



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

ČETVRTI ODJEL

PREDMET BEGIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

(Aplikacija br. 5067/23)

PRESUDA

Čl.1. P12 • Opća zabrana diskriminacije • Nemogućnost kandidiranja za poziciju predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine bez izjašnjavanja pripadnosti ustavno definiranim “konstitutivnim narodima” • Nema objektivnog i razumnog opravdanja

Pripremio Sekretarijat. Ne obavezuje Sud.

STRASBOURG

3. februar 2026.

Ova presuda će postati konačna pod uslovima iz člana 44. stav 2. Konvencije. U njoj su moguće uredničke izmjene.

U predmetu Begić protiv Bosne i Hercegovine,
Evropski sud za ljudska prava (Četvrti odjel), zasjedajući kao Vijeće u sastavu:

Lado Chanturia, *predsjednik*,
Jolien Schukking,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Ana Maria Guerra Martins,
Anne Louise Bormann, *ad hoc sutkinja*,
Sebastian Rădulețu, *sudije*,

i Simeon Petrovski, *zamjenik registrara Odjela*,

Uzimajući u obzir:

aplikaciju (br. 5067/23) protiv Bosne i Hercegovine koju je Sudu, na temelju člana 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Konvencija”), podnio državljanin Bosne i Hercegovine, g. Zlatan Begić („aplikant”), dana 20. januara 2023. godine;

odluku o obavještanju Vlade Bosne i Hercegovine („Vlada”) o pritužbama na temelju članova 14. i 17. Konvencije i člana 3. Protokola br. 1 te člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju te o proglašavanju preostalog dijela aplikacije nedopuštenim;

izjašnjenja strana;

S obzirom na to da g. Faris Vehabović, sudija izabran u ime Bosne i Hercegovine, nije bio u mogućnosti da učestvuje u predmetu (pravilo 28. Poslovnika Suda) te da je predsjednik Vijeća odlučio imenovati gđu Anne Louise Bormann da sudjeluje kao *ad hoc* sutkinja (pravilo 29.),

Nakon vijećanja na zatvorenoj sjednici održanoj 27. januara 2026. godine, Donosi sljedeću presudu, usvojenu tog datuma:

UVOD

1. Aplikant se žalio prema članovima 14. i 17. Konvencije, članu 3. Protokola br. 1 i članu 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju na svoju nemogućnost kandidiranja na izborima za poziciju predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine (prvi dom državnog parlamenta; u daljnjem tekstu „Zastupnički dom”).

ČINJENICE

2. Aplikant je rođen 1975. godine i živi u Tuzli. Aplikanta je zastupala gđa S. Razić, advokatica iz Tuzle.

1. Vladu je zastupala gđa H. Bačvić, njena vršiteljica dužnosti zastupnice.
2. Činjenice predmeta mogu se sažeti kako slijedi.

3. Ustav Bosne i Hercegovine („Ustav”) je aneks Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini iz 1995. godine („Daytonski sporazum”), parafiranog u Daytonu 21. novembra 1995. i potpisanog u Parizu 14. decembra 1995. U skladu sa Ustavom, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (vidi član I. stav 3. Ustava) – te Brčko distrikta u zajedničkom vlasništvu (kondominijumu) dva entiteta (vidi član VI. stav 4. Ustava, kako je izmijenjen 2009. godine).

4. Ustav pravi razliku između „konstitutivnih naroda” (Bošnjaka, Hrvata i Srba) i „Ostalih i građana Bosne i Hercegovine” (za više informacija o tim kategorijama, vidi *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* [Vv], br. 27996/06 i 34836/06, tačka 11., ECHR 2009). Na državnom nivou uvedeni su brojni aranžmani podjele vlasti, kao što su veto za zaštitu vitalnog interesa, entitetski veto, dvodomni sistem (sa Domom naroda Parlamentarne skupštine – drugim domom državnog parlamenta – koji se sastoji od pet Bošnjaka, pet Hrvata i pet Srba) i kolektivni šef države¹ – Predsjedništvo – sa tri člana: jednim Bošnjakom, jednim Hrvatom i jednim Srbinom (vidi članove IV. i V. Ustava). Nadalje, iako se etnički zahtjevi ne primjenjuju na izborima za Zastupnički dom, oni koji se ne izjasne kao pripadnici „konstitutivnih naroda”, poput aplikanta, nemaju pravo obavljati dužnost predsjedavajućeg ili zamjenika predsjedavajućeg tog doma državnog parlamenta (za puni tekst, vidi tačku 12. u nastavku). Ti aranžmani onemogućuju donošenje odluka protiv volje predstavnika bilo kojeg „konstitutivnog naroda” (za više informacija, vidi tačku 22. u nastavku).

5. Ustavne odredbe koje se odnose na etničke privilegije za „konstitutivne narode” nisu bile uključene u Dogovorene osnovne principe koji su činili osnovni nacrt onoga što će budući Daytonski sporazum sadržavati (vidi tačke 6.1. i 6.2. Daljnjih dogovorenih osnovnih principa od 26. septembra 1995.). Navodno, međunarodni posrednici su nevoljko prihvatili te aranžmane u kasnijoj fazi zbog snažnih zahtjeva nekih strana u sukobu u tom smislu (vidi Nystuen², *Postizanje mira ili zaštita ljudskih prava? Sukobi između normi u vezi sa etničkom diskriminacijom u Daytonskom mirovnom sporazumu* (*'Achieving Peace or Protecting Human Rights? Conflicts between Norms*

¹ Do sukoba 1992. – 1995., Bosna i Hercegovina je imala Predsjedništvo sa sedam članova: dva Muslimana, dva Hrvata, dva Srba i jedna osoba iz kategorije „ostalih”.

² Gđa Nystuen je učestvovala u daytonskim pregovorima i prethodnim ustavnim diskusijama kao pravna savjetnica kopredsjedavajućeg Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji iz Evropske unije, g. Bildta, koji je predvodio delegaciju Evropske unije unutar Kontakt grupe. Nakon toga, do 1997. godine, radila je kao pravna savjetnica g. Bildta u njegovom svojstvu visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu.

Regarding Ethnic Discrimination in the Dayton Peace Agreement'), izdavači Martinus Nijhoff, 2005., str. 192. i 240-41., i O'Brien³, *Daytonski sporazum u Bosni i Hercegovini: Trajni prekid vatre, trajni pregovori, u Zartman i Kremenjuk (ur.), Mir naspram pravde: Pregovaranje o ishodima s pogledom u budućnost i u prošlost ('The Dayton Agreement in Bosnia: Durable Cease-Fire, Permanent Negotiation, in Zartman and Kremenjuk (eds.), Peace versus Justice: Negotiating Forward- and Backward-Looking Outcomes')*, izdavači Rowman & Littlefield, 2005., str. 105.). Potpuno svjesni da su ti aranžmani najvjerojatnije u sukobu sa ljudskim pravima, međunarodni posrednici smatrali su posebno važnim da Ustav učine dinamičnim instrumentom i da predvide njihovo postepeno ukidanje. Stoga je umetnut član II. Stav 2. Ustava, koji propisuje da prava i slobode navedeni u Konvenciji i njenim protokolima imaju „prioritet nad svim ostalim zakonima” (vidi Nystuen, citirano gore, str. 100.). Ipak, predmetne odredbe nisu niti izmijenjene niti proglašene neustavnim (za sudsku praksu Ustavnog suda u tom pogledu, vidi tačke 15. – 18. u nastavku).

6. Aplikant je visoki zvaničnik Demokratske fronte i zastupnik u Zastupničkom domu. On se ne izjašnjava kao pripadnik nijednog „konstitutivnog naroda” te stoga pripada ustavnoj kategoriji „Ostali” (vidi tačku 6. gore).

7. Dana 1. decembra 2022. dva zastupnika u Zastupničkom domu nominirala su aplikanta za poziciju predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma. Iz zapisnika sa sjednice Zastupničkog doma od 1. decembra 2022., koji je dostavio aplikant, proizilazi da njegova nominacija nije stavljena na glasanje jer nije bila u skladu sa Poslovníkom Zastupničkog doma (vidi tačku 19. u nastavku).

RELEVANTNI PRAVNI OKVIR I PRAKSA

I. DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Ustav

8. Član II stav 2. Ustava propisuje:

“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.”

³ G. O'Brien je učestvovao u daytonskim pregovorima kao advokat Kontakt grupe, kao i u većini važnijih pregovora o bivšoj Jugoslaviji od 1994. do 2001. godine.

9. U skladu sa članom II. stav 4. Ustava, uživanje prava predviđenih u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. Ustava (uključujući pravo na učestvovanje u vođenju javnih poslova prema članu 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima) osigurano je svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi.

10. Član IV stav 3. (b) Ustava glasi kako slijedi:

“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 mjesto predsjedavajućeg rotirati između ova tri lica.”

11. Član IV stav 3. (d) Ustava propisuje:

“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 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.”

12. Član IX stav 3. Ustava glasi:

“Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine.”

B. Sudska praksa Ustavnog suda

13. U odlukama br. U 5/04 od 31. marta 2006. i U 13/05 od 26. maja 2006., Ustavni sud je utvrdio da Konvencija nema prioritet nad Ustavom te da on nema nadležnost da odlučuje da li je Ustav u skladu sa Konvencijom, iako je zahtjev u tom smislu podnijela osoba ovlaštena za traženje apstraktne ocjene ustavnosti (član Predsjedništva). Relevantni dijelovi odluke br. U 5/04 glase kako slijedi:

“Odbacuje se kao nedopušten zahtjev Sulejmana Tihića, predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine u vrijeme podnošenja zahtjeva, za ocjenu saglasnosti čl. IV/1, IV/1.a), IV/3.b) i V/1 Ustava Bosne i Hercegovine sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 3. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

...

S obzirom na navode podnosioca zahtjeva očigledno je da on traži ispitivanje usklađenosti određenih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom i njenim protokolima. Dakle, Ustavni sud mora utvrditi ima li nadležnost da preispita ustavne odredbe u odnosu na Evropsku konvenciju. Dopustivost predmetnog zahtjeva zavisi, prije svega, od odnosa između Ustava Bosne i Hercegovine

PRESUDA BEGIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

i Evropske konvencije. Status Evropske konvencije proizlazi iz člana II/2. Ustava Bosne i Hercegovine koji jasno ukazuje da se prava i slobode iz Evropske konvencije direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ova odredba ukazuje na opći fenomen internalizacije domaćeg pravnog sistema u Bosni i Hercegovini. Praksa Evropskog suda za ljudska prava vodi ka zaključku da domaće zakonodavstvo mora ispuniti zahtjeve Evropske konvencije. Prema članu VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud 'će podržavati ovaj Ustav'. Ustavni sud, kako bi podržavao Ustav Bosne i Hercegovine, može se pozvati na tekst tog Ustava i na Evropsku konvenciju, što proizlazi i iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

Za uspostavljanje nadležnosti Ustavnog suda iz člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine neophodno je i postojanje 'spora' u smislu ove ustavne odredbe. U konkretnom slučaju se ne radi o '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', nego o mogućem konfliktu između međunarodnog i domaćeg prava. Osim toga, s obzirom da se u konkretnom slučaju traži ispitivanje usklađenosti pojedinih odredbi Ustava Bosne i Hercegovine sa odredbama Evropske konvencije, Ustavni sud primjećuje da prava iz Evropske konvencije ne mogu imati superiorniji status u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine, jer je Evropska konvencija kao međunarodni dokument stupila na snagu na temelju Ustava Bosne i Hercegovine, te ustavne ovlasti proističu iz Ustava Bosne i Hercegovine, a ne iz Evropske konvencije.

Iako u Ustavu Bosne i Hercegovine nema odredbi o interpretativnim ovlaštenjima Ustavnog suda, jasno je da Ustavni sud ne bi mogao ni ostvarivati svoja ovlaštenja ako ne interpretira ustavne odredbe i odredbe zakona koje u postupku apstraktne kontrole ispituje na zahtjev podnesen Ustavnom sudu, kao i odredbe koje se odnose na samu njegovu nadležnost. Ustavni sud se uvijek pri tome mora držati teksta Ustava Bosne i Hercegovine, koji u konkretnom slučaju ne dozvoljava širu interpretaciju njegove nadležnosti, s obzirom na obavezu Ustavnog suda da 'podržava ovaj Ustav'.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije nadležan za odlučivanje o saglasnosti pojedinih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine sa Evropskom konvencijom i njenim protokolima.”

Relevantni dio odluke br. U 13/05 glasi kako slijedi:

“Stoga, iako se u konkretnom slučaju ne traži ispitivanje usklađenosti odredbe Ustava Bosne i Hercegovine, već odredbe Izbornog zakona, ne može se preći preko toga da osporena odredba Izbornog zakona, *de facto*, u potpunosti proizlazi iz odredbi člana V Ustava Bosne i Hercegovine, što otklanja sumnje u njenu neustavnost, zbog čega Ustavni sud nema nadležnost za odlučivanje, jer bi, u stvari, ispitivao usklađenost ustavne odredbe sa odredbama međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima, a prije toga je već zauzeo stanovište da međunarodni dokumenti, tj. Evropska konvencija, ne mogu imati superiorniji status u odnosu na Ustav Bosne i Hercegovine (odluka u predmetu br. U 5/04 od 27. januara 2006. godine).”

14. Kasnije te godine Ustavni sud je došao do drugačijeg zaključka u odluci br. AP 2678/06 od 29. septembra 2006., u kojoj je ispitao pritužbu na

diskriminaciju koja se odnosila na apelantovu nemogućnost kandidiranja za izbore za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine zbog njegovog etničkog porijekla (Bošnjak iz Republike Srpske) te ju je odbio na meritornoj osnovi.

15. Nakon presuda ovog Suda u predmetima *Sejdić i Finci* (navedeno gore), *Zornić protiv Bosne i Hercegovine* (br. 3681/06, 15. juli 2014.) i *Pilav protiv Bosne i Hercegovine* (br. 41939/07, 9. juni 2016.), Ustavni sud je počeo proglašavati nedopuštenim pritužbe o etničkom sastavu Doma naroda i Predsjedništva Bosne i Hercegovine jer je to pitanje već ispitano. Relevantni dio odluke br. AP 3464/18 od 17. jula 2018. glasi kako slijedi:

“Ustavni sud zapaža da je apelant Srbin koji živi na teritoriji Federacije BiH, zbog čega je odbijen njegov zahtjev da se kandidira na izborima Predsjedništvo BiH. Dakle, suštinski se radi o situaciji koja je potpuno ista kao i u predmetu Pilav, u kojem je, nakon odlučivanja Ustavnog suda, Evropski sud donio konačnu i obavezujuću odluku. Ustavni sud smatra da u takvoj situaciji, kada je Evropski sud u tri presude u odnosu na Bosnu i Hercegovinu, od kojih se presuda Pilav odnosi na istu situaciju u kojoj je i apelant, nedvosmisleno zaključio da je neophodno promijeniti Ustav Bosne i Hercegovine, nema osnova da ponovo odlučuje o istom pitanju.

U vezi s tim, Ustavni sud uočava da su osporene odluke i apelantova nemogućnost da se kao Srbin s prebivalištem u Federaciji BiH kandidira na izborima za Predsjedništvo BiH također rezultat propusta nadležnih vlasti da preduzmu odgovarajuće mjere radi provođenja presuda Pilav, Sejdić i Finci i Zornić, kojima bi se okončala neusklađenost Ustava i Izbornog zakona sa zahtjevima iz člana 1. Protokola broj 12, kako je to utvrđeno u tim presudama. Dakle, Bosna i Hercegovina, odnosno njene nadležne vlasti imaju obavezu da usklade Ustav Bosne i Hercegovine i Izborni zakon već po tri presude Evropskog suda, a Ustavni sud, u smislu stava iznesenog u Odluci broj U 14/12, ni dalje ne može predvidjeti obim tih izmjena. Ustavni sud naročito naglašava da nema ni ustavotvornu ni zakonodavnu nadležnost, pa ne može svojim djelovanjem zamijeniti institucije, najprije Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine koja ima nadležnost da, u propisanoj proceduri, mijenja Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno da zamijeni institucije koje imaju obavezu preduzeti odgovarajuće mjere radi provođenja odluka Evropskog suda u navedenim predmetima.

Dakle, da bi sudovi i drugi nadležni organi u odnosu na ovo pitanje direktno primjenjivali Evropsku konvenciju, kako to apelant traži, neophodno je prethodno okončati postojeću neusklađenost Ustava Bosne i Hercegovine s Evropskom konvencijom koju je utvrdio Evropski sud u presudama Sejdić i Finci, Zornić i Pilav. Kako je već rečeno, to je moguće uraditi isključivo u nadležnim institucijama i u propisanoj proceduri, što je i osnovni zahtjev vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, ali i načelo na kojem se zasniva i sama Evropska konvencija. U suprotnom, Ustavni sud, ali i Sud BiH i CIKBiH bi postupali van svojih propisanih nadležnosti, odnosno preuzeli bi ulogu ustavotvorca i zakonodavca uprkos tome što je to u isključivoj nadležnosti drugih institucija vlasti.”

18. U odluci br. U 31/22 od 21. marta 2024., koja se tiče odredbi Poslovnika Zastupničkog doma utemeljenih na članu IV. stav 3. (b) Ustava (vidi tačku 12. gore), Ustavni sud je ponovno utvrdio da Konvencija nema prioritet nad Ustavom te da on nema nadležnost da odlučuje o tome da li je Ustav u skladu sa Konvencijom.

C. Poslovnik Zastupničkog doma

16. Relevantni dio člana 4. Poslovnika Zastupničkog doma (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 79/14, 81/15, 97/15, 78/19, 26/20, 53/22, 59/23, 87/23, 50/24, 73/24 i 56/25) glasi kako slijedi:

“1. Nakon što zastupnici daju izjavu, Dom između svojih članova bira po jednog predstavnika iz svakog konstitutivnog naroda koji će obavljati dužnosti predsjedavajućeg, prvog zamjenika predsjedavajućeg i drugog zamjenika predsjedavajućeg Doma. Predsjedavajući ne može biti izabran iz istog konstitutivnog naroda kao predsjedavajući Predsjedništva Bosne i Hercegovine i predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

2. Svaki zastupnik ima pravo predlagati kandidate za ove dužnosti ...”

17. Relevantni dio člana 86. Poslovnika predviđa kako slijedi:

“1. Ako većina glasova ne sadrži jednu trećinu glasova sa teritorije svakog entiteta, Kolegij [predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Doma] će u roku od tri dana, radeći kao komisija, nastojati postići saglasnost.

2. Ako predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg postignu saglasnost ... relevantna odluka Doma smatra se usvojenom, a Dom se o tome obavještava na odgovarajući način. Iznimno od odredaba člana 21. ovoga Poslovnika, saglasnost se postiže konsenzusom predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg.

3. Ako Kolegij ne uspije postići saglasnost ... odluku donosi većina od ukupnoga broja zastupnika koji su prisutni i koji glasuju, uz uvjet da glasovi "protiv" ne uključuju dvije trećine ili više zastupnika izabranih iz svakog entiteta.”

II. MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA

18. Relevantno međunarodno pravo i praksa su nedavno izloženi u predmetu *Kovačević protiv Bosne i Hercegovine* ([Vv], br. 43651/22, tačke 55.-73., 25. juna 2025.).

19. Uz to, Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem prava („Venecijanska komisija”) o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika (CDL-AD(2005)004, 11. mart 2005.) glasi, u mjeri u kojoj je to relevantno, kako slijedi (fusnote izostavljene):

“1. Dana 23. juna 2004. godine Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je Rezoluciju 1384 o 'jačanju demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini'. Tačka 13. Rezolucije traži od Venecijanske komisije da razmotri nekoliko ustavnih pitanja u Bosni i Hercegovini.

...

b) Funkcioniranje institucija

29. Bosna i Hercegovina je zemlja u tranziciji koja se suočava sa teškim ekonomskim problemima i koja želi da učestvuje u evropskim integracijama. Zemlja će biti u stanju da se nosi sa brojnim izazovima koji proizilaze iz takve situacije samo ako postoji snažna i djelotvorna vlast. Ustavna pravila o funkcioniranju državnih organa, međutim, nisu zamišljena tako da proizvedu snažnu vlast, već da spriječe da većina donosi odluke koje mogu imati negativne posljedice po druge grupe. Razumljivo je da je u postkonfliktnoj situaciji postojalo (i još postoji) nedovoljno povjerenje između etničkih grupa da se omogući vlast samo po principu većine. U takvoj situaciji se moraju naći specifični oblici zaštite koji osiguravaju da sve najveće grupe, u Bosni i Hercegovini su to konstitutivni narodi, mogu prihvatiti ustavna pravila i osjećati se njima zaštićeni. Posljedica toga je da Ustav Bosne i Hercegovine osigurava zaštitu interesa konstitutivnih naroda ne samo kroz teritorijalne aranžmane koji odražavaju njihove interese, već i kroz sastav državnih organa i pravila o njihovom funkcioniranju. U takvoj situaciji, zaista mora biti uspostavljena ravnoteža između potrebe da se zaštite interesi svih konstitutivnih naroda s jedne strane, i potrebe za djelotvornom vlašću s druge. Međutim, u Ustavu Bosne i Hercegovine ima dosta odredbi koje osiguravaju interese konstitutivnih naroda, između ostalog: veto za zaštitu vitalnog interesa u Parlamentarnoj skupštini, dvodomni sistem i kolektivno Predsjedništvo na etničkom osnovu. Kombinirani efekat ovih odredbi djelotvornu vlast čini izuzetno teškom, ako ne i nemogućom. Dosadašnji sistem je manje-više funkcionirao zahvaljujući glavnoj ulozi Visokog predstavnika. Međutim, takva uloga je neodrživa.

Veto za zaštitu vitalnog interesa

30. Najznačajniji mehanizam koji osigurava da se nijedna odluka neće donijeti protivno interesima bilo kojeg konstitutivnog naroda je veto za zaštitu vitalnog interesa. Ako većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih poslanika u Domu naroda proglašava da je neka predložena odluka Parlamentarne skupštine destruktivna po vitalni interes njihovog naroda, onda, da bi takva odluka bila usvojena, za nju mora glasati većina bošnjačkih, srpskih i hrvatskih poslanika. Većina poslanika drugog naroda može dati prigovor na pozivanje na ovu klauzulu. U tom slučaju je predviđena procedura usaglašavanja, i na kraju odluku donosi Ustavni sud u pogledu proceduralne regularnosti pozivanja na nju. Treba primijetiti da Ustav ne definiše pojam veta za zaštitu vitalnog interesa, za razliku od entitetskih ustava, koji daju (pretjerano široku) definiciju.

31. Očigledno je, kako su potvrdili i mnogi sagovornici, da ova procedura podrazumijeva ozbiljan rizik od blokade donošenja odluka. Drugi su tvrdili da taj rizik ne treba precjenjivati, jer se procedura rijetko koristi, a Ustavni sud je svojom odlukom od 25. juna 2004. godine počeo tumačiti taj pojam [vidjeti odluku U-8/04 o vetu za zaštitu vitalnog interesa protiv Okvirnog zakona o visokom obrazovanju]. Ta odluka zaista ukazuje na to da Ustavni sud ne smatra da je vitalni interes čisto subjektivan pojam unutar diskrecionog prava svakog člana parlamenta, i koji ne bi bio predmet

preispitivanja od strane Suda. Naprotiv, Sud je razmatrao argumentaciju ponuđenu kao obrazloženje korištenja veta za zaštitu vitalnog interesa, jedan argument prihvatio, a drugi odbacio.

32. Komisija je, ipak, mišljenja da je u Ustavu neophodna precizna i stroga definicija vitalnog interesa. Osnovni problem sa pravom na veto nije u njegovom korištenju, već u njegovom preventivnom djelovanju. Pošto su svi uključeni političari u potpunosti svjesni postojanja mogućnosti veta, može se očekivati da pitanje u vezi sa kojim se može podnijeti veto i ne bude podneseno na glasanje. Obzirom na postojanje veta, grupa poslanika koja ima posebno krut stav i odbija kompromis je u jakoj poziciji. Tačno je da dalja sudska praksa Ustavnog suda može dati definiciju vitalnog interesa i smanjiti rizik koji je prisutan u tom mehanizmu. To bi, pak, moglo potrajati, a i djeluje neprimjereno da se takav zadatak, sa značajnim političkim implikacijama, prepusti samom Sudu, a da mu se ne da nikakva smjernica u tekstu Ustava.

33. U sadašnjim uslovima u Bosni i Hercegovini, čini se nereálnim tražiti potpuno ukidanje veta za zaštitu vitalnog interesa. Komisija, pak, smatra da bi bilo i važno i hitno potrebno dati jasnu definiciju vitalnog interesa u samom tekstu Ustava. Na tu definiciju će saglasnost morati dati predstavnici tri konstitutivna naroda, ali ona ne bi trebala biti ista kao sadašnja definicija u entitetskim ustavima, koja omogućava da praktično bilo šta bude definirano kao vitalni interes. Ne treba biti pretjerano široka, već usmjerena na prava od posebnog značaja za date narode, prvenstveno u područjima kao što su jezik, obrazovanje i kultura.

Entitetski veto

34. Uz veto za zaštitu vitalnog interesa, član IV stav 3. (d) Ustava predviđa veto dvije trećine delegata iz jednog od entiteta. Ovaj veto, koji u praksi djeluje potencijalno relevantan samo za Republiku Srpsku, djeluje kao višak, obzirom na postojanje veta za zaštitu vitalnog interesa.

Dvodomni sistem

35. Član IV Ustava predviđa dvodomni sistem, sa Predstavničkim domom i Domom naroda, oba sa istim ovlaštenjima. Dvodomni sistemi tipični su za federativne države, te stoga i ne iznenađuje da se Ustav Bosne i Hercegovine opredijelio za dva doma. Međutim, uobičajena svrha drugog doma u federativnim državama je da se osigura jača zastupljenost manjih entiteta. Jedan dom sastavljen je na osnovu broja stanovništva, a u drugom svi entiteti imaju isti broj mjesta (Švicarska, SAD) ili su barem manji entiteti sa većom zastupljenošću (Njemačka). U Bosni i Hercegovini je ovo sasvim drugačije: u oba doma dvije trećine članova dolaze iz Federacije Bosne i Hercegovine, s razlikom da su u Domu naroda iz Federacije zastupljeni samo Bošnjaci i Hrvati, a iz Republike Srpske Srbi. Prema tome, Dom naroda nije odraz federativnog karaktera države, već je to dodatni mehanizam koji ide u korist interesa konstitutivnih naroda. Osnovna funkcija Doma naroda po Ustavu je da, u stvari, bude dom gdje će se koristiti veto za zaštitu vitalnog interesa.

36. Nedostatak ovakvog aranžmana je da Predstavnički dom postaje dom gdje se obavlja zakonodavni rad i donose neophodni kompromisi da bi se postigla većina. Uloga Doma naroda je samo negativna kao doma veta, gdje članovi vide odbranu interesa svoga naroda kao svoj isključivi zadatak, bez udjela u uspjehu zakonodavnog procesa. Stoga izgleda da bi bilo bolje premjestiti ostvarivanje prava veta za zaštitu vitalnog interesa u Predstavnički dom i ukinuti Dom naroda. Ovo bi uskladilo procedure i omogućilo usvajanje zakona bez ugrožavanja legitimnih interesa bilo kog naroda. To bi riješilo i problem diskriminatornog sastava Doma naroda.

Kolektivno predsjedništvo

37. Član V Ustava predviđa kolektivno Predsjedništvo sa jednim bošnjačkim, jednim srpskim i jednim hrvatskim članom i rotirajućim predsjedavanjem. Predsjedništvo nastoji odluke donositi konsenzusom (član V stav 2. (c)). U slučaju odlučivanja većinom, član koji je u manjini može upotrijebiti veto za zaštitu vitalnog interesa.

38. Kolektivno predsjedništvo je izuzetno neuobičajeno rješenje. Što se tiče reprezentativnih funkcija šefa države, njih lakše obavlja jedna osoba. Na vrhu izvršne vlasti već je jedno tijelo tipa kolegija, Vijeće ministara, i drugo takvo tijelo ne djeluje kao pogodno za efikasno donošenje odluka. To stvara rizik od dupliciranja procesa odlučivanja i postaje teško razlučiti ovlaštenja Vijeća ministara i Predsjedništva. Uz to, Predsjedništvo ili nema potrebno tehničko znanje kakvo je dostupno kroz ministarstva, ili mu treba takvo ključno osoblje, čime se stvara dodatni sloj birokratije.

39. Kolektivno predsjedništvo, prema tome, ne djeluje ni funkcionalno, ni efikasno. U kontekstu BiH, njegovo postojanje djeluje, opet, motivirano potrebom da se osigura učešće predstavnika svih konstitutivnih naroda u svim bitnim odlukama. Izgleda zaista teško predvidjeti u Bosni i Hercegovini jednog predsjednika sa značajnim ovlaštenjima.

40. Najbolje rješenje bi, prema tome, bilo da se izvršna vlast koncentrira unutar Vijeća ministara kao tijela tipa kolegija, u kojem su zastupljeni svi konstitutivni narodi. Onda bi jedan predsjednik kao šef države bio prihvatljiv. Obzirom na multietnički karakter zemlje, indirektni izbor predsjednika u Parlamentarnoj skupštini sa većinom koja osigurava da će predsjednik uživati šire povjerenje među svim narodima, djeluje kao opcija koja bi se preferirala u odnosu na direktne izbore. Mogla bi se dodati i pravila o rotaciji, uz uslov da novoizabrani predsjednik ne može biti pripadnik istog konstitutivnog naroda kao i njegov prethodnik.

...

c) Građani ili narodi kao osnov države

43. Ustav Bosne i Hercegovine sadrži veliki broj međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima daje prednost nad svim drugim zakonima, potcrtava demokratski karakter države, i stavlja jak naglasak na zabranu diskriminacije. S druge strane, državne institucije su strukturirane tako da ne predstavljaju građane direktno, već da osiguraju zastupljenost konstitutivnih naroda. Neki pravni problemi koju su rezultat ovakvog pristupa će biti razmatrani u daljem tekstu, u odjeljku V ovog Mišljenja. Međutim, uz specifične pravne problem, ovakav pristup otvara i neka opća pitanja. Kao prvo, interesi osoba koje ne pripadaju trima konstitutivnim narodima izloženi su riziku od zanemarivanja, ili su ljudi prisiljeni da se vještački identificiraju sa jednim od tri naroda, mada mogu, recimo, biti mješovitog porijekla ili pripadati različitoj kategoriji. Uz to, postoji jak rizik da će se sva pitanja posmatrati u svjetlu pitanja da li neki prijedlog ide u korist specifičnih interesa pojedinih naroda, a ne da li doprinosi zajedničkoj dobrobiti. Konačno, izbori ne mogu u potpunosti igrati svoju ulogu omogućavanja političkog smjenjivanja pozicije i opozicije. Svaki pojedinac je slobodan da mijenja svoju političko-stranačku pripadnost. Suprotno tome, etnički identitet je daleko permanentniji i pojedinac neće biti spreman da glasa za stranke koje se posmatraju kao predstavnici interesa različite etničke grupe, čak i ako te stranke daju bolju i efikasniju vlast. Sistem koji ide u korist i otjelotvoruje stranački sistem zasnovan na etničkoj pripadnosti, shodno tome, djeluje manjkav.

44. Svakako bi bilo nerealno očekivati da se Bosna i Hercegovina brzo odmakne od sistema zasnovanog na etničkom zastupanju, ka sistemu zasnovanom na zastupanju građana. To će sigurno biti dugoročan proces. Ipak, Komisija želi potaći i ljude i

političare u Bosni i Hercegovini da počnu razmatrati u kojoj mjeri mehanizmi etničkog zastupanja zaista jesu potrebni, te da ih progresivno mijenjaju zastupanjem zasnovanim na građanskom principu.”

...

PRAVO

I. PRELIMINARNO PITANJE

20. Aplikant je osporio ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika tužene Vlade, uključujući gđu H. Bačvić (vidi tačku 3. gore), da zastupaju Vladu pred Sudom. Na osnovu informacija pribavljenih iz Službenog glasnika Bosne i Hercegovine, naveo je da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine imenovalo sve vršitelje dužnosti zastupnika 29. decembra 2020. na period od tri mjeseca. Nakon isteka tog perioda, Vijeće ministara je 20. maja 2021. ponovno imenovalo iste pojedince na još tri mjeseca, sa stupanjem na snagu od 30. marta 2021. Aplikant je tvrdio da je prema relevantnom domaćem zakonu mandat „vršitelja dužnosti” zvaničnika ograničen na trajanje od tri mjeseca, uz mogućnost samo jednog produženja. Na temelju toga je tvrdio da od 30. juna 2021. ti vršitelji dužnosti zastupnika nisu imali pravne ovlasti da zastupaju tuženu Vladu pred Sudom. Vlada je osporila aplikantove tvrdnje.

21. Sud je nedavno razmotrio i odbacio prigovor na ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika u predmetu *Kovačević* (navedeno gore). Relevantni dio te presude (tačka 101.) glasi:

“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.”

S obzirom na to da je gđa H. Bačvić formalno zadržala svoj status zastupnice Vlade za potrebe Pravila 35. Poslovnika Suda u vrijeme podnošenja izjašnjenja Vlade u ovom predmetu, Sud odbacuje prigovor

aplikanta u ovom pogledu. Bilo koja stvarna proceduralna nepravilnost koja se odnosi na status vršitelja dužnosti zastupnika prema domaćem pravu ostaje unutrašnje pitanje koje se treba riješiti unutar domaćeg pravnog sistema (vidi *Kovačević*, navedeno gore, tačka 107.).

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

22. Aplikant je tvrdio da je njegova nemogućnost da se kandidira za poziciju predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma u suprotnosti sa članom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju, koji 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.”

A. Dopuštenost

1. Podnesci strana

23. Vlada je tvrdila da je ova pritužba nespojiva *ratione personae* sa odredbama Konvencije iz razloga što aplikant, kao član parlamenta, nema pravo podnijeti aplikaciju Sudu prema članu 34. Konvencije. Napomenuli su da prema tom članu samo fizičke osobe, nevladine organizacije i grupe pojedinaca mogu podnositi aplikacije. Vlada je nadalje tvrdila da aplikant ne može tvrditi da je žrtva. Posebno, budući da je član parlamenta, mogao je pokrenuti zakonodavne promjene usmjerene na otklanjanje diskriminacije protiv onih koji, poput njega, pripadaju kategoriji „Ostalih”. Vlada je također tvrdila, bez ulaženja u detalje, da je pritužba nespojiva *ratione materiae* sa odredbama Konvencije. Nadalje su tvrdili da aplikant nije iscrpio sve domaće pravne lijekove, kako se zahtijeva članom 35. stav 1. Konvencije. Prema mišljenju Vlade, prije podnošenja aplikacije Sudu, aplikant je trebao podnijeti ustavnu apelaciju. Vlada je potom tvrdila da aplikant nije pretrpio značajnu štetu. U tom pogledu su tvrdili da predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Zastupničkog doma imaju ograničene ovlasti. Na kraju su naveli da je aplikant zloupotrijebio pravo na aplikaciju ličnim napadima na vršiteljicu dužnosti zastupnika Vlade tokom televizijskog programa 21. septembra 2023. Posebno, aplikant ju je javno optužio za nezakonito postupanje i uzurpaciju ovlasti. Vlada je također primijetila da je aplikant podnio čak tri aplikacije Sudu u vezi sa različitim aspektima izbornog sistema te da su njegova politička stranka (Demokratska fronta), kao i politički

savjetnik predsjednika njegove stranke (vidi *Kovačević*, navedeno gore), također podnijeli aplikacije u vezi sa sličnim pitanjima. U vezi s tim, Vlada je tvrdila da aplikant i njegova politička stranka putem Suda nastoje ostvariti političke ciljeve.

24. Aplikant je odgovorio da je podnio svoju aplikaciju u privatnom svojstvu, a ne u ime bilo kojeg javnog organa vlasti. Nadalje je tvrdio da je zaista pokrenuo zakonodavne promjene usmjerene na otklanjanje diskriminacije, ali su njegovi naporu bili neuspješni. Aplikant je osporio prigovore Vlade da je njegova pritužba nespojiva *ratione materiae* sa odredbama Konvencije i da nije pretrpio značajnu štetu. Pozivajući se, između ostalih relevantnih odredbi domaćeg prava, na član IV. stav 3. (d) Ustava (vidi tačku 13. gore) i član 86. Poslovnika Zastupničkog doma (vidi tačku 20. gore), tvrdio je da predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Zastupničkog doma imaju široke ovlasti. Nadalje je tvrdio da ustavna apelacija nije djelotvoran pravni lijek u ovom predmetu. U vezi s tim, pozvao se na sudsku praksu Ustavnog suda (vidi tačke 15. – 18. gore). Na kraju, u pogledu prigovora Vlade da je zloupotrijebio pravo na aplikaciju, aplikant je ponovio da vršiteljica dužnosti zastupnika Vlade nema ovlasti da zastupa Vladu te da je njegova dužnost da ukaže na svako nezakonito postupanje. Prema njegovom mišljenju, činjenica da je podnio tri aplikacije Sudu u vezi sa različitim aspektima domaćeg izbornog sistema te da su njegova politička stranka i savjetnik predsjednika njegove političke stranke također podnijeli aplikacije Sudu je irelevantna.

2. Ocjena Suda

(a) *Locus standi*

25. Nema sumnje da vladina tijela ne mogu podnositi aplikacije putem pojedinaca koji ih čine ili ih zastupaju (vidi *Demirbaş i drugi protiv Turske* (odl.), br. 1093/08 i 18 drugih, 9. novembar 2010.). Uz to, Sud smatra da se prava i slobode na koje se poziva ovaj aplikant tiču njega pojedinačno i ne mogu se pripisati Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine kao instituciji (vidi *Forcadell i Lluís i drugi protiv Španije* (odl.), br. 75147/17, tačka 19., 7. maj 2019.). Aplikant je, prema tome, imao aktivnu legitimaciju za podnošenje ove pritužbe.

26. Iz toga slijedi da je ova pritužba spojiva *ratione personae* sa odredbama Konvencije u smislu člana 35. stav 3. (a) Konvencije. Sud odbacuje prigovor koji je Vlada iznijela u ovom pogledu.

(b) *Status žrtve*

27. U skladu sa dobro ustaljenom sudskom praksom Suda, kako bi mogla tvrditi da je „žrtva” povrede prava utvrđenih Konvencijom ili njenim Protokolima, osoba mora biti „direktno pogođena” spornom mjerom.

Konvencija, stoga, ne predviđa podnošenje *actio popularis* za tumačenje u njoj sadržanih prava niti dopušta aplikantima da se žale na odredbu nacionalnog prava samo zato što smatraju, a da njom nisu direktno pogođeni, da bi ona mogla biti u suprotnosti sa Konvencijom. Međutim, aplikantima je omogućeno da tvrde da zakon krši njihova prava, u nedostatku pojedinačne mjere izvršenja, ako pripadaju grupi ljudi koji su izloženi opasnosti da budu direktno pogođeni tim zakonodavstvom ili ako se od njih zahtijeva da ili izmijene svoje ponašanje ili se izlože opasnosti od krivičnog gonjenja. Uz to, kako bi aplikant mogao tvrditi da je žrtva u takvim okolnostima, on ili ona mora podnijeti razumne i uvjerljive dokaze o vjerovatnosti da će doći do povrede koja će nega/nju lično pogoditi; puka sumnja ili nagađanje u tom pogledu su nedovoljni (vidi *Kovačević*, navedeno gore, tačke 166–71., sa daljnjim referencama).

28. Osvrćući se na ovaj predmet, nije sporno da oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici „konstitutivnih naroda”, poput aplikanta, ne mogu učestvovati u izborima za predsjedavajućeg i zamjenike predsjedavajućeg Zastupničkog doma. Domaće pravo je u tom pogledu jasno (vidi tačke 12. i 19. gore). Zaista, unatoč činjenici da su dva zastupnika u Zastupničkom domu predložila aplikanta za tu poziciju, njegova nominacija nije čak ni stavljena na glasanje (vidi tačku 9. gore).

29. Što se tiče argumenta Vlade da je aplikant, kao član parlamenta, mogao pokrenuti sve zakonodavne izmjene koje je smatrao potrebnim, dovoljno je napomenuti da aplikant očito ne bi mogao samostalno usvojiti takve izmjene i dopune (uporedi *Paša i Erkan Erol protiv Turske*, br. 51358/99, tačke 19. – 22., 12. decembar 2006., u kojem je Sud utvrdio da aplikant ne može tvrditi da je žrtva jer je djelimično odgovoran za navodnu povredu).

30. Sud zaključuje da aplikant može tvrditi da je žrtva navodne povrede u smislu člana 34. Konvencije. Stoga odbacuje prigovor koji je Vlada iznijela u ovom pogledu.

(c) Primjenjivost člana 1. Protokola br. 12

31. Sud primjećuje da, dok član 14. Konvencije zabranjuje diskriminaciju u uživanju „prava i sloboda utvrđenih u [ovoj] Konvenciji”, član 1. Protokola br. 12 proširuje opseg zaštite na „bilo koje pravo utvrđeno zakonom”. Isti na taj način uvodi opću zabranu diskriminacije (vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 53.).

32. Član II. stav 4. Ustava garantira svim osobama u Bosni i Hercegovini, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, pravo da učestvuju u vođenju javnih poslova (vidi tačku 11. gore). Ova pritužba se, dakle, odnosi na „pravo

utvrđeno zakonom”, što član 1. Protokola br. 12 čini primjenjivim. Sud stoga odbacuje prigovor Vlade u ovom pogledu.

(d) Iscrpljivanje domaćih pravnih lijekova

33. Opći principi koji se tiču pravila o iscrpljivanju domaćih pravnih lijekova sažeti su u predmetu *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) protiv Švajcarske* ([Vv], br. 21881/20, tačke 138-46., 27. novembar 2023.).

34. Vraćajući se na ovaj predmet, Sud primjećuje da aplikant zaista nije podnio ustavnu apleaciju prije podnošenja aplikacije ovom Sudu. Međutim, s obzirom na sudsku praksu Ustavnog suda koja se tiče sličnih pritužbi (vidi tačke 15.-18. gore), Sud se slaže sa aplikantom da ustavna apelacija nije bila djelotvoran pravni lijek u odnosu na ovu pritužbu koji je on morao iscrpiti (vidi *Zornić*, navedeno gore, tačka 21.).

35. Prema tome, ovaj prigovor Vlade se ne može prihvatiti.

(e) Značajna šteta

36. Što se tiče prigovora Vlade da aplikant nije pretrpio značajnu štetu, Sud je utvrdio da se ovaj kriterij dopuštenosti, inspiriran općim principom *de minimis non curat praetor*, oslanja na ideju da povreda prava, koliko god bila stvarna sa čisto pravnog gledišta, treba doseći minimalni nivo težine kako bi opravdala razmatranje pred međunarodnim sudom. Povrede koje su čisto tehničke i beznačajne, osim sa formalističkog gledišta, ne zaslužuju evropski nadzor. Ocjena ovog minimalnog nivoa je relativna i ovisi o svim okolnostima predmeta. Težinu povrede treba ocijeniti uzimajući u obzir i subjektivnu percepciju aplikanta i ono što je objektivno u pitanju u određenom predmetu. Povreda Konvencije može se ticati važnih principijelnih pitanja i tako uzrokovati značajnu štetu bez obzira na materijalni interes (vidi *Sieć Obywatelska Watchdog Polska protiv Poljske*, br. 10103/20, tačka 24., 21. mart 2024., sa daljnjim referencama).

37. Osvrćući se na okolnosti konkretnog predmeta, Sud je utvrdio da je diskriminacija na osnovu etničkog porijekla osobe posebno teška vrsta diskriminacije i, s obzirom na njene opasne posljedice, zahtijeva od vlasti poseban oprez i odlučnu reakciju (vidi *Nachova i drugi protiv Bugarske* [Vv], br. 43577/98 i 43579/98, tačka 145., ECHR 2005-VII, i *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 43.). Navodi o etničkoj diskriminaciji stoga pokreću važna principijelna pitanja koja nisu beznačajna (vidi analogno, *Zelčš protiv Latvije*, br. 65367/16, tačka 44., 20. februar 2020., u vezi sa pravom na slobodu; *Makuchyan i Minasyan protiv Azerbejdžana i Mađarske*, br. 17247/13, tačka 72., 26. maj 2020., u vezi sa pravom na život; *Stavropoulos i drugi protiv Grčke*, br. 52484/18, tačke 29.-30., 25. juni 2020., u vezi sa

slobodom vjeroispovijesti; i *Šeks protiv Hrvatske*, br. 39325/20, tačka 48., 3. februar 2022., u vezi sa slobodom izražavanja).

38. Sud stoga odbacuje prigovor koji je Vlada iznijela u ovom pogledu.

(f) Zloupotreba prava na pojedinačnu aplikaciju

39. Član 35. stav 3. (a) Konvencije dopušta Sudu da proglašuje nedopuštenom svaku pojedinačnu aplikaciju za koju smatra da predstavlja „zloupotrebu prava na pojedinačnu aplikaciju”, ali provedba ove odredbe predstavlja „izvanrednu procesnu mjeru” (vidi *Zambrano protiv Francuske* (odl.), br. 41994/21, tačka 33., 21. septembar 2021.). Sud je utvrdio da bi se takva „zloupotreba” utvrdila na strani aplikanta, predmetno ponašanje mora ne samo biti očigledno suprotno svrsi prava na aplikaciju, nego i ometati pravilno funkcioniranje Suda ili pravilno vođenje postupka pred njim (ibid., tačka 34.).

40. Vraćajući se na specifične tvrdnje Vlade, Sud je već ranije smatrao da aplikacija motivirana publicitetom ili političkom propagandom, zbog same te činjenice, ne predstavlja zloupotrebu prava na aplikaciju (vidi *Lawless protiv Irske*, br. 332/57, izvještaj Komisije od 19. decembra 1959., Serija B, 1960.-61., str. 50, i *Miroļubovs i drugi protiv Latvije*, br. 798/05, tačka 65., 15. septembar 2009.; vidi također *Kovačević*, navedeno gore, tačka 111., gdje je Sud naglasio da nikada nije odbio da odlučuje o predmetu koji mu je podnesen samo zato što je imao političke implikacije). Što je još važnije, ništa ne ukazuje na to da je aplikant imao neodgovoran i neozbiljan stav prema postupku koji se vodi pred Sudom (vidi *Gruzijska laburistička stranka protiv Gruzije* (odl.), br. 9103/04, 22. maj 2007.), ili da je namjerno nastojao podriti mehanizam Konvencije i funkcioniranje Suda (uporedi *Zambrano*, navedeno gore, tačka 38.).

41. Što se tiče aplikantovih opaski da vršitelj dužnosti zastupnika nije imao formalnu ovlast da zastupa Vladu, Sud ponavlja da aplikacija zaista može biti odbijena kao zloupotreba prava na aplikaciju u smislu člana 35. stav 3. (a) Konvencije ako je aplikant koristio posebno uznemirujući, preziran, prijeteći ili provokativan jezik – bilo da je to protiv tužene Vlade, njenog zastupnika, vlasti tužene države, samog Suda, njegovih sudaca, Sekretarijata ili njegovih članova. Međutim, nije dovoljno da je jezik aplikanta bio oštar, polemičan ili sarkastičan; da bi se smatrao zloupotrebom, on mora prelaziti granice normalne, građanske i legitimne kritike (vidi *Zhdanov i drugi protiv Rusije*, br. 12200/08 i 2 druga, tačka 80., 16. juli 2019.). Sud smatra da aplikantove opaske nisu prekoračile prihvatljive granice u mjeri koja bi opravdala odbacivanje aplikacije po toj osnovi. Kao i u predmetu *Kovačević* (navedeno gore, tačka 136.), Sud ne vidi problem kao takav u aplikantovom osporavanju pravnog statusa vršitelja dužnosti zastupnika, s obzirom na to da su ovlasti vršitelja dužnosti zastupnika bile predmetom parnice pred domaćim

sudovima i da su ih osporavali razni visoki javni zvaničnici ili tijela. Vlada se u vezi s tim pozvala i na opaske drugih osoba (posebno aplikanta u predmetu *Kovačević*, navedeno gore). Međutim, sam aplikant ne može se smatrati odgovornim za njih. Sud ponavlja da se direktna odgovornost aplikanta uvijek mora utvrditi sa dovoljnom sigurnošću, pri čemu puka sumnja nije dovoljna za odbacivanje aplikacije kao zloupotrebe prava na pojedinačnu aplikaciju prema članu 35. stav 3. Konvencije (vidi *Zambrano*, navedeno gore, tačka 33.).

42. Na kraju, tri aplikacije koje je aplikant podnio Sudu nisu uznemirujuće i očigledno nisu stvorile nepotreban rad Sudu, nespojiv sa njegovim stvarnim funkcijama prema Konvenciji (uporedi *Petrović protiv Srbije* (odl.), br. 56551/11, 18. oktobar 2011.).

43. S obzirom na gore navedeno, ovaj prigovor Vlade također mora biti odbačen.

(g) Zaključak

44. Sud primjećuje da ova pritužba nije ni očigledno neosnovana ni nedopuštena po bilo kojoj drugoj osnovi navedenoj u članu 35. Konvencije. Stoga se mora proglasiti dopuštenom.

B. Meritum

1. Podnesci strana

45. Aplikant je tvrdio da njegova nemogućnost da se kandidira za poziciju predsjedavajućeg/zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma predstavlja diskriminaciju na temelju njegovog etničkog/nacionalnog porijekla.

46. Vlada se pozvala na predmet *Ždanoka protiv Latvije* ([Vv], br. 58278/00, ECHR 2006-IV), u kojem je Sud potvrdio da države ugovornice uživaju znatan prostor slobodne procjene u uspostavljanju pravila unutar svog ustavnog poretka koja uređuju parlamentarne izbore i sastav parlamenta, te da se relevantni kriteriji mogu razlikovati u skladu sa istorijskim i političkim faktorima svojstvenim svakoj državi. Trenutna ustavna struktura u Bosni i Hercegovini je uspostavljena mirovnim sporazumom nakon jednog od najrazornijih sukoba u novijoj evropskoj istoriji. Krajnji cilj iste bio je uspostavljanje mira i dijaloga između tri glavne etničke grupe – „konstitutivna naroda”. Vlada je tvrdila da bi se osporene odredbe trebale ocjenjivati u tom kontekstu. Tvrdili su da vrijeme još uvijek nije zrelo za politički sistem koji bi bio jednostavan odraz vladavine većine.

2. Ocjena Suda

(a) Opći principi

47. Sud ponavlja da je značenje „diskriminacije” u članu 1. Protokola br. 12 zamišljeno da bude identično značenju u članu 14. Konvencije (vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 55.). Budući da je to slučaj, Sud ne vidi razlog za odstupanje od tumačenja „diskriminacije”, kako je razvijeno u sudskoj praksi koja se odnosi na član 14. Konvencije, pri primjeni istog pojma prema članu 1. Protokola br. 12.

48. Da bi se pojavilo pitanje prema članu 14. Konvencije, mora postojati razlika u postupanju prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi, među mnogim drugim izvorima, *Molla Sali protiv Grčke* [Vv], br. 20452/14, tačka 133., 19. decembar 2018.). Razlika u postupanju prema osobama u analognim ili relevantno sličnim situacijama smatrat će se diskriminatornom samo ako nema objektivno i razumno opravdanje – drugim riječima, ako ne teži „legitimnom cilju” ili ako ne postoji „razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti” (ibid., tačka 135.). Opseg polja slobodne procjene države ugovornice u ovoj sferi varirat će ovisno o okolnostima, predmetu i kontekstu (ibid., tačka 136.).

49. Posebno, tamo gdje se razlika u postupanju temelji na rasi ili etničkoj pripadnosti, pojam objektivnog i razumnog opravdanja mora se tumačiti što je strože moguće. Sud je također utvrdio da se niti jedna razlika u postupanju koja se temelji isključivo ili u odlučujućoj mjeri na etničkom porijeklu osobe ne može objektivno opravdati u savremenom demokratskom društvu izgrađenom na principima pluralizma i poštovanja različitih kultura (vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 44., sa daljnjim referencama).

(b) Primjena gore navedenih principa u konkretnom predmetu

50. Sud primjećuje da samo Bošnjaci, Hrvati i Srbi („konstitutivni narodi”) imaju pravo da se kandidiraju za poziciju predsjedavajućeg i zamjenikā predsjedavajućeg Zastupničkog doma (vidi član IV. stav 3. (b) Ustava, citiran u tački 12. gore). Aplikant, koji se ne izjašnjava kao pripadnik bilo kojeg „konstitutivnog naroda” (vidi tačku 8. gore) je stoga isključen, na temelju zakona, na osnovu njegove etničke pripadnosti. Provedba predmetnog zakona u praksi je u slučaju aplikanta pokazana činjenicom da njegova nominacija za te pozicije nije stavljena na glasanje (vidi tačku 9. gore). Sud smatra da to predstavlja razliku u postupanju prema osobama u analognim situacijama.

51. Sud ponavlja da su slične ustavne odredbe, koje se odnose na nemogućnost aplikanta da se kandidiraju za Dom naroda i Predsjedništvo, već utvrđene kao diskriminatorne (vidi, posebno, *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačke 50. i 56., i *Zornić*, navedeno gore, tačke 32. i 36.). Sud ne vidi

nikakav razlog za odstupanje od te sudske prakse u konkretnom predmetu. Vlada je tvrdila da bi se ovaj predmet trebao razlikovati jer su ovlasti predsjedavajućeg i zamjenikā predsjedavajućeg Zastupničkog doma manje značajne od onih Doma naroda i Predsjedništva ispitanih u predmetima *Sejdić i Finci* i *Zornić* (oba navedena gore).

52. Prethodna razmatranja su dovoljna da omoguće Sudu da zaključi kako je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju.

III. OSTALE NAVODNE POVREDE KONVENCIJE

53. Aplikant se također pozvao na članove 14. i 17. Konvencije i član 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Član 14. Konvencije 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 17. Konvencije glasi kako slijedi:

“Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili osoba da se upuste u bilo koju djelatnost ili izvrše neki čin usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda, ili na njihovo ograničavanje u mjeri većoj od one koja je predviđena Konvencijom.”

Član 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju predviđa sljedeće:

“Visoke strane ugovornice se obavezuju da u razumnim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore tajnim glasanjem pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih organa.”

54. Uzimajući u obzir svoje zaključke prema članu 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju (vidi tačku 55. gore), Sud ne smatra potrebnim da zasebno ispituje dopuštenost ili meritum preostalih pritužbi aplikanta.

IV. PRIMJENA ČLANA 41. KONVENCIJE

55. Član 41. Konvencije predviđa sljedeće

“Ako Sud utvrdi da je došlo do povrede Konvencije ili njezinih protokola, a unutrašnje pravo određene visoke strane ugovornice omogućava samo djelimičnu odštetu, ako je to potrebno, Sud pruža pravično zadovoljenje oštećenoj strani.”

A. Šteta

56. Aplikant je potraživao 4.691 euro (EUR) na ime materijalne štete zbog gubitka zarade (razlika između plate zastupnika u Zastupničkom domu i plate predsjedavajućeg i zamjenikā predsjedavajućeg Zastupničkog doma). Nadalje je potraživao 30.000 EUR na ime nematerijalne štete.

57. Vlada je tvrdila da su ovi zahtjevi neopravdani.

58. Sud ne uočava uzročnu vezu između utvrđene povrede i navedene materijalne štete. Nema garancije da bi aplikant zaista bio izabran da je imao pravo kandidirati se. Sud stoga odbija ovaj zahtjev. Nadalje, Sud smatra da utvrđenje povrede samo po sebi predstavlja dovoljnu pravičnu naknadu za bilo koju nematerijalnu štetu koju je aplikant pretrpio (vidi *Sejdić i Finci*, navedeno gore, tačka 63.).

B. Troškovi i izdaci

59. Aplikant je također potraživao 14.400 EUR za troškove i izdatke nastale pred Sudom (180 radnih sati njegovog pravnog zastupnika po cijeni od 80 EUR po satu za pripremu izjašnjenja i zahtjeva za pravičnu naknadu).

60. Vlada je tvrdila da je zahtjev pretjeran.

61. Prema sudskoj praksi Suda, aplikant ima pravo na naknadu troškova i izdataka samo u mjeri u kojoj je dokazano da su oni stvarno i nužno nastali te da su razumni u pogledu iznosa (vidi *Iatridis protiv Grčke* (pravična naknada) [Vv], br. 31107/96, tačka 54., ECHR 2000-XI). Prema fakturi koju je dostavio aplikant, on je platio ili je dužan platiti 14.400 EUR svom pravnom zastupniku. Uzimajući u obzir dokumente u svom posjedu i navedene kriterije, Sud smatra razumnim da dosudi iznos od 10.000 EUR za postupak pred Sudom, uvećan za sve poreze koji se mogu naplatiti aplikantu.

IZ TIH RAZLOGA, SUD, JEDNOGLASNO,

1. *Proglašava* pritužbu prema članu 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju dopuštenom;
2. *Utvrdjuje* da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju;
3. *Utvrdjuje* da nema potrebe zasebno ispitivati ni dopuštenost ni meritum preostalih pritužbi;
4. *Utvrdjuje* da utvrđenje povrede predstavlja samo po sebi dovoljnu pravičnu naknadu za bilo koju nematerijalnu štetu koju je pretrpio aplikant;
5. *Utvrdjuje*
 - (a) da tužena država treba isplatiti aplikantu, u roku od tri mjeseca od dana kada presuda postane konačna u skladu sa članom 44. stav 2. Konvencije, 10.000 EUR (deset hiljada eura), koji će se pretvoriti u valutu tužene države po kursu važećem na dan izmirenja, uvećano za

PRESUDA BEGIĆ protiv BOSNE I HERCEGOVINE

sve poreze koji se mogu zaračunati aplikantu, na ime troškova i izdataka;

- (b) da se od isteka gore navedena tri mjeseca do izmirenja plaća obična kamata na gore navedeni iznos po stopi jednakoj najnižoj kreditnoj stopi Evropske centralne banke tokom perioda neplaćanja, uvećanoj za tri postotna boda;

6. *Odbacuje* preostali dio aplikantovog zahtjeva za pravičnu naknadu.

Sastavljeno na engleskom jeziku i dostavljeno u pisanoj formi dana 3. februara 2026., u skladu sa pravilom 77. stavovi 2. i 3. Poslovnika Suda.

Simeon Petrovski
zamjenik registrara

Lado Chanturia
predsjednik