci mogu osporavati zakone i prakse koji krše njihova prava, čak (i *posebno*) kada su te povrede ukorijenjene u sistemske nejednakosti. Sud je opisao pravo na pojedinačnu žalbu (član 34.) kao „**jedan od temelja**” mehanizma provedbe Konvencije²⁹. Ako se pojedincima poput gospodina Kovačevića – koji lično trpe umanjeni status prema ustavnom okviru svoje države – zabrani pokretanje parnica o takvim pitanjima, **onda će sistemska diskriminacija ostati neriješena, čime se podriva djelotvornost Konvencije kao bedema ljudskih prava**. Presuda *Klass i drugi* (navedeno gore) upozorila je na tumačenje statusa „žrtve” na pretjerano krut način koji bi onemogućio da se mjere tajnog nadzora ikada preispitaju. Ta se logika primjenjuje i ovdje. Etnički utemeljena ograničenja u Bosni i Hercegovini nisu tajna; ona su jasno vidljiva u tekstu Ustava. Ali ako Sud postavi barijeru

²⁸ Vidi, na primjer, *Šlaku*, navedeno gore.

²⁹ Vidi *Klass i drugi*, navedeno gore, tačka 34.

za aktivnu legitimaciju, govoreći da običan građanin nema status žrtve da ih ospori, time se stvara *de facto* imunitet za strukturalnu diskriminaciju. **Konvencija bi tada štitila samo one koji aktivno traže javnu dužnost (ili one kojima je u potpunosti uskraćeno pravo glasa), ostavljajući obične birače izložene sistemskoj nejednakosti bez pravnog lijeka.** To je izopačen ishod, s obzirom na to da je jedna od velikih vrlina Konvencije upravo njena sposobnost da kroz slučajeve pojedinaca rasvijetli široko rasprostranjene nepravde.

Dopustiti žrtvi poput gospodina Kovačevića da pokrene postupak ne pretvara Sud u apstraktni ustavni sud koji daje savjetodavna mišljenja; time se jednostavno potvrđuje da, **kada temeljni aranžmani države krše principe Konvencije, svaka pogođena osoba ima pravo da ih ospori.** Sud se godinama bavio takvim izazovima u bosanskohercegovačkom kontekstu, potpuno svjestan da je šteta strukturalna. Čak je prilagođavao svoje pravne lijekove (kao u predmetu *Baralija*, navedeno gore) kako bi potaknuo opće reforme. Proglasiti sada da pojedinac u položaju gospodina Kovačevića nije „žrtva” znači odreći se jedne od ključnih funkcija Konvencije: rješavanje **sistemskih nejednakosti koje ljude lišavaju osnovnih prava.** Djelotvornost Konvencije se umanjuje ako ne može odgovoriti na ukorijenjene obrasce diskriminacije. Zaključak Velikog vijeća u predmetu *Kovačević* riskira **stvaranje široke iznimke u kojoj je sistemska diskriminacija izolirana od preispitivanja, osim ako aplikant ne odgovara uskom profilu** (na primjer, osujećeni kandidat). To nije u skladu sa duhom Konvencije. **Povrede ljudskih prava često proizilaze iz sistema, a ne samo iz jednokratnih radnji, a sudska praksa Suda postepeno je prepoznala pozitivne obaveze i strukturalne pravne lijekove upravo kako bi riješila takva pitanja** (na primjer, rješavanje sistemske segregacije u oblasti obrazovanja, endemskog nasilja ili, kao ovdje, ustavnog isključenja).

Ukratko, stav Velikog vijeća da gospodin Kovačević nema status žrtve prema članu 34. je **pravno neuvjerljiv i normativno kontraproduktivan.** Isti je u suprotnosti sa decenijama sudske prakse koja izjednačava diskriminaciju u biračkim pravima sa diskriminacijom u pravu kandidiranja³⁰. Isti zanemaruje praksu Suda koja dopušta pojedincima osporavanje zakona koji ih stavljaju u kontinuirani nepovoljan položaj³¹. Odstupa od niza ključnih presuda koje su utvrdile da etničko-teritorijalni

³⁰ Vidi Joseph Marko, “Ponovno razmatranje slučaja *Kovačević*”, navedeno gore.

³¹ Vidi *Klass i drugi*, navedeno gore.

politički aranžmani u Bosni i Hercegovini krše Konvenciju³². I neutralizira široku garanciju jednakog postupanja iz Protokola br. 12 upravo u trenutku kada je ona najpotrebnija. Ako se takvo rezoniranje ne ispravi, ono će **ograničiti kapacitet Konvencije da rješava sistemske nejednakosti**, dopuštajući državama da izbjegnu odgovornost za diskriminaciju kad god je ona ugrađena u strukturu prava, a ne primijenjena u izoliranoj odluci. Takav ishod ne samo da podriva „**učinkovitu i stvarnu demokratiju**” koju Konvencija nastoji podržati³³, nego i signalizira marginaliziranim grupama da Sud neće saslušati njihove pritužbe osim ako lično nisu pokušale nemoguće. Iz tih razloga **postoje snažni argumenti – utemeljeni na vlastitoj sudskoj praksi Suda – da je Veliko vijeće pogriješilo kada je zaključilo da gospodin Kovačević nije žrtva**. Bolje stajalište je da je *svaki građanin koji je diskriminatornim ustavnim odredbama degradiran na drugorazredni status žrtva te diskriminacije* – i da ima pravo na pravni lijek prema Konvenciji. **Alternativa je žalosno povlačenje iz uloge Suda u osiguranju jednakih prava za sve.**

Siguran sam da mnogi mogu smatrati pristup Velikog vijeća **strateškim povlačenjem** pred nepopustljivom tuženom državom. Više od deceniju neizvršavanja presude *Sejdić i Finci* dovelo je Sud u težak položaj; svaki novi predmet samo je ponovno potvrđivao istu povredu bez ikakvih praktičnih rezultata. Proglašavajući aplikaciju gospodina Kovačevića nedopuštenom, Veliko vijeće izbjeglo je dodavanje još jedne neizvršene presude na gomilu. Umjesto toga, pokušalo je učinkovito **zatvoriti vrata daljnjim postupcima pred Strasbourgom po tom pitanju (barem kada je riječ o biračima, a ne potencijalnim kandidatima), vraćajući time odgovornost Bosni i Hercegovini (i političkim tijelima Vijeća Evrope) da riješe ovaj problem.** To se može posmatrati kao pragmatičan potez, ali se može i kritizirati kao povlačenje Suda od odbrane prava na učinkovito političko učešće svih građana Bosne i Hercegovine. Iz perspektive ljudskih prava, sistemska diskriminacija utvrđena 2009. i dalje nije otklonjena – pa ipak Sud sada kaže da se *ovom konkretnom aplikantu* ne može pružiti rasprava o meritumu. Ovdje postoji napetost: **kako možemo poreći da je neko „žrtva” kada je ta osoba podvrgnuta diskriminatornom ustavnom sistemu koji je prepoznat kao takav u vlastitoj sudskoj praksi Suda?** Presuda pokušava to razriješiti priznavanjem diskriminacije općenito ali razlikovanjem situacije aplikanta. Gotovo sa žaljenjem ista primjećuje da prethodne presude ostaju

³² Vidi, na primjer, *Pilav*, navedeno gore.

³³ Vidi, među drugim izvorima, *Hirst*, navedeno gore, tačka 58.

neizvršene, a zatim se usredotočuje na tehničke kriterije dopuštenosti kako bi ponovno izbjegla izjašnjavanje o meritumu.

To je navelo neke komentatore da nagađaju da je Sud bio motiviran razlozima koji nadilaze čistu pravnu dosljednost – **poput upravljanja predmetima i institucionalne učinkovitosti, ili čak puke političke manipulacije**. U jednoj analizi ovog predmeta jedan autor je primijetio da bi dalekosežna presuda u korist gospodina Kovačevića mogla ohrabriti separatističke ili autonomističke pokrete u drugim državama ili dovesti do brojnih naknadnih pritužbi drugdje³⁴.

Iako je tačno da je Sud puki odraz šireg političkog pejisaža u Evropi, ono što je više zabrinjavajuće jeste da ovo vodi do napuštanja ključnih principa Konvencije i vlastite sudske prakse. Zašto?

2. *Zloupotreba prava na aplikaciju*

Postoji nekoliko opažanja koja je iznio v.d. zastupnik u vezi sa navodnom zloupotrebom prava na aplikaciju.

(a) **Navodno pogrešni navodi u vezi sa ustavnom i političkom strukturom Bosne i Hercegovine**

Ovaj je argument u potpunosti neosnovan. Sama činjenica da je aplikantovo viđenje ustavne i političke strukture Bosne i Hercegovine različito od viđenja nekih političkih aktera u Bosni i Hercegovini nije dovoljna da bi se o tom argumentu uopće raspravljalo. Naprotiv, to pokazuje namjeru da se iskoristi svaka moguća prilika kako bi se predmet „ubio” na formalnim osnovama.

(b) **Navodno komentiranje presude Vijeća u medijima prije njenog donošenja**

Nakon što sam pažljivo ponovno pogledao političku emisiju u kojoj je aplikant komentirao mogući ishod postupka pred Sudom, nisam pronašao nijednu izjavu koja pokazuje da je aplikant znao sadržaj presude. Osim toga, u njegovim izjavama nema ničega što bi bilo ko mogao smatrati uvredljivim ili što je na bilo koji način prešlo granice uobičajenog učtivog razgovora, na način koji bi privukao bilo čiju pažnju.

³⁴ Ernest Petrič, “Specifični aspekti presude ESLJP-a u predmetu *Kovačević protiv Bosne i Hercegovine*”, IFIMES, 19. novembar 2024. (ifimes.org).

- (c) Navodno klevetnički komentari u vezi sa zastupnicima Vlade, i
- (d) Navodno namjerno prikrivanje ključnih informacija o etničkoj pripadnosti aplikanta, što je navelo Sud da ga smatra dijelom grupe „Ostalih”

U komentarima aplikanta u vezi sa zastupnicima Vlade nema ništa klevetničko. Također nema ničega što bi se odnosilo na „međuetničke napetosti i napetosti među zajednicama”. Ništa takvo se ne može naći u dopisima ili izjavama aplikanta. Naprotiv, oni sadrže dosljedne pritužbe na legitimitet vršitelja dužnosti zastupnika, što je isključivo pravni argument.

Suprotno tome, po mom mišljenju je stav vršitelja dužnosti zastupnika bio problematičan. Prva sugestija zastupnika, koja je čak iznesena tokom postupka pred Vijećem, bila je da aplikant, ako želi da glasa u drugom entitetu, u svrhu glasanja treba da jednostavno registriira prebivalište u tom entitetu i tamo glasa³⁵. Ono što je zastupnik sugerirao bilo je kršenje zakona, budući je lažna promjena prebivališta kažnjiva novčanom kaznom od približno 250 eura. Skandalozno je da državna institucija sugerira kršenje zakona. Aplikantov odgovor na ovu „sugestiju” bila je njegova izjava da je zastupnik time ohrabrivao „etničko čišćenje”, što bi se moglo smatrati uvredljivim ako bi se promatralo izvan specifičnog konteksta Bosne i Hercegovine. Stvarni kontekst njegovog komentara, međutim, bile su posljedice „brutalnog sukoba obilježenog genocidom i ‘etničkim čišćenjem’”³⁶. Etničko čišćenje je sistematsko prisilno uklanjanje etničkih, rasnih ili vjerskih grupa sa određenog područja, sa namjerom stvaranja etnički homogenog društva. Da vršilac dužnosti zastupnika iznese takvu sugestiju, u kombinaciji sa upornim naglaskom na etničku pripadnost aplikanta, je krajnje uvredljivo. Insistiranje na otkrivanju informacija koje potpadaju u opseg privatnog života kao što je etnička pripadnost, je nešto što zahtijeva odgovor ne od aplikanta već od vršitelja dužnosti zastupnika. Ideja da se, kao posljedica izrazito sugestivnih odluka, ljudi mogu preseliti na drugu lokaciju u bilo koju svrhu osim svrhe uspostavljanja njihovog stalnog prebivališta je vrlo uvredljiva i podsjeća one koji su preživjeli rat na takve „pozive” iznošene tokom rata. Samo tada se to nazivalo „humanim transferom” za „dobrobit” onih koji su bili preseljeni sa određenog teritorija. To je predstavljalo etničko čišćenje premještanjem osoba nepoželjne etničke pripadnosti na područje gdje bi njihova etnička pripadnost činila većinu.

³⁵ Vidi tačku 47. presude Vijeća.

³⁶ Vidi *Zornić*, navedeno gore, tačka 43.

Riječ je o ratnom zločinu i kao takav je i tretiran. Svaka sugestija da ljude treba seliti protiv njihove volje je neprihvatljiva.

Vršitelj dužnosti zastupnika otišao je još dalje pokrenuvši ovaj predmet pred Ambasadom Hrvatske i zatraživši od iste da dokaže da je aplikant „dao izjavu o pripadnosti hrvatskom narodu”. Time se pokazuje da vršitelj dužnosti zastupnika u prvom redu nije tražio od Ambasade da dostavi informacije o dvojnem državljanstvu aplikanta već o njegovoj izjavi o pripadnosti hrvatskom narodu. Čini se da je vršitelj dužnosti zastupnika opsjednut etničkom pripadnošću aplikanta, iako njegova aplikacija nema nikakve veze sa etničkim porijeklom budući je njegova pritužba sasvim jasno stavila do znanja da „[nije] u mogućnosti birati svoje političke predstavnike” nego je prisiljen glasati prema etničkim i teritorijalnim linijama. Naglašavanjem etničke pripadnosti aplikanta, vršitelj dužnosti zastupnika je pokušavao skrenuti pažnju sa bitnih pitanja na irelevantnu raspravu.

(e) Navodno klevetničke izjave u vezi sa sudijama Suda

Aplikantovi podnesci u odgovoru ukazali su na medijsko izvještavanje o predmetu i na razne komentare koji su izneseni u vezi sa određenim sudijama Suda. Aplikant ni na koji način nije bio povezan sa tim komentarima, već je samo skretao pažnju Suda na te informacije.

Drugi podnesci aplikanta, u kojima je tražio izuzeće tadašnje predsjednice Suda, su drugačiji. U svom dopisu od 5. januara 2024. (vidi tačku 9. presude) ukazao je na nekoliko pitanja:

- (a) da su mediji sugerirali pristranost tadašnje predsjednice;
- (b) da je tadašnja predsjednica zanemarila informacije koje je aplikant dostavio o statusu vršitelja dužnosti zastupnika;
- (c) da je tadašnja predsjednica zanemarila dopis kopredsjedavajućeg Vijeća ministara kojim je Sud obaviješten da Vlada nije dala odobrenje za zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću;
- (d) da je tadašnja predsjednica zanemarila dopis člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine u kojem se objašnjava da Vlada nikada nije odobrila zahtjev za upućivanje predmeta Velikom vijeću;
- (e) da se tadašnja predsjednica najmanje tri puta sastala sa visokim hrvatskim zvaničnicima ali je odbila jedini zahtjev za sastanak koji su uputile

vlasti Bosne i Hercegovine, odnosno Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice³⁷;

(f) da je tadašnja predsjednica omogućila (prema navodima aplikanta) da se nedopušten predmet uvrsti na dnevni red panela Velikog vijeća;

(g) da je tadašnja predsjednica „izgleda” (riječima aplikanta) odgodila vijećanje panela kako bi uvjerila druge članove panela da njegov predmet „proslijede” Velikom vijeću; i

(h) da su svi gore navedeni razlozi bili dovoljni da se tadašnja predsjednica izuzme iz učestvovanja u ovom predmetu.

Dopustite mi da se osvrnem na svaki od ovih navoda redom.

(a) Neosporno je da je aplikant ove informacije prenosio Sudu bez zauzimanja ikakvog ličnog stava.

(b) Prethodno pitanje: pravno ili činjenično pitanje koje Sud mora riješiti prije nego što se može razmatrati glavno pitanje predmeta, sa sljedećim ključnim karakteristikama:

- zahtijeva odluku o dopuštenosti ili nadležnosti i često se odnosi na to da li Sud ima ovlast da razmatra predmet ili da li su određeni dokazi ili tvrdnje dopušteni;

- pokreće se rano na početku postupka, prije početka glavne rasprave;

- može biti odlučujuće, što znači da u nekim slučajevima rješavanje prethodnog pitanja može u cijelosti okončati predmet (na primjer, zbog nenadležnosti)³⁸. Status vršitelja dužnosti zastupnika ili ovlasti koje mu/joj je država povjerala tipično su prethodno pitanje koje nijedan sudija ili sud ne bi trebali jednostavno zanemariti. Tadašnjoj predsjednici bilo je poznato da bi moglo postojati pitanje u vezi sa primjenom pravila 35. Poslovnika Suda, te je Sud bio dužan to pitanje rješavati čim je stekao saznanja o relevantnim informacijama.

(c) Jasno je da je tadašnja predsjednica zanemarila dopis kopredsjedavajućeg Vijeća ministara te da taj dopis nije formalno razmotren *in limine litis*.

(d) Dopis člana Predsjedništva bio je upućen različitim sudijama, bez ikakve reakcije tadašnje predsjednice.

(e) Informacije dostupne na web stranici Suda u vezi sa aktivnostima tadašnje predsjednice dokazuju da je ova tvrdnja istinita. Istovremeno je postojao zahtjev za sastanak koji je uputilo Ministarstvo za ljudska prava i

³⁷ Vršitelji dužnosti zastupnika djeluju pod tim Ministarstvom.

³⁸ Vidi definicije „preliminarnog pitanja“ iz Instituta za pravne informacije, LexisNexisa i Imenika časopisa otvorenog pristupa.

izbjeglice Bosne i Hercegovine, u okviru kojeg djeluje i vršitelj dužnosti zastupnika, i taj je zahtjev odbijen. Posjeta o kojoj je riječ se nikada nije dogodila a ministar je u više navrata u svojim javnim obraćanjima protestirao zbog stava tadašnje predsjednice Suda.

(f) Riječ je o subjektivnoj procjeni aplikanta koja ne sadrži nikakav uvredljiv jezik.

(g) Ključna riječ ovdje je „izgleda”, koju je upotrijebio aplikant i koja upućuje na to da je on stekao određena saznanja o odgađanju sastanka panela te je vjerovatno zaključio da je to išlo protiv njega i njegovog predmeta. Upotreba riječi „izgleda”, kojom se ograničava tačnost iznesenih informacija, sugerira da on nije imao definitivne informacije o tome šta se dogodilo i zašto, već je zaključke izveo na temelju informacija kojima je raspolagao.

(h) Konačno, postavlja se pitanje: šta biste vi zaključili da ste imali ove informacije i da ste zaista vjerovali da su tačne? Biste li vi zatražili izuzeće?

Sve ove argumente sam smatrao potpuno nedovoljnim za zaključak da je aplikant zloupotrijebio svoje pravo na aplikaciju. Ne bismo trebali kažnjavati aplikanta zbog iznošenja pravnog argumenta u njegovim podnescima čak i ako je isti potkrijepljen neprovjerenim informacijama. Takva praksa nema uporedivu podršku u našoj sudskoj praksi. Što se tiče aplikantovog drugog argumenta u vezi sa njegovom etničkom pripadnosti, već sam gore, u odnosu na njegov status žrtve, objasnio zašto ovo pitanje smatram u potpunosti irelevantnim za svaku raspravu, budući da isto izlazi izvan opsega njegovih pritužbi i potpuno je nevezano za njegovu aplikaciju. U vezi sa prigovorom da je aplikant nastojao „unaprijediti određene političke ciljeve putem svoje aplikacije” (kako je formulirano u tački 139. presude), istaknuo bih da su izbori prije svega politički proces za ostvarivanje određenih političkih interesa te da se pred različitim sudovima mogu voditi postupci u vezi sa sporovima koji proizilaze iz izbornog procesa. Ovaj Sud u tome se ne razlikuje od bilo kojeg drugog suda sa različitim ovlastima. Sve dok sudovi razmatraju pritužbe u okviru svojih ovlasti i pravila, ciljevi aplikanta su irelevantni sa aspekta valjanog provođenja pravde.

C. Završna razmatranja

Moje skromno mišljenje je da je ova presuda velika greška koja bi mogla zasjeniti neupitni ugled Suda i njegova velika postignuća iz prošlosti. Ona pokazuje pretjerano formalistički pristup koji ne služi svrsi zaštite ljudskih

PRESUDA KOVAČEVIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE –
IZDVOJENA MIŠLJENJA

prava u Evropi. Sasvim suprotno; mogla bi potaknuti one koji zagovaraju uništenje sistema zaštite ljudskih prava ili barem njegovu fragmentaciju unutar granica država. Ovo se nikada ne bi smjelo dogoditi. Sud je suviše zanačajan kao institucija koja osigurava demokratsku budućnost Evrope bez diskriminacije. Niko ne bi trebao na bilo koji način ohrabrivati one koji žele da unište ovu zajedničku viziju Evrope koju dijele različiti ali ravnopravni građani/pojedinci.